

**Stellungnahme
zum
Ersten Gesetz zur Änderung des
Umweltstatistikgesetzes und anderer Gesetze
(Fragen zu Mehrwegsystemen und Getränkeverpackungen)**

Der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Umweltstatistikgesetzes und anderer Gesetze wirft aus Sicht der Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) in zentralen Bereichen für die Branche grundlegende Fragen zur (unternehmensbezogenen) Umsetzbarkeit und Verhältnismäßigkeit auf.

Uns ist bewusst, dass sich die Umsetzungen – im Grundsatz – auf eine EU-Vorgabe stützen. Dennoch sind aus Sicht der Branche alle Potentiale zu nutzen, um die unternehmensbezogenen Meldepflichten auf ein klares, verhältnismäßiges und machbares Format hin auszurichten und unnötigen Bürokratieaufbau zu verhindern – insbesondere, wenn diese Ausgestaltung zu keinen relevanten ökologischen Verbesserungen oder mindestens Erkenntnissen beitragen kann, sondern vielmehr die Anbieter von in Deutschland etablierten Mehrwegsystemen unnötig belastet. Dies gilt nicht nur mit Blick auf die Umsetzbarkeit durch die Unternehmen, sondern auch mit Blick auf geeignete Grundlagen für einen möglichst einheitlichen und verlässlichen Vollzug.

Mit Blick auf die weiteren Beratungen im Bundestag und Bundesrat bedürfen die angedachten Berichtspflichten – vor allem bei Mehrweg- und bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen, aber auch bei (Mehrweg-)Kästen und -Paletten aus Sicht der Praxis einer bislang noch ausstehenden Prüfung auf deren Angemessenheit und Geeignetheit. Diese Erwartung betrifft insbesondere folgende Regelungsbereiche (siehe hierzu insbesondere unsere konkreten Anregungen in der Zusammenfassung, S. 6):

Berichtspflichten für Hersteller bzw. Abfüller bei Individual-Mehrweggebinden

Unternehmen sollen für Mehrweg-Verpackungen, die *individuell* vom betroffenen Unternehmen verwendet werden, nach § 5a Absatz 3 Nr. 3 gegenüber dem Statistischen Bundesamt die Anzahl der Umläufe der insgesamt im Verkehr befindlichen Mehrwegverpackungen melden.

Während die Begründung zu § 5a Absatz 2 Nr. 3 es den Betreibern geschlossener Pools ermöglicht, hierzu eine „glaubhafte Schätzung“ abzugeben, findet sich in der Begründung zu § 5a Absatz 3 Nr. 3 kein entsprechender Hinweis. Dieser Hinweis ist vorliegend ebenfalls zwingend erforderlich, da genaue Angaben aufgrund der Natur des Mehrwegsystems nicht gemacht werden können.

Damit verbinden wir drei Erwartungen: Diese Option der (sachgerechten bzw. glaubhaften) *Schätzung* explizit bei Individual-Mehrweggebinden zu ermöglichen, halten wir für konsequent und zwingend. Ein entsprechend klarstellender Bezug im *Rechtstext* selbst wäre aus unserer Sicht geboten und würde deutlich klarer zur notwendigen Rechtssicherheit beitragen. Zudem ist klarzustellen, dass sich diese auf den korrespondierenden *Pool* bezieht (und nicht auf die Umlaufzahl einzelner Gebinde bzw. Kisten bzw. Paletten bezieht, wozu uns unabhängig von der Systemfrage auch keine verlässliche Methode einer entsprechenden Erhebung bekannt wäre).

Daher plädieren wir für entsprechende Klarstellungen. Mit Blick auf einen Mehrwegpool halten wir im Grundsatz die Angabe einer „singulären/einzelnen“ (= konkreten) Umlaufzahl, die über einen begründeten Schätz- bzw. Annäherungswert bzw. einen Korridor hinausgeht, im Rahmen der etablierten Systeme nicht für umsetzbar bzw. praktikabel. Wir halten es daher für zwingend geboten, den Unternehmen die Angabe einer **Spannbreite** der **fundierte geschätzten** Umlaufzahlen zu ermöglichen.

