

Erste Einschätzungen zu den Eckpunkten für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes

Funktionierende Kreisläufe der Pfandsysteme durch Wiederverwendung und hochwertiges Material-Recycling in geschlossenen Systemen bei Getränkeverpackungen schützen und stärken

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat Eckpunkte für ein Drittes Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes („Gesetz für weniger Verpackungsmüll“) veröffentlicht.

Ein entsprechender Referentenentwurf befindet sich in der Ressortabstimmung. Leider hat hierzu keine vorherige inhaltliche Erörterung der nun vom BMUV vorgestellten Regelungen mit weiten Bereichen der unmittelbar betroffenen Wirtschaft auf der Fachebene stattgefunden. Dies ist – bei allen bisher auch von Seiten der Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) gegenüber dem BMUV unterbreiteten Angeboten zum Dialog – aus unserer Sicht ausgesprochen bedauerlich, da die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen tiefgreifende Veränderungen in den betroffenen Wirtschaftsbereichen nach sich ziehen werden.

Der kursierende Entwurf offenbart eine weitgehende Ferne zu den bestehenden und am Markt etablierten, grundsätzlich funktionierenden praktischen Abläufen in Industrie und Handel. Dies betrifft in besonderer Weise insbesondere die logistischen Anforderungen an den Mehrwegkreislauf bei Getränkeflaschen.

Daher gehen wir davon aus, dass die im Referentenentwurf vorgeschlagenen Regelungen entgegen der dahinterstehenden politischen Motivation nicht dazu beitragen, die Mehrwegstrukturen in Deutschland zu stärken bzw. sinnvoll auszubauen.

Grundlegende Kritikpunkte an den Vorschlägen

Die Pläne des BMUV stellen in mehreren Punkten tiefgreifende Eingriffe in die bestehenden Strukturen dar. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind zudem elementare und fragwürdige Eingriffe in Grundstrukturen unserer sozialen Marktwirtschaft. Dies gilt konkret für

- die vorgesehene **umfassende Rücknahmepflicht** für sämtliche Mehrweggebinde in allen Vertriebsformaten,

- die in Verbindung mit einer **Listungspflicht für Handelsformate** vorgesehen ist, die bislang keine Mehrwegangebote führen, und
- darüber hinaus mit einer **Anforderung zur Preisgestaltung für die Letztanbieter** kombiniert werden soll.

Jeder dieser Eingriffe in die bestehenden Marktstrukturen für sich ist bereits schwerwiegend. In der Kombination werden diese vermutlich zu – nicht intendierten – disruptiven Entwicklungen im Getränkektor führen, die sich insbesondere auf mittelständische und kleinere Unternehmen nachteilig auswirken.

Ebenso wird im Ergebnis die mit den Plänen angestrebte strukturelle Stärkung von Mehrweg – so die Einschätzung aus der Praxis – damit nicht erreicht. Vielmehr werden die bislang funktionierenden Mehrwegkreisläufe belastet und die zukünftigen Rahmenbedingungen für Mehrweg in den angesprochenen Getränke-segmenten sogar deutlich schwieriger.

Es ist daher mehr als zweifelhaft, dass die Pläne in der Umsetzung tatsächlich ein zielführender Beitrag zur Mehrwegförderung sein können.

Kurzer Überblick zu den angestrebten Regelungen

Kernpunkte der angestrebten Gesetzesänderungen aus Sicht des BMUV sind dabei die folgenden Maßnahmen (vgl. www.bmu.de/download/eckpunkte-zum-gesetz-fuer-weniger-verpackungsmuellBMUV, Fettdruck durch wafg):

1. *Stärkung der Wahlfreiheit der Verbraucher*innen im Supermarkt und Discounter, die künftig für **mehrere Arten von Getränken jeweils mindestens eine Mehrwegalternative anbieten müssen***
2. *Verbraucher*innen sollen ihre **Mehrwegflaschen überall abgeben können, wo es Getränke gibt***
3. *Das seit 1.1.2023 **verpflichtende Mehrwegangebot** für Speisen und Getränke ToGo wird auf alle Materialien ausgeweitet – bisher muss nur zu Einwegkunststoff eine Mehrwegalternative angeboten werden*
4. ***Keine Einwegverpackungen** mehr beim **Vor-Ort-Verzehr** für Burger, Pizza und Co.*
5. ***Schluss mit Mogelpackungen:** Klarstellung, dass die Verringerung der Füllmenge bei gleichbleibender Verpackung in der Regel unzulässig ist*

Einordnung in die derzeit bestehenden Strukturen und abweichende Folgenabschätzung zu den Intentionen des BMUV

Insbesondere die Vorschläge zum Mehrwegangebot (§ 32 des Referentenentwurfs) und zur Mehrwegrücknahme (§ 33 des Referentenentwurfs) werden von unserer überwiegend mittelständisch geprägten Branche mit großer Sorge gesehen, da das eigentliche Ziel – die Stärkung von Mehrweg – damit nach unserer nachfolgend näher erläuterten Einschätzung in der Praxis gerade nicht erreicht werden dürfte.

