



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

IK-Mitteilung zum Verbot von leichten Kunststofftragetaschen

23. Februar 2022

Das seit dem 1. Januar 2022 in Deutschland geltende Verbot von leichten Kunststofftragetaschen wirft eine Reihe von Fragen auf, die im Folgenden geklärt werden sollen.

Nach [§ 5 Abs. 2 Satz 1 Verpackungsgesetz](#) (VerpackG) gilt:

„Letztvertreibern ist ab dem 1. Januar 2022 das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden, verboten.“

Ausgenommen von dem Verbot dieser sog. „leichten Kunststofftragetaschen“ sind nach Satz 2 Kunststofftragetaschen „mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern“, sofern diese „aus Hygienegründen erforderlich sind oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt“ (sog. „sehr leichte Kunststofftragetaschen“, siehe Artikel 3 Nr. 1d EU-Richtlinien [94/62/EG](#) über Verpackungen und Verpackungsabfälle (im Folgenden EU-Verpackungsrichtlinie).

Damit orientiert sich die Regelung an der Möglichkeit in Art. 4 Abs. 1a) der EU-Verpackungsrichtlinie, die eine Ausnahme vom grundsätzlichen Verbot nationaler Verpackungsverbote darstellt und es Mitgliedstaaten erlaubt, leichte Kunststofftragetaschen zu verbieten, „sofern diese Beschränkungen verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sind“.

1. Für wen gilt das Verbot?

Das Verbot richtet sich an „**Letztvertreiber**“ im Sinne von § 3 Abs. 13 VerpackG, also an diejenigen Vertreiber, die leichte Kunststofftragetaschen an den Endverbraucher abgeben. Damit ist weder die Herstellung noch das gewerbsmäßige Inverkehrbringen solcher Tragetaschen auf anderen Handelsstufen verboten. Hersteller, die in Deutschland für Märkte außerhalb Deutschlands produzieren, sind nicht vom Verbot betroffen. Auch Vertreiber, die mit solchen Tragetaschen handeln und diese etwa in Deutschland von Herstellern abnehmen und an einen Markt außerhalb Deutschlands abgeben, sind nicht betroffen.



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

2. Welche Taschen sind betroffen?

a) Taschen aus Kunststoff

Das Verbot betrifft ausschließlich bestimmte Tragetaschen aus Kunststoff.

(1) Kunststoff

„Kunststoff“ ist nach § 3 Abs. 21 VerpackG

*„ein Werkstoff bestehend aus einem **Polymer** nach Artikel 3 Nummer 5 der [REACH-]Verordnung (EG) Nr. [1907/2006](#) [...], dem möglicherweise Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt wurden und der als **Hauptstrukturbestandteil** von Endprodukten fungieren kann; ausgenommen sind Werkstoffe aus **natürlichen Polymeren, die nicht chemisch modifiziert** wurden“.*

Damit übernimmt das VerpackG die Definition von Art. 3 Nr. 1 der EU-Richtlinie [2019/904](#) über Einweg-Kunststoffprodukte (im Folgenden EWKRL), die allerdings eher Fragen aufwirft als klärt. Gesichert ist zumindest, dass **biobasierte und bioabbaubare Polymere** miterfasst sind, d.h. leichte Kunststofftragetaschen aus biobasierten und/oder bioabbaubaren Kunststoffen werden nicht anders behandelt als andere Kunststoffe. Auch gibt es keinen Unterschied zwischen Neu-Kunststoffen und **recycelten Kunststoffen**. Damit gilt das Verbot auch für leichte Kunststofftragetaschen, die mit dem Umweltsiegel „Blauer Engel“ ausgezeichnet sind, weil sie einen Anteil von 80% oder mehr recycelte Kunststoffe enthalten.

(2) Hauptstrukturbestandteil

Schwieriger ist die Frage, wann ein Polymer „als **Hauptstrukturbestandteil** von Endprodukten fungieren kann“. Das Problem stellt sich dann, wenn die leichte Kunststofftragetasche nicht ausschließlich aus Kunststoff besteht, sondern z.B. mit einem Textilgriff versehen ist oder bei nassfest ausgerüsteten Papier-Kunststoffverbundtaschen (z.B. mit Papierfasern oder Kunststoffbeschichtung). Für das Verpackungsgesetz ist eine Verpackung, die aus mehreren unterschiedlichen Materialarten besteht, eine sog. Verbundverpackung, sofern die Komponenten nicht von Hand getrennt werden können (§ 3 Abs. 5 VerpackG).