Ohnehin ergibt sich mit Blick auf die Meldepflicht zur Art und Menge der insgesamt im Verkehr befindlichen Mehrwegverpackungen nach unserer Einschätzung ein deutlicher Mehraufwand. So ist bei der Berechnung neben dem Zukauf neuer Gebinde und Kästen etwa die Aussonderung von Verpackungen, die nicht mehr verwendet werden können, im Rahmen des Qualitäts-Managements zu berücksichtigen. Hinzu kommen Gebinde, die (im Handel oder bei Verbraucherinnen und Verbrauchern) über einen längeren Zeitraum im Umlauf sind, sowie weitere Faktoren, die nicht allein vom Hersteller zu kontrollieren sind. Daher ist unvermeidlich, dass auf mit entsprechendem Knowhow und Aufwand zu ermittelnde bzw. zu schätzende Daten zurückzugreifen ist.

Betreibern geschlossener Pools wird zudem nach § 5a Absatz 2 ermöglicht, die erforderlichen *Daten zu melden*, „soweit ihnen diese Daten vorliegen“. Auch diese Option ist für Individual-Mehrweggebinde nicht vorgesehen, wobei eine entsprechende Ergänzung aus unserer Sicht auch in § 5a Absatz 3 aufgenommen werden sollte.

Mit Blick auf die bereits beschriebenen praktischen Herausforderungen bei der Datenerhebung ist über eine entsprechende Klarstellung daher ebenfalls sicherzustellen, dass den Unternehmen keine unverhältnismäßigen Bürden auferlegt werden bzw. vor allem auch keine bußgeldbewehrte Sanktionierung droht, wenn (sachlich begründet) nur ein eingeschränkter Zugriff auf meldepflichtige Daten möglich ist.

Wir möchten mit diesen Anmerkungen andererseits **natürlich nicht per se** in Frage stellen, dass die EU-rechtlichen Vorgaben einer zielführenden Umsetzung bedürfen und es in bestimmten Konstellationen durchaus sachgerecht sein kann, wenn zukünftig bestimmte Marktakteure auf diesem Weg angehalten werden, durch den Nachweis vernünftig ermittelter Umlaufzahlen die Mehrweg-Qualifikation ihrer Verpackungen sachlich zu dokumentieren. Allerdings ist es bei (Glas-)Flaschen ohnehin ein etablierter Standard, dass über die produktionsbedingten Abläufe bei wiederholter Befüllung (und die hier zwangsläufig entstehenden „Reiberinge“) die Zuordnung von Gebinden als Mehrweg-Getränkeverpackungen als solche eigentlich leicht nachvollziehbar ist.

Berichtspflichten für Hersteller bzw. Abfüller bei Mehrweggebinden aus offenen Pools

Wir sehen mit großer Sorge, dass Gebinde aus „offenen“ Pools, die nicht von einem zentralen Betreiber betreut werden, nicht gesondert adressiert werden.

Diese fallen nach unserem Verständnis damit unter die Vorgaben nach § 5a Absatz 3 Nr. 3 und 4.

Bei diesen von mehreren (und faktisch nicht genau bestimmbar) Unternehmen genutzten Gebinden ist es nach unserer Einschätzung den einzelnen Unternehmen faktisch unmöglich, die Art und Menge der insgesamt im Verkehr befindlichen Mehrweg-Verpackungen sowie deren Umlaufzahl zu erheben.

Auch hier können die vorstehend dargelegten Lösungsvorschläge für die entsprechende Umsetzung der Vorgaben nach § 5a Absatz 3 Nr. 3 und 4 aus unserer Sicht (bezogen auf den „eigenen“ Unternehmensbereich) vor diesem Hintergrund zu einer Verbesserung führen. Da aber manche Gebinde, auch bei alkoholfreien Getränken, sehr wohl verbands- bzw. branchenübergreifend verwendet wären, ist gerade diese „Baustelle“ angesichts der bislang noch nicht geführten Fachgespräche durch das federführende Bundesumweltministerium besonders misslich.