Mit Sorge sehen wir mögliche negative Auswirkungen auf die etablierten Mehrwegkreisläufe sowie die Perspektiven regional verwurzelter mittelständischer Unternehmen und der dort angebotenen Arbeitsplätze.

Besonders nachteilig fällt auf, dass weder die bestehenden Marktstrukturen berücksichtigt noch die seit Jahren über den redlichen Handelsbrauch zwischen Industrie und Handel aufgestellten Abläufe sowie die Grundlagen für die geltende Rechtslage betrachtet wurden.

Eine konkrete, systematische und gesamthafte Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen sowie deren gesamthafter Wirkung ist nicht erkennbar.

Die vorgeschlagenen Regelungen stellen erhebliche Markteingriffe dar und werfen sehr grundlegende ordnungspolitische Fragen auf – dies gilt gleichermaßen für die Frage einer Leistungspflicht (Sortimentsgestaltung), die dabei zusätzlich angedachten Eingriffe in die Preis-Autonomie sowie insbesondere die komplexen Fragen bei einer umfassenden Rücknahmepflicht für alle Gebinde auch bei Mehrweg.

Insgesamt sind die Regelungen im vorliegenden Entwurf nicht dazu geeignet, die vorhandenen Mehrwegstrukturen fortzuschreiben und zu stärken. Vielmehr besteht das Risiko, dass die bestehenden Systeme aufgrund der neuen Anforderungen im schlimmsten Fall kollabieren bzw. einzelne (insbesondere kleinere) Marktakteure strukturell benachteiligt werden. Diese nicht auszuschließenden Fehlsteuerungen des Marktes verdeutlichen, wie wichtig eine sorgfältige Folgenabschätzung ist.

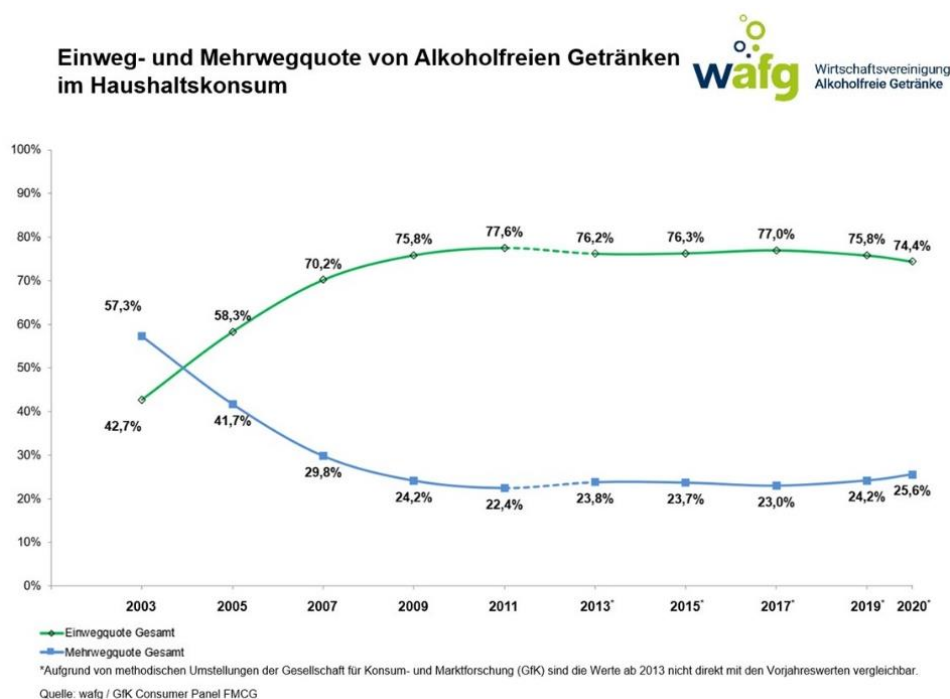
Zugleich haben wir erhebliche Vorbehalte zur ökologischen Sinnhaftigkeit und vor allem zur Verhältnismäßigkeit der angedachten Eingriffe.

Auch bei alkoholfreien Getränken gibt es in Deutschland international und im europäischen Vergleich vorbildliche Pfandsysteme mit Rücklaufquoten zwischen 96 und 99 Prozent. Diese stehen für funktionierende Kreisläufe, die bei Mehrweg über die Wiederverwendung der Gebinde und vor allem bei PET-Einweg über hochwertiges Recycling umgesetzt werden.

Die in den 90er-Jahren eingeführte Mehrweg-Quote bei Getränkeverpackungen war seinerzeit zunächst ein Instrument, um den Marktanteil festzuschreiben. Noch im Jahr 2016 hatte die Bundesregierung in einem Kabinettsentwurf des Verpackungsgesetzes vorgeschlagen, diese Quote auf gesetzlicher Ebene nicht mehr fortzuführen.

Bekanntermaßen hat die Einführung des gesetzlichen Pflichtpfandes für bestimmte Einweggetränke-Verpackungen im Jahr 2003 seinerzeit nicht dazu geführt, die politisch damit angestrebte Erhöhung der Mehrwegquote in der Praxis tatsächlich umzusetzen. Zwar hatte diese Einführung des gesetzlichen Pfandes unstreitig einen positiven Einfluss auf die Reduzierung beim Littering im öffentlichen Raum.