Die aus der EWKRL entlehnte Kunststoffdefinition enthält – wie auch die Definition der Verbundverpackung – keine Geringfügigkeitsschwelle für den Kunststoffgehalt. Maßgeblich ist allein, ob der Kunststoff „als Hauptstrukturbestandteil fungieren“ kann. Weder das Verpackungsgesetz noch die EWKRL erläutern, was unter dem Begriff „Hauptstrukturbestandteil“ zu verstehen ist. Die – rechtlich unverbindlichen – Leitlinien der Kommission zur EWKRL bleiben ebenfalls im Ungefähren, sehen aber das Merkmal „Hauptstrukturbestandteil“ z.B. als gegeben an, wenn ein Produkt aus Papier oder Karton eine Kunststoffbeschichtung oder -



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

auskleidung enthält, um einen Schutz gegen Wasser oder Fett zu bieten. Gleiches soll aus Sicht der Kommission auch bei Getränkekartons gelten, die neben Papier und Aluminium auch Schichten von Kunststoff enthalten, „die für die Gewährleistung der technischen Eigenschaften des Getränkebehälters, einschließlich Sauerstoff- und Wasserbarrieren, erforderlich sind“. (siehe [Leitlinien](#) 2.2.1). Die Kommission scheint daher darauf abzustellen, dass der Kunststoff in der Verpackung eine gewisse Funktion erfüllt. Ob diese Gleichstellung des Begriffs „Hauptstrukturbestandteil“ mit dem Begriff „Funktion“ allerdings von den Gerichten geteilt wird, bleibt abzuwarten.

Festzuhalten ist, dass leichte Kunststofftragetaschen aus mehreren Materialien nur dann verboten sind, wenn der Kunststoff darin als „Hauptstrukturbestandteil“ der Tasche fungieren kann. Dabei kommt es nicht auf den Masseanteil des Kunststoffs an.

(3) Ausnahme für natürliche Polymere, die nicht chemisch modifiziert wurden

Eine Ausnahme vom Verbot gilt für Tragetaschen aus **natürlichen Polymeren**, die nicht chemisch modifiziert wurden. Der Begriff „natürliches Polymer“ wird in den ECHA-[Leitlinien](#) wie folgt definiert:

„Als natürliche Polymere gelten Polymere, die Ergebnis eines Polymerisationsvorgangs sind, der in der Natur stattgefunden hat. Der Extraktionsvorgang, mit dem sie extrahiert wurden, wird bei der Einstufung als natürliches Polymer nicht berücksichtigt. Das bedeutet, dass natürliche Polymere bei einer Beurteilung nach den Kriterien in Artikel 3 Absatz 39 der REACH-Verordnung nicht zwingenderweise als ‚Naturstoffe‘ anzusehen sind“.

Nach Auffassung der Kommission erfüllen beispielsweise Cellulose und Lignin, die aus Holz extrahiert werden, sowie durch Nassmahlung gewonnene Maisstärke die Definition eines natürlichen Polymers (siehe [Leitlinien](#) 2.1.3). Polymere, die über einen industriellen Fermentationsprozess hergestellt werden, sind dagegen keine natürlichen Polymere, da die Polymerisation nicht in der Natur stattgefunden hat. Daher stuft die Kommission z. B. Polyhydroxyalkanoate (PHA) nicht als natürliche Polymere ein.

Hinzu kommt, dass die natürlichen Polymere „**nicht chemisch modifiziert**“ worden sein dürfen. Artikel 3 Nummer 40 der [REACH-Verordnung](#) definiert den Begriff wie folgt:

„nicht chemisch veränderter Stoff: Stoff, dessen chemische Struktur unverändert bleibt, auch wenn er einem chemischen Verfahren oder einer chemischen Behandlung oder einer physikalischen mineralogischen Umwandlung, zum Beispiel zur Beseitigung von Verunreinigungen, unterzogen wurde“.