Berichtspflichten für Hersteller bzw. Abfüller bei bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen

Bei Einwegkunststoffgetränkeflaschen soll zukünftig nach § 5a Absatz 3 Nr. 5 der Rezyklatanteil erhoben werden. Sofern diese Vorgabe sich auf das einzelne Gebinde beziehen soll, ist uns auch hier keine verlässliche Methode für eine entsprechende Erhebung bekannt. Dies hatten wir im Bundesumweltministerium bereits im Rahmen der Anhörung zum Verpackungsgesetz mitgeteilt.

Offenbar wurde allerdings an dieser Stelle im vorliegenden Gesetzentwurf nicht nachvollzogen, dass der inzwischen im Kabinett beschlossene Vorschlag zur Verpackungsgesetz-Novelle (dort in § 30a Absatz 2) insofern inzwischen

überarbeitet und modifiziert wurde. So können Hersteller von Einwegkunststoffgetränkeflaschen die zukünftigen Vorgaben zu Mindestzyklatanteilen durch einen Nachweis erbringen, wonach die „Gesamtmasse der von ihm in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen einen entsprechenden Kunststoffzyklatanteil aufweist.“ Zur Nachweisführung heißt es dort weiter: „In diesem Fall hat er Art und Masse der von ihm für die Flaschenproduktion eingesetzten Kunststoffzyklate sowie der insgesamt für die Flaschenproduktion verwendeten Kunststoffe in nachprüfbarer Form zu dokumentieren. Die Dokumentation ist der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet der Hersteller ansässig ist, auf Verlangen vorzulegen“.

Mit Blick auf eine einheitliche Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (SUP-Richtlinie) halten wir daher auch vorliegend eine Übernahme der Regelungen aus der Verpackungsgesetz-Novelle für dringend geboten. Die insofern im Kontext der Vorgaben der Verpackungsgesetz-Novelle zu Mindestzyklatanteilen angesprochenen Fragestellungen zum Materialzugang hatten wir bereits im Rahmen unserer ausführlichen Stellungnahme zum Verpackungsgesetz adressiert, gelöst wurden diese Fragestellungen bisher nicht.

Bei den Meldepflichten zu zurückgenommenen pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen gemäß § 5a Absatz 3 Nr. 6 sind unterschiedliche Lesarten möglich, insbesondere in der kohärenten Abgrenzung zu den in § 5 Absatz 2 erfassten pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen. Die notwendigen Abgrenzungen lassen sich derzeit vor allem über die Ausführungen in der Begründung zu § 5 Absatz 2 zur Reichweite der dort geregelten Berichtspflichten für Unternehmen, die gebrauchte bepfandete Einweggetränkeverpackungen „einsammeln oder entsorgen“, erkennen. Hier wird dargelegt, dass über diese Regelung sichergestellt werden soll, „dass Daten über solche Verpackungsabfälle erhoben werden, über deren Verbleib und Entsorgung die Hersteller gemäß § 5a Absatz 3 keine Auskunft geben können“. Zutreffend ist, dass ganz überwiegend eine Rücknahme solcher Gebinde zu ganz großen Teilen über den bzw. im Handel stattfindet. Ebenso werden ganz überwiegend vom Handel die Materialien direkt an Recyclingunternehmen bzw. Drittabnehmer verkauft. Damit haben die Hersteller in wesentlichen Bereichen also gerade *keinen* durchgehenden Zugriff auf die von ihnen in Verkehr gebrachten Materialien. Daher kann eine Meldepflicht zu „Verbleib und Entsorgung“ in dieser Ausgangslage nur in solchen Fällen den Herstellern zugeordnet werden, in denen von ihnen selbst gebrauchte bepfandete Einweggetränkeverpackungen zurückgenommen werden. Es erscheint daher zumindest geboten, diese Grundsystematik im Rechtstext selbst nachvollziehbar abzugrenzen.