Der Mehrweg-Anteil wurde seinerzeit nach Einführung der Vorgaben jedoch gerade nicht gesteigert, sondern am Markt das genaue Gegenteil erreicht:



Insbesondere weisen wir darauf hin, dass Hersteller und Handel insgesamt bereits heute eine breite Vielfalt von funktionalen Verpackungen anbieten, aus denen die Verbraucherinnen und Verbraucher ihre passende Auswahl treffen können.

Es ist für die Verbraucherinnen und Verbraucher keine Schwierigkeit, wenn sie Mehrweg-Getränkeverpackungen wünschen, diese in zahlreichen Vertriebsformaten bundesweit sowie flächendeckend zu erhalten und diese ebenso im Grundsatz unproblematisch auch wieder zurückgeben zu können.

Detaillierte Hinweise zu konkreten Regelungselementen

Diese allgemeinen Einordnungen vorausgestellt möchten wir konkret auf folgende Risiken hinweisen, die mit dem aktuellen Vorschlag verbunden sind:

- **Eine allgemeine, umfassende Rücknahmeverpflichtung gefährdet das Funktionieren der Mehrweg-Systeme**

Eine allgemeine, umfassende Rücknahmeverpflichtung zur Rücknahme aller Gebinde wird nach unserer ersten Bewertung des Referentenentwurfs aus einer ganzen Reihe von Gründen in der Praxis gerade **nicht** dazu führen, **Mehrweg zu stärken**.

Im Gegenteil: In den praktischen Abläufen – gerade angesichts der in Deutschland etablierten Handelsstrukturen und der komplexen Anforderungen bei der Mehrweg-Logistik – werfen die Pläne sehr grundsätzliche Fragen und Herausforderungen auf, die als solche im vorliegenden Referentenentwurf jedoch nicht sachgerecht geklärt werden. Allerdings stellt sich darüber hinaus die ebenso grundsätzliche Frage, ob alternativ eine solche Detail-Gesetzgebung überhaupt realisierbar, angemessen, erforderlich und verhältnismäßig wäre.

Die **geltende gesetzliche Vorgabe in § 15 Absatz 1 des Verpackungsgesetzes**, wonach bei Mehrweg im Handel Verpackungen solcher Waren zurückzunehmen sind, die nach Art, Form und Größe den im Geschäft jeweils geführten Sortimenten entsprechen, hat bei Mehrweg aufgrund der Logistik eine besondere sachliche Grundlage und ist zentral für das Funktionieren der Mehrwegsysteme – gerade im Zusammenspiel zwischen den Unternehmen in der Lieferkette.

Dabei sieht § 15 Abs. 1 Verpackungsgesetz vor: „Hersteller und in der Lieferkette nachfolgende Vertreiber von 1. Transportverpackungen, (...), 5. Mehrwegverpackungen sind verpflichtet, gebrauchte, restentleerte Verpackungen der gleichen Art, Form und Größe wie die von ihnen in Verkehr gebrachten am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich zurückzunehmen. Für Letztvertreiber beschränkt sich die Rücknahmepflicht nach Satz 1 auf Verpackungen, die von solchen Waren stammen, die der Vertreiber in seinem Sortiment führt. (...)“.

Mit den Regelungen des § 32 und § 33 des Referentenentwurfs und den darin vorgeschriebenen Listungs- und Rücknahmepflichten wird den Unternehmen diese Grundlage entzogen. Bei den vorliegenden Vorschlägen sehen wir insofern bereits nach einer ersten vorläufigen Sichtung **erhebliche Risiken für die funktionierenden Mehrweg-Kreisläufe**.

Die heutige Organisation der Abwicklung der Mehrweglogistik beruht auf vertraglichen Vereinbarungen, die zudem unterschiedlich – nicht zuletzt aufgrund der abweichenden Rahmenbedingungen bei „offenen“ bzw. „geschlossenen“

Pools bzw. Individual-Mehrweg – ausgestaltet sind. Grundlage der etablierten Systeme ist insofern vor allem der redliche Handelsbrauch. Eine Umsetzung der vorgesehenen umfassenden Mehrwegrücknahmepflichten würde diese Abläufe bzw. Prozesse tiefgreifend stören. Dies gilt vor allem an den neuen Schnittstellen von Akteuren, die bislang keine bilaterale Verständigung getroffen haben.