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Die Kommission schlägt in ihren EWKRL-Leitlinien vor, diese Definition nur teilweise anzuwenden und lediglich einen eventuellen Unterschied zwischen dem Ausgangspolymer und dem daraus hergestellten Polymer zu berücksichtigen. Etwaige Veränderungen, die während des Herstellungsprozesses stattgefunden haben könnten, sollen laut Kommission außer Acht gelassen werden, „*da diese für die Eigenschaften und das Verhalten des verwendeten und schließlich möglicherweise in die Umwelt freigesetzten Polymers nicht von Belang sind.*“ (siehe [Leitlinien](#) 2.1.3). Diese Interpretation ist rechtlich fragwürdig; eine gerichtliche Klärung steht noch aus.

Die Konsequenz der Kommissions-Auffassung wäre, dass beispielsweise regenerierte Cellulose, etwa in Form von Viskose, Lyocell und Cellulosefolie, nicht als chemisch verändert gilt, da die resultierenden Polymere im Vergleich zum Ausgangspolymer nicht chemisch verändert sind. Celluloseacetat gilt als chemisch verändert, da die chemischen Modifizierungen der Cellulose während des Produktionsprozesses im Vergleich zum natürlichen Ausgangspolymer am Ende des Produktionsprozesses erhalten bleiben.

b) Form der Taschen - Abgrenzung zwischen Tragetaschen, Beuteln und Tüten

Viele Diskussionen gibt es derzeit um die Form der vom Verbot betroffenen leichten Kunststofftragetaschen. Das Verpackungsgesetz selbst definiert die Form der Tragetasche nicht, sondern enthält – im Anschluss an die Definition in Art. 3 Nr. 1b der EU-Verpackungsrichtlinie – lediglich den Hinweis, dass Taschen „mit oder ohne Tragegriff“ erfasst sind. Gesetzlich nicht geklärt ist in Deutschland, wie Taschen mit einem Griffloch zu behandeln sind und wie die Abgrenzung zu Beuteln, Säcke und Tüten zu erfolgen hat.

Bei den Inverkehrbringern solcher Tragetaschen führt diese Rechtsunsicherheit teilweise zu einem eher restriktiven Verständnis des Verbots. So wird die Ansicht geäußert, das Verbot gelte auch für Tüten und Beutel ohne Tragegriff bzw. Griffloch oder sonstiger Tragehilfe. Das ist sicherlich zu weitgehend, weil der Gesetzgeber bewusst den Begriff „Tragetasche“ gewählt hat. Im Gesetzgebungsprozess hatte das Bundesumweltministerium klargestellt, dass das Verbot nur für solche Tragetaschen gelten soll, die bereits unter die freiwillige Vereinbarung mit dem Handel fielen:

*„Verboten werden Einweg-Plastiktüten mit einer Wandstärke von unter 50 Mikrometer (μm), **die auch die bisherige Vereinbarung mit dem Handel umfasst.**“ (siehe BMUV-Website ([link](#)), Antwort auf Frage 2).*



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Der Anwendungsbereich der freiwilligen Vereinbarung ergibt sich u.a. aus der Berichterstattung der GVM zu den Verbrauchszahlen: Danach sind

*„Tragetaschen [...] alle Beutel, die im Allgemeinen die Funktion haben, Gegenstände aus dem Handelsbetrieb zum Ort des Verbrauchs zu transportieren. **Tragetaschen haben einen Tragegriff, der sowohl eine Schlaufe als auch eine Ausstanzung oder Ähnliches sein kann.** Tragetaschen werden an der Kasse an den Endverbraucher abgegeben.“ ([link](#)).*

Weder dem Verpackungsgesetz noch der Begründung des Verbotsgesetzes lässt sich eine entgegenstehende Auffassung entnehmen. Damit kann festgehalten werden, dass eine Tragetasche im Sinne des § 5 Abs. 2 VerpackG sich von Beuteln, Säcke und Tüten dadurch unterscheidet, dass sie entweder einen **Tragegriff oder ein Griffloch oder Ähnliches** hat. Taschen, die weder einen Tragegriff noch ein Griffloch haben, wie z.B. Brotbeutel, Beutel mit Zugband, Säcke und Tüten, sind daher keine „Tragetaschen“ im Sinne des Gesetzes und nicht von dem Verbot betroffen (siehe insofern auch die Definition in § 2 Abs. 10 Nr. 1 Abfallwirtschaftsgesetz Österreich ([link](#))).