Besondere Belastung für kleine und mittelständische Unternehmen

Unsere Branche umfasst zahlreiche kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), bei denen die vorgesehenen Meldepflichten nach unserer Einschätzung zu einer besonders erheblichen Belastung führen. Dies gilt vergleichbar

für Unternehmen mit dezentraler Produktion und mehreren Betriebsstätten. Dass die Begründung hier pauschalisierend davon ausgeht, KMU würden bereits als solche über die gesonderten Meldepflichten für die Betreiber geschlossener Mehrweg-Pools entlastet, können wir in dieser Pauschalität nicht nachvollziehen. Denn bei Mehrweg-Getränkeverpackungen sind gerade auch für diese Unternehmen sowohl Individual-Mehrweggebinde als auch offene Pools wichtige etablierte Säulen, deren ökologische und ökonomische Wertehaltigkeit aus unserer Sicht nicht durch unverhältnismäßige Anforderungen an die statistischen Meldepflichten in Frage gestellt werden sollte.

Gegenüber dem Referentenentwurf wurde zudem eine – analog der statistischen Meldepflichten in anderen Bereichen – vorgesehene Ausnahme für Unternehmen mit weniger als 20 Mitarbeitern gestrichen. Damit gewinnt eine umsetzbare Ausgestaltung der Meldepflichten aus unserer Sicht eine besondere Bedeutung für die Sicherstellung verlässlicher Rahmenbedingungen.

Verfahrensablauf und nur Teilanhörung betroffener Wirtschaftsbereiche auf nationaler Ebene nicht akzeptabel

Gerne hätten wir die vorstehenden inhaltlichen Diskussionen auf der den (parlamentarischen) Beratungen vorgeschalteten fachlichen Ebene im regulären Verfahren und unmittelbar mit den beteiligten und dem federführenden Ressort in der Bundesregierung geführt. Allerdings: Die wafg wurde – wie wir hören, ebenso wie offenbar weitere unmittelbar betroffene (Branchen-)Verbände der Getränke-Industrie – nicht in die Verbändeanhörung zu diesem Gesetzgebungsvorhaben einbezogen. Diese Vorgehensweise betrachten wir ebenso mit großer Sorge wie die aktuell mehrfach zu beobachtenden parallelen TRIS-Notifikationen von Gesetzgebungsvorschlägen unmittelbar zu den entsprechenden Beschlussfassungen im Kabinett.

Wir gehen davon aus, dass unsere grundlegenden Hinweise verdeutlichen, dass eine (hier unterbliebene) frühzeitige Einbeziehung betroffener Branchen es zum einen ermöglicht hätte, wichtige Fragen zur unternehmensbezogenen Umsetzbarkeit zu erörtern, zum anderen aber auch die unverzichtbare Abstimmung zu anderen Gesetzgebungsvorhaben besser abzusichern.

Mit Blick auf die zuvor auf EU-Ebene etablierten Berichtspflichten (auch bei Mehrweg) möchten wir in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass für uns auch nicht nachvollziehbar ist, dass bei der Beratung der hier nun zugrundeliegenden EU-Vorgaben eine (angemessene) Einbeziehung der direkt betroffenen Wirtschaftskreise stattgefunden hätte. Dies gilt insbesondere für das Berichtsformat für die Mitgliedsstaaten (siehe Tabelle 3 in Anhang I), das im Rahmen des Durchführungsbeschlusses (EU) 2019/665 der Kommission vom 17. April 2019 in der Entscheidung 2005/270/EG nach unserer Wahrnehmung allein im Exekutivverfahren (und somit ohne parlamentarische Rückbindung) etabliert wurde.

Damit ergibt sich die (irritierende) Situation, dass nunmehr im Deutschen Bundestag im parlamentarischen Verfahren ein ursprünglich auf EU-Ebene im Exekutivvollzug etablierter Rahmen zur Verabschiedung ansteht, ohne dass eine Anhörung der betroffenen Wirtschaftskreise dort bzw. auf nationaler Ebene im vorliegenden Rechtsetzungsverfahren stattfand. Gerade deshalb bedarf es zumindest nun der sorgfältigen Prüfung, welche Anpassungen und Modifikationen der Gesetzgebungsvorlage noch zu einer Ausgestaltung führen (können), die materiell- und verfahrensrechtlich trägt.