Um solche Fehlentwicklungen zu vermeiden, möchten wir folgende, im aktuellen Stand noch nicht abschließenden **Fragestellungen** adressieren, die zwingend vor einer möglichen Verabschiedung des Dritten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes zu klären bzw. mit den betroffenen Kreisen zu erörtern sind:

Logistische und rechtliche Fragen, insbesondere zu Umsetzbarkeit und Folgen sowie weiteren Entwicklungen aufgrund der Maßnahme

- Hat das BMUV eine fundierte Bewertung, in welchem Umfang und in welchen Bereichen in der Folge zukünftig zusätzliche Transporte notwendig werden?
- Wie soll aus Sicht des BMUV die Rückführungslogistik praktisch organisiert werden, wenn letztlich jedes Einzelgebilde stets an einen bzw. den jeweiligen Verwender zurückgebracht werden soll?
Diese Frage stellt sich gleichermaßen bei der Rücknahme von „Fremdgebinden“ bei Getränkeverpackungen selbst sowie für Transportverpackungen (Kästen). Die Frage ist auch rechtlich unter dem Aspekt relevant, wenn insofern keine vertraglichen Vereinbarungen bestehen bzw. rein praktisch nachvollziehbare Informationen zum Inverkehrbringer oder zur konkreten Pfandhöhe fehlen.
- Ist dem BMUV insofern präsent, dass ein erheblicher logistischer Aufwand entsteht, wenn zukünftig auch solche Gebinde von Abfüllern, die lediglich Kleinstmengen in Verkehr bringen, außerhalb der bislang etablierten Mehrweg-Kreisläufe bundesweit zurückgeführt werden müssen und gibt es hierzu eine Folgenabschätzung?
- Hat das BMUV eine fundierte Bewertung, in welcher Quantität und Qualität die erhöhte Komplexität in Sortierung und Logistik dazu beiträgt, dass von Herstellern die erforderliche Anzahl der benötigten Leergebinde erhöht werden muss – und wenn ja, von welchen Mengen an zusätzlichem Mehrweg-Leergut, dass durch die allgemeine Rücknahmepflicht zusätzlich erforderlich wird, ist auszugehen?
- Sieht das BMUV gegebenenfalls Herausforderungen dahingehend, dass – gerade bei Mehrweggebinden, die vor allem von kleineren Akteuren verwendet werden – diesen über die zukünftig komplexere Rückführung ihre Gebinde auch zukünftig in ausreichender Menge zur Verfügung stehen bzw. wurde dieser Aspekt näher geprüft?

- Hat das BMUV eine fundierte Bewertung, ob die logistischen Infrastrukturen und Kapazitäten angesichts der hinreichend bekannten Herausforderungen (in allen relevanten Bereichen, wie Straße, Schiene, Wassertransport) gesichert zur Verfügung stehen?
- Hat das BMUV eine fundierte Bewertung, ob – bei einem entsprechenden Mehrbedarf – die Kapazitäten für die benötigten zusätzlichen Gebinde bereitstehen und gibt es eine Einschätzung, in welchen Gebindestrukturen (Glas bzw. PET oder andere Materialien) diese zu erwarten sind?
- Ist das BMUV der Überzeugung, dass für die zukünftigen Prozesse vor allem Lösungen auf der Basis von Automatisierungen möglich sind, oder gibt es eine Einschätzung, welcher zusätzliche Personalbedarf (auf allen Stufen) mit einer solchen Vorgabe einhergeht? Falls das BMUV eventuell von automatisierten Lösungen ausgeht, welche Konzepte hat das BMUV hierzu betrachtet? Wurden hierzu konkrete Gespräche mit Akteuren in der Wirtschaft geführt, und falls ja, mit welchen?

Rechtliche Fragestellungen aufgrund der Veränderungen zu den geltenden Vorgaben im Verpackungsgesetz

- Wie möchte das BMUV abgrenzen, wann Mehrweggebilde (am Ende ihres regulären Verwendungszyklus nach entsprechenden Umläufen) nicht mehr weiterverwendet werden können, jedoch von der einzelnen Verpackung noch keine konkrete Umwelt- oder Gesundheitsgefahr ausgeht? (vgl. hierzu mir Kursivsetzung durch wafg § 33 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1 des Referentenentwurfs: „Im Übrigen ist eine Entsorgung der zurückgenommenen Mehrweggetränkeverpackungen und zugehörigen Mehrwegumverpackungen nur zulässig, soweit diese 1. aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes *erforderlich* ist, [...].“)
- Geht das BMUV davon aus, dass die vorgeschlagenen Regelungen in § 33 Abs. 3 des Entwurfs hinreichend ausgestaltet sind, um die Anforderungen aus der Produktsicherheit mit Blick auf die Ausmusterung von Gebinden sachgerecht und rechtssicher gestalten zu können?
- Wie soll aus Sicht des BMUV in der Praxis mit einer Situation umgegangen werden, in der ein (Erst-)Inverkehrbringer der Mehrweg-Gebinde nicht ermittelbar ist bzw. dies nur mit einem erheblichen Rechercheaufwand im Einzelfall möglich ist – welche Voraussetzungen werden insofern ganz konkret für die Praxis und die Kontrolle (Verwaltungsvollzug) zum Nachweis der Vorgaben in § 33 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs in Verbindung mit § 33 Abs. 3 Satz 4 Nr. 3 des Entwurfs gestellt?
- Liegt immer eine „systematische“ Vernichtung vor, wenn die in § 33 Abs. 3 Satz 4 des Entwurfs vorliegenden Ausnahmetatbestände aus Sicht der

Vollzugsbehörde nicht erfüllt sind (wichtig mit Blick auf die geplante Bußgeldbewehrung in § 38 Nr. 30 [neu] des Entwurfs)?