c) Wandstärke

Nur solche Kunststofftragetaschen sind von dem Verbot erfasst, die eine Wandstärke zwischen 15 und 50 Mikrometern aufweisen. Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von mehr als 50 Mikrometern sind vom Verbot ausgenommen. Ausgenommen sind auch „sehr leichte Kunststofftragetaschen“ mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, sofern diese „aus Hygienegründen erforderlich sind oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt“. Darunter fallen z.B. Tragetaschen in der Obst- und Gemüseabteilung sowie Tragetaschen in Apotheken oder der Gastronomie. Eine Erforderlichkeit aus Hygienegründen wird bei vielen Anwendungen gegeben sein.

Unklar ist bislang, an welcher Stelle die Wandstärke gemessen werden soll. Manche Kunststofftragetaschen haben zum Abschluss oben einen Wulst, der erheblich dicker als der untere Teil der Tasche ist.

d) „dazu bestimmt, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden“

Aufgrund der Regelung im Verpackungsgesetz und dessen § 2 Abs. 1 VerpackG muss es sich bei den leichten Kunststofftragetaschen um eine „**Verpackungen**“ im Sinne von § 3 Abs. 1 VerpackG handeln. Das Inverkehrbringen von leichten Kunststofftragetaschen als **eigenständige Ware** (z.B. als Müllbeutel oder Sammelbeutel für Bioabfall) ist von dem Verbot nicht betroffen, zumal diese auch nicht „dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden“.



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Bei Tragetaschen ist die Abgrenzung zwischen Verpackung und Nicht-Verpackung Gegenstand zahlreicher Gerichtsverfahren und bislang nicht geklärt. Konkret geht es darum, ob die (in der Regel an der Kasse) angebotenen Tragetaschen (in der Regel sog. Permanenttragetaschen mit einer Wandstärke größer 50 Mikrometer) als Transportmedium und damit als Produkt (Nicht-Verpackung) verkauft werden oder als (systembeteiligungspflichtige) Verkaufsverpackungen, speziell „*Verpackungen, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, um die Übergabe von Waren an den Endverbraucher zu ermöglichen oder zu unterstützen (Serviceverpackungen)*“, siehe § 3 Abs. 1 Nr. 1 a) VerpackG. Sofern eine Verpackung bejaht wird, stellt sich für diese Tragetaschen darüber hinaus die Frage, ob es sich um eine Mehrwegverpackung im Sinne von § 3 Abs. 3 VerpackG handelt, die nach § 12 Nr. 1 VerpackG nicht systembeteiligungspflichtig sind. Bis zu einer gerichtlichen Klärung ist damit zu rechnen, dass die Behörden vor Ort bei der Verhängung von Bußgeldern (siehe unten 3.) diesbezüglich eher zurückhaltend agieren werden.

3. Was droht bei einem Verstoß?

Nach § 36 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Abs. 2 VerpackG handelt es sich bei einem Verstoß gegen das Verbot um eine Ordnungswidrigkeit, die mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro geahndet werden kann. Zuständig für die Überwachung und Durchsetzung des Verbots sind die Länderbehörden, das heißt in der Regel die Unteren Abfallbehörden der Städte und Kreise.

4. Ist das Verbot verfassungsgemäß?

Aus unserer Sicht sprechen gute Gründe dafür, dass das Verbot verfassungswidrig ist. Bei der Anhörung zu dem Verbotsvorschlag im Bundestag am 6. Mai 2020 stellte der Sachverständige *Stefan Kopp-Assenmacher* fest, dass das Verbot von leichten Kunststofftragetaschen als „*ultima ratio*“ staatlichen Handelns einer strengen Verfassungsprüfung unterliegt. Im Ergebnis bezweifelte er die Verhältnismäßigkeit des Verbots, konkret sowohl dessen Geeignetheit, als auch seine Erforderlichkeit und Angemessenheit ([link](#)).

Es wird daher davon ausgegangen, dass einige der hier angesprochenen Fragen noch eine gerichtliche Klärung erfahren werden.

Bad Homburg, Februar 2022