Wir bitten in diesem Sinne unsere Hinweise so zu verstehen, dass wir bei einer sachgerechten Umsetzung vor allem vermieden sehen möchten, dass (objektiv) rechtlich unmögliche Anforderungen für die Unternehmen aufgestellt werden. Dies halten wir auch aufgrund der nach dem Bundesstatistikgesetz möglichen bußgeldbewehrten Sanktionen für zwingend.

Auch vor dem Hintergrund der unmittelbaren Betroffenheit von Importeuren umfasst sehen wir zudem Klärungsbedarf, wie diese Regelungen im Binnenmarkt (sinnvoll) zur Anwendung kommen können.

Zusammenfassung zu Ansätzen für eine umsetzbare und verhältnismäßige Ausgestaltung bzw. Optimierung der Meldepflichten

Bei den Berichtspflichten nach § 5a Absatz 3 Nr. 3 sehen wir für Hersteller bzw. Abfüller bei Individual-Mehrwegverpackungen sowie Mehrwegverpackungen aus offenen Pools in dieser Konkretisierung nicht erfüllbare Informationsverpflichtungen – dies umfasst nach unserem Verständnis neben Gebinden auch Kästen und Paletten. Hierzu regen wir folgende Klarstellungen (möglichst direkt im Rechtstext) an:

- Option der (fundierten bzw. glaubhaften) *Schätzung*
- Zusätzlich bei der Meldung der Anzahl der Umläufe:
 - Bezug nicht auf das einzelne Gebinde (bzw. Kasten bzw. Palette), sondern auf den Pool
 - Möglichkeit zur Angabe einer *Spannbreite*
- Klarstellung, die erforderlichen Daten zu melden, „soweit den Herstellern diese Daten vorliegen“

Die letztgenannte Klarstellung halten wir auch bei den Berichtspflichten nach § 5a Absatz 3 Nr. 4 für geboten.

Die Umsetzung der EU-Vorgaben zur Erfassung der Mindestzyklantanteile bei Einwegkunststoffflaschen ist an die geänderten Regelungen aus der Novelle zum Verpackungsgesetz nach Kabinettsbeschluss (vgl. dort § 30a Absatz 2 mit der Nachweisführung auf Grundlage der Gesamtmasse der vom Unternehmen in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen) anzupassen. Andernfalls würde die dortige Modifikation gegenüber dem Referentenentwurf faktisch ins Leere laufen.

Zudem bedarf es einer eindeutigen Abgrenzung der jeweiligen Adressaten und der Reichweite zu den Meldepflichten für zurückgenommene bepfandete Einweggetränkeverpackungen nach § 5a Absatz 3 Nr. 6 zu den nach § 5 Absatz 2 gesondert aufgestellten Meldepflichten.

Abschließend erlauben wir uns noch einen weiteren Hinweis: Wie die Kostenfolgenabschätzung hier zu Stande gekommen ist bzw. wie das federführende Ressort auf die Gesamtkostenschätzung von 770 T€ für die gesamte Wirtschaft gekommen ist, können wir aufgrund der vorliegenden Hinweise nicht nachvollziehen. Allerdings erscheint uns der Betrag mit Blick auf die Vielzahl betroffener – gerade kleiner und mittelständischer – Unternehmen deutlich zu gering.

Vielleicht spielt für diesen Ansatz ebenfalls eine Rolle, dass betroffene Wirtschaftsbranchen im Anhörungsverfahren nicht einbezogen wurden. Wir möchten in diesem Kontext eine weitere Fehlannahme des federführenden Ressorts korrigieren: Auch kleine und mittelständische Getränkehersteller bzw. -abfüller nutzen nicht exklusiv bzw. ausschließlich in der überwiegenden Mehrzahl „geschlossene Pools“, die von einem zentralen Betreiber betreut werden. Schon von daher ist es ausgesprochen irritierend, wenn bei derartigen Rechtsetzungsvorhaben die betroffenen Branchen nicht umfassend auf den relevanten, dafür eigentlich vorgesehenen Verfahrensstufen einbezogen werden.

Berlin, im März 2021

Nähere Informationen unter: www.wafg.de