- Die Vorgaben zur Rücknahme- und Listungspflicht zielen jeweils auf die „Letztvertreiber“ ab – dabei ist Letztvertreiber nach § 3 Absatz 13 Verpackungsgesetz derjenige Vertreiber, der Verpackungen an den Endverbraucher abgibt. Daher stellt sich die Frage, ob dies so zu verstehen ist, dass bei entsprechender Betriebsgröße auch Gastronomie, Kantinen oder andere Formate (Event- und Kulturbereich), möglicherweise auch noch weitere Bereiche, betroffen sind. Wie ist hierzu die Bewertung des BMUV?
- Bei den von der Listungspflicht betroffenen Kategorien wird in § 32 Absatz 2 Nummer 3 auf Säfte und Nektare ohne Kohlensäure abgestellt, während die Betroffenheit karbonisierter Nektare unklar bleibt. Auf welcher Grundlage beruht diese Differenzierung?
- Welche konkreten Lösungen sieht das BMUV mit Blick auf die Einbeziehung von Automaten vor, die in § 33 Absatz 2 des Referentenentwurfs als solche explizit angesprochen werden?

Fragen zu den (volks-)wirtschaftlichen Mehrkosten und zur Belastbarkeit der Kostenschätzungen

- Gibt es zum logistischen (Mehr-)Aufwand und dessen realen Kosten eine konkrete, belastbare Marktanalyse bzw. Folgenabschätzung? Die vorliegenden Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfes bilden dieses Erfordernis nach unserer Sichtweise bei Weitem nicht ab. So fehlen beispielsweise bei der Einschätzung des Erfüllungsaufwands der zusätzliche Aufwand für den erforderlichen Flächen(mehr)bedarf.
- Auf welcher konkreten Grundlage hat das BMUV seine Kostenberechnungen für die gesamtwirtschaftlichen Belastungen bzw. das Verbraucherpreisniveau vorgenommen?
- Wurden zu den Kostenberechnungen im Referentenentwurf zuvor die betroffenen Wirtschaftskreise angehört bzw. fanden hierzu Gespräche statt, falls ja, mit wem?
- Für wie belastbar hält das BMUV diese (Kosten-)Berechnungen?

Verbraucherpolitische Fragestellung

- Wie soll im Streitfall mit Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie innerhalb der Wirtschaftskette verfahren werden, wenn streitig ist, ob es sich bei der konkreten Verpackung tatsächlich um ein Mehrweg-Gebinde handelt?

- Wie soll mit Gebinden umgegangen werden, die als solche nicht mehr als Mehrweg in Verkehr gebracht werden oder deren Eigentümer bzw. verantwortlichen Inverkehrbringer nicht mehr am Markt tätig ist?
- Sollen nach Auffassung des BMUV Mehrweg-Gebinde aus Drittländern ausgegrenzt werden – und wenn ja, wie?

Die Ausweitung der Rücknahmeverpflichteten und die damit verbundenen Konsequenzen müssen zudem stets im Zusammenhang mit der parallel gemäß § 32 des Entwurfes vorgesehenen Leistungspflicht betrachtet bzw. in diesem Gesamtkontext bewertet werden.

Die im Referentenentwurf vorgesehenen Markteingriffe in die etablierten Mehrweg-Kreisläufe – die wie dargelegt in Deutschland vorbildlich sind (was zuletzt auch ausdrücklich von der EU-Kommission in anderem Kontext anerkannt wurde) – wirken sich grundlegend auf das Verhältnis zwischen Handel und Industrie aus. In besonderer Weise gilt dies für die hier angedachte Ausweitung der Leistungspflicht.

Es ist zu befürchten, dass in der derzeit ohnehin wirtschaftlich angespannten Situation durchaus Teile des Handels geneigt sein könnten, diese zukünftige Situation so gestalten, dass im Handel anfallendes Leergut in diversen Konstellationen als „Druckfaktor“ eingesetzt werden könnte, was sich zusätzlich existenzbedrohend auf die mittelständische Getränkeindustrie auswirken würde.

Hinzu kommt, dass einzelne Markt-Akteure heute Gebinde in den Verkehr bringen, die ihrerseits zwar als „Pfandflasche“ oder zum Teil sogar als „Mehrweg“ bezeichnet werden, tatsächlich jedoch nach Überzeugung von Marktexperten nicht die Anforderungen der geltenden Mehrweg-Definition des Verpackungsgesetzes erfüllen. Diese Praxis ist unstrittig schon heute rechtswidrig. Allerdings gibt es auf breiter Ebene in Deutschland in den Ländern und Kommunen ein erhebliches Vollzugsdefizit. Solange diese nicht geschlossen sind, bestehen auch unter diesem Aspekt weitere Vorbehalte.

Zudem stellen sich mit Blick auf das gewählte **Verfahren** einer nun nationalen Regelungsinitiative (konkret auf die Rücknahmepflichten, aber auch zu den nachfolgend dargelegten anderen Maßnahmen wie Angebotspflichten und Preisvorgaben) weitere grundlegende Fragen an das BMUV:

- Warum sollen zum jetzigen Zeitpunkt und parallel zu einer laufenden EU-Gesetzgebung genau in diesem Themenbereich ausgerechnet bei Getränkeverpackungen, die im Vergleich zu allen anderen Bereichen bei Fertigpackungen im Sektor Fast-Moving-Consumer-Goods (FMCG) bereits einen außerordentlichen Mehrweganteil haben, die funktionierenden Systeme einem vermutlich existentiellen Belastungstest unterzogen werden?

- Welche Gründe rechtfertigen, selbst im Getränkebereich dabei weiterhin nur bestimmte Getränkesegmente zu adressieren?
- Gibt es eine evidenzbasierte Untersuchung, auf deren Grundlage das BMUV die bewährten Grundsätze für die rechtlichen Vorgaben für Mehrwegkreisläufe in § 15 Verpackungsgesetz bei bestimmten Getränkeverpackungen und Transportbehältern nun in einer derart grundlegenden Ausrichtung in Frage stellt?

- **Vorgaben zur Preisgestaltung bei Mehrweglistung**

Marktwirtschaftlich und ordnungspolitisch bedenklich sind zudem die **pauschalen Vorgaben zur Preisgestaltung**, wonach der Preis des in einer Mehrweg-Verpackung angebotenen Getränkes an vergleichbare, in Einweg-Getränkeverpackungen angebotene vergleichbare Getränke „angepasst“ werden soll.

Diese pauschale Vorgabe zur Preisgestaltung – dazu sieht § 32 Absatz 1 des Referentenentwurfs konkret vor, dass der „Preis des in einer Mehrweggetränkeverpackungen angebotenen Getränks (...) an vergleichbare, in Einweggetränkeverpackungen angebotene Getränke der jeweiligen Getränkegruppen im Sortiment des Letztvertreibers am Ort des Inverkehrbringens angepasst sein (muss)“ – ist ein fundamentaler und unverhältnismäßiger Eingriff in die Vertragsfreiheit.

Insbesondere können weder die strukturell völlig anders ausgerichtete speziellen Tatbestände nach § 6 Gaststättengesetz (GastG) zum Ausschank alkoholfreier Getränke noch die ebenso bereits strukturell anders gelagerten bisherigen Bestimmungen für „To-Go“-Verpackungen im Außer-Haus-Bereich hier aus unserer Sicht zu einer anderen Bewertung führen.

Beide Konstellationen, insbesondere das sogenannte „Apfelsaftgesetz“, sind auf besondere Sachverhalte in der Gastronomie zugeschnitten. Für eine pauschale Ausweitung auf den allgemeinen Wirtschaftsverkehr gibt es keine Rechtfertigung.

Insbesondere anders gelagert als bei der bisherigen Regelung zu „To-Go“-Verpackungen geht es vorliegend in der tatsächlichen Situation auch nicht um die Darreichung der (Service-)Verpackung flankierend zu seiner Dienstleistung, sondern vorrangig um die Preisgestaltung der Produkte als solcher. Damit werden bei unterschiedlichen Produktions- und Vertriebsstrukturen mittelbar auch die Produzenten bzw. Hersteller in diese gesetzliche Preisvorgabe einbezogen. Völlig offen ist insofern für uns, ob sich das BMUV angesichts der damit verbundenen Gesamtlage mit dem naheliegenden Thema des Verbots des Verkaufs unter Einstandspreis (§ 20 Abs. 3 Satz 2 GWB) und den Schnittstellen von Handel und Industrie angesichts der in Deutschland etablierten Handelsstrukturen sachlich auseinandergesetzt hat.

In der konkret vorliegenden Situation ist eine solche Regelung daher weder ordnungspolitisch gerechtfertigt noch in der vorliegenden Pauschalität rechtlich tragfähig.

- **Listungspflicht ist ein erheblicher Markteingriff mit potenziell disruptiven Auswirkungen für die Strukturen in der Branche bezogen auf kleine und regionale Anbieter**

Eine **Listungspflicht** von Mehrweggebinden – wie in § 32 des Referentenentwurf vorgesehen – sieht die wafg ebenfalls als einen unverhältnismäßigen und grundlegenden **Eingriff in einen funktionierenden Markt**.

Es fällt auf, dass bei der Listungspflicht alle Formate und Betriebsgrößen bzw. Standorte angesprochen sind. Die bei der Rücknahmeverpflichtung zumindest noch fortgeführte **Ausnahme für kleinere Anbieter** (bei einer Verkaufsfläche von weniger als 200 Quadratmetern) ist im Referentenentwurf für die Listungspflicht **nicht zu finden**.

Zudem stellt sich für uns eine konkrete Rückfrage zum Anwendungsbereich bezogen auf „alkoholfreie Getränke“ bzw. Erfrischungsgetränke: Die uns bislang bekannte Formulierung im Referentenentwurf zur Aufzählung und Abgrenzung der gemäß § 32 Abs. 2 erfassten Getränkekategorien lautet zu § 32 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs wie folgt: „alkoholfreie Getränke, einschließlich trinkbarer Milcherzeugnisse, denen ein Stoff zugesetzt ist, der in Anlage 8 der Fruchtsaft- und Erfrischungsgetränke- und Teeverordnung vom 24. Mai 2004 (BGBl. I S. 1016), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. Mai 2020 (BGBl. 1075) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung aufgeführt ist“. Diese Formulierung wirft sprachlich und sachlich die Frage auf, welche „alkoholfreien Getränke“ von den neuen Pflichten zukünftig konkret erfasst wären.

Nach unserer Lesart kann sich die hier im Entwurf vorgenommene Bezugnahme auf Anlage 8 der Fruchtsaft- und Erfrischungsgetränke- und Teeverordnung sowohl auf „alkoholfreie Getränke“ *insgesamt* einschließlich der „trinkbaren Milcherzeugnisse“, bei denen entsprechende Stoffe zugesetzt wurden, beziehen. Andererseits ist ebenso eine Lesart möglich, dass nur solche alkoholfreien Getränke einbezogen werden sollen, die *jeweils* einen solchen Zusatz erfahren. Im letzteren Fall würde die von Seiten des BMUV vorgeschlagene Listungspflicht zwar koffeinhaltige Erfrischungsgetränke erfassen, nicht aber zum Beispiel fruchthaltige Limonaden, sofern diesen nicht im Einzelfall ein entsprechender Stoff (Koffein, Taurin, Inosit, Glucuronolacton) gemäß der konkret in Bezug genommenen Anlage 8 der Fruchtsaft- und Erfrischungsgetränke- und Teeverordnung zugesetzt wurde. Wir gehen davon aus, dass hier eine redaktionelle Ungenauigkeit bei der Übernahme von Rechtsgedanken vorliegen dürfte, die derzeit in anderem Sachzusammenhang in § 31 Abs. 4 Nr. 7 Buchstabe g) enthalten sind und sich dort ausschließlich auf trinkbare Milcherzeugnisse beziehen.

Wir können im Übrigen auch mit Blick auf die Frage der Angebots- bzw. Leistungspflicht, die das BMUV – wie aufgezeigt – nun überraschend auch noch mit einer Vorgabe zur Preisgestaltung verbunden hat, nicht erkennen, dass hierzu eine umfassende Folgenabschätzung zu den Auswirkungen dieser Vorgaben (insbesondere auf das Verhältnis von Handel und Industrie sowie die damit verbundenen Perspektiven, gerade auch für kleine und mittelständische Marktakteure) stattgefunden hat.

Wenn zukünftig auch von allen Discountern und in allen Segmenten zwingend Getränke in Mehrweg-Verpackungen angeboten werden müssen, wird dies nicht ohne Auswirkungen auf andere etablierte und wichtige Handelsformate (Vollsortimenter und Getränkefachgroß- und -einzelhandel) bleiben, die gestuft auch die Standortbedingungen für die Getränkeindustrie, die Zukunftsfähigkeit von Betrieben und die damit verbundenen Arbeitsplätze maßgeblich beeinflussen können.

Diese potenziellen Marktverschiebungen werfen insbesondere die Frage auf, ob gerade die zahlreichen in ihren Regionen verankerten kleinen und mittelständischen Abfüller, die ohnehin unter großem wirtschaftlichem Druck stehen und mit zahlreichen Herausforderungen kämpfen (von der Energiepreisentwicklung bis zum Fachkräftemangel), zukünftig unter fairen Wettbewerbsbedingungen in der Lage bleiben, Mehrweg-Getränkeverpackungen unter den neuen Rahmenbedingungen anzubieten.

Uns würde daher ernsthaft interessieren, ob mit Blick auf den Aspekt der sozialen Nachhaltigkeit und der Wertigkeit einer vielfältigen Anbieterstruktur als Teil der regionalen Versorgungssicherheit das BMUV eine Folgenabschätzung vorgenommen hat, wie sichergestellt werden kann, dass bzw. wie konkret die derzeitigen Vorschläge und Konzeptideen ausgerechnet die **Existenz von kleinen Unternehmen gefährden, die sich traditionell im Mehrwegbereich engagieren**. Denn mit der regionalen Vielfalt von Anbietern verbunden ist unstreitig zugleich die Resilienz und die Lokalität in der Versorgung mit abgefüllten Getränken.

- **Verbot von Einwegverpackungen für den Vor-Ort-Verzehr: Eindeutige Freistellung von Fertigpackungen dringend geboten**

Die geplante Ausweitung des Verbots von Einwegverpackungen für den Vor-Ort-Verzehr (siehe § 35 Absatz 3 des Entwurfs) ist – gerade durch die Bezugnahme auf „Waren“ – nicht klar formuliert und kann bisher so verstanden werden, dass damit ein Verbot zur Abgabe von Fertigpackungen ausgesprochen wird.

Eine solche Vorgabe wäre aus unserer Sicht rechtlich (bereits aus Gründen des EU-Rechts) nicht umsetzbar und zudem unverhältnismäßig.

Auch dieses Beispiel verdeutlicht noch einmal, dass neben den in den Eckpunkten kommunizierten Zielen die konkrete Ausgestaltung der Regelungsvorschläge im Referentenentwurf einer sehr sorgfältigen und kritischen Prüfung bedarf.

- **Listungspflicht ist ein erheblicher Markteingriff mit potenziell disruptiven Auswirkungen für die Strukturen in der Branche bezogen auf kleine und regionale Anbieter**

Eine einseitige Fokussierung auf den Mehrweg-Anteil wird aus unserer Sicht ohnehin den Realitäten am Markt nicht gerecht. Was aber bedauerlich ist, dass weiterhin nicht die Chancen genutzt werden, um ein stärkeres Bewusstsein für ein hochwertiges Recycling zu stärken: **In den Pfandsystemen geführte Verpackungen stehen für wichtige Wertstoffe.** Im Sinne der Kreislaufwirtschaft wäre es daher zu begrüßen, wenn die geschlossene Kreislaufführung bei bepfandeten Getränkeverpackungen und das allgemeine Bewusstsein hierfür, insbesondere bei Polyethylenterephthalat (PET) – wie dies bereits heute in § 1 Absatz 3 des Verpackungsgesetzes zu Recht ausdrücklich als Ziel formuliert ist – weiter gestärkt würde. Diese Chancen lässt der Gesetzentwurf aus.

Auch die **Zielkonflikte, die mit Blick auf die Anforderungen des Klimaschutzes bestehen**, dürfen im vorliegenden Kontext nicht vollständig ausgeklammert werden. Umfassende Ökobilanzen verdeutlichen, dass die (ökologische) Bewertung von Getränkeverpackungen von verschiedenen Faktoren abhängt (wie Umlaufzahlen, Gewicht, Rezyklateinsatz, Transport und Rückgabeverhalten der Verbraucher). Wir halten daher weiterhin einen systemoffenen Ansatz für zielführend. Die vorliegenden Vorschläge blenden diese Aspekte und die Marktrealitäten aus. Zugleich wird das Fortbestehen erfolgreicher Mehrweg-Systeme gefährdet, anstatt diese weiter zu stärken.

- **Hinweis auf die aktuelle Situation der Branche und erneutes Angebot zum fachlichen Austausch**

Zusammenfassend möchten wir daher noch einmal klarstellen, dass wir nicht nachvollziehen können, warum derart weitreichende Markteingriffe ohne eine umfassende Folgenabschätzung und (vorherige) fachliche Einbeziehung der Expertise der betroffenen Akteure (insbesondere in der Wirtschaft) aufgestellt werden. Die mit der Regelung spezifisch angesprochenen Wirtschaftsbereiche tragen die international vorbildlichen Pfandsysteme in Deutschland – und wie dargelegt sind im europäischen und internationalem Vergleich die entsprechenden Strukturen im Getränkesektor in Deutschland vorbildlich.

Darüber hinaus möchten wir ebenso noch einmal daran erinnern, dass (Getränke-)Verpackungen kein Selbstzweck sind. Mit Blick auf das jeweils eingesetzte Verpackungskonzept spielen insbesondere die zugrundeliegende Konsumsituation sowie das angesprochene Marktsegment eine wichtige Rolle.

Optimierungen im Mehrweg-Bereich sollten aus unserer Sicht ohnehin grundsätzlich darauf achten, bereits etablierte und funktionierende Mehrweg-Systeme zu stützen und als solche weiterzuentwickeln.

Gerade die letzten Monate haben für den Standort Deutschland noch einmal im Brennglas verdeutlicht, dass bei allen gesetzlichen Vorhaben die tatsächliche Marktsituation und Wirtschaftslage nicht ausgeblendet werden kann. Auf absehbare Zeit ist mit Blick auf die geopolitische Lage von einer weiteren grundsätzlichen Verschärfung der bereits heute bestehenden Herausforderungen im Kontext der Rohstoffsituation und der realisierbaren Möglichkeiten innerhalb zum Teil globaler Lieferketten auszugehen. Dies gilt, nicht zuletzt angesichts der aktuellen Entwicklungen, in besonderer Weise und bekanntermaßen für die Energiekosten. Dies ist ein relevanter Faktor etwa mit Blick auf die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von Glas. Hinzu kommen die zunehmend spürbaren Auswirkungen von zuletzt dramatischen Preissteigerungen und leider eingetretener Rezession ebenso wie der inzwischen aus Sicht vieler Unternehmen strukturelle Mangel an für die jeweiligen Tätigkeiten qualifizierten Mitarbeitenden.

Der Referentenentwurf vermittelt nach der ersten Durchsicht nicht den Eindruck, die konkret aufgezeigten Fragen sowie die hier zusätzlich skizzierten Rahmenbedingungen mitbedacht zu haben. Gerne stehen wir weiterhin sowohl dem BMUV, den darüber hinaus angesprochenen Ressorts der Bundesregierung sowie den weiteren politisch verantwortlichen Akteuren für den fachlichen Dialog zu den angesprochenen Fragestellungen zur Verfügung.

Berlin, den 10. Juli 2023

Weiterführende Informationen zur Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) sind abrufbar unter www.wafg.de. Die wafg ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag unter der Registernummer [R000880](#).