



Mehrweggebot für To-Go: Gut, aber noch nicht gut genug

NABU-Stellungnahme zum Referentenentwurf (Bearbeitungsstand 19.11.2020) des Bundesumweltministeriums zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

Der Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V. vereinigt über 800.000 Mitglieder und Fördernde und ist damit einer der größten Naturschutz- und Umweltverbände in Deutschland. Der NABU begleitet Politik und Gesetzgebung zur Kreislaufwirtschaft und setzt sich für eine strikte Umsetzung der Abfallhierarchie ein.

Zusammenfassende Anmerkungen

Der NABU bedankt sich für die Möglichkeit zur Kommentierung des Referentenentwurfs und begrüßt, dass das Bundesumweltministerium Maßnahmen auf den Weg bringt, um das Verpackungsabfallaufkommen in Deutschland zu reduzieren. Gleichwohl erachtet der NABU die vorgebrachten Maßnahmen als nicht ausreichend, um einen signifikanten Schritt zu einem ressourcenschonenden Wirtschaften und nachhaltigen Konsum zu machen. Bevor die geplante Überarbeitung von Verpackungsgesetz und Kreislaufwirtschaftsgesetz detailliert kommentiert wird, werden im Folgenden drei zentrale NABU-Positionen zusammengefasst:

- **Mehrweggebot für alle Materialien**
Ein einseitiges Mehrweggebot nur für To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher aus Kunststoff führt zu Verlagerungseffekten hin zu mehr Einwegverpackungen aus Papier, Aluminium oder anderen Materialien. Diese verursachen einen ähnlich großen ökologischen Fußabdruck wie Kunststoffe. Ein ressourcenschonender und abfallvermeidender Effekt tritt dadurch nicht ein.
- **Keine Ausnahme für kleine Geschäfte**
Insbesondere in kleinen gastronomischen Betrieben mit wenigen Sitzplätzen fallen erhebliche Mengen an To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebechern an. Eine Befreiung dieser Betriebe vom Mehrweggebot ist daher nicht zielführend. Eine übermäßige Belastung der Betriebe ist aufgrund der Möglichkeit zur Beteiligung an Mehrweg-Pool-Systemen nicht gegeben. Das Mehrweggebot muss daher, von fallspezifischen Ausnahmen abgesehen, für alle Betriebe gelten.



Kontakt

NABU-Bundesgeschäftsstelle

Katharina Istel

Referentin Ressourcenpolitik
Tel. +49 (0)30.284 984-1661
Katharina.Istel@NABU.de

Dr. Michael Jedelhauser

Referent Kreislaufwirtschaft
Tel. +49 (0)30.284 984-1662
Michael.Jedelhauser@NABU.de

Sascha Roth

Referent Umweltpolitik
Tel. +49 (0)30.284 984-1660
Sascha.Roth@NABU.de

03.12.2020

- **Mehrweggetränkeverpackungen bei der Pfandpflichtenerweiterung nicht vergessen**
Sowohl die Ausweitung der Pfandpflicht als auch die Einführung von Mindestzyklatanteilen in Einweggetränkeverpackungen sind sinnvolle Maßnahmen. Statt jedoch ausschließlich das Einwegsystem zu optimieren, sollte der Gesetzgeber das Potenzial des ökologisch vorteilhaften Mehrwegsystems ausschöpfen. Eine verbindliche und sanktionierbare Mehrwegquote von 70 Prozent bis 2025 ist hierfür ebenso notwendig wie die Stärkung von Mehrweg-Pool-Systemen.

NABU-Kommentierung zur Novellierung des Verpackungsgesetzes

Im Folgenden wird zum BMU-Referentenentwurf für die Änderung des Verpackungsgesetzes (VerpackG) in der Reihenfolge der Paragraphen Stellung genommen.

§ 3 Begriffsbestimmungen

Über das VerpackG sollen Anforderungen und Zielstellungen aus der EU-Einwegkunststoffrichtlinie (SUPD) bezüglich der Reduzierung von Einweg-To-Go-Verpackungen aus Kunststoff, einschließlich der Getränkebecher, in Deutschland umgesetzt werden.

Die Begriffsbestimmungen sind hier für die Festlegung des Regelungsumfanges essentiell. Der NABU betont in diesem Zusammenhang die Relevanz, dass auch **Kunststoffbeschichtungen** unter die Begriffsbestimmung in §3 (4a) fallen. Dies entspricht den Plänen der EU-Kommission in den Leitlinien zur Umsetzung der SUPD und ist vor allem in Verbindung mit beschichteten Papierverpackungen oder Verbundverpackungen wichtig. Diese machen einen großen Anteil der To-Go-Einwegverpackungen aus, die die SUPD adressiert bzw. ihr Verbrauch scheint aktuell – wahrscheinlich angesichts der vermeintlichen Umweltvorteilhaftigkeit – stark zuzunehmen.

Desweiteren ist im Referentenentwurf nicht ausreichend abgegrenzt, welche Einweglebensmittelverpackungen in den **Regelungsumfang** gehören und welche nicht. So erfüllen auch Joghurt- und andere Dessertbecher, Keksverpackungen u.a. die Kriterien, dass unmittelbar vor Ort verzehrt oder zum Verzehr mitgenommen wird und in der Regel aus der Verpackung heraus und ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt wird (siehe §3 Art. 4b).

Ferner verweist der NABU auf die Problematik, dass bisher noch nicht geklärt ist, **welche Einwegkunststoffteller/-Schalen und To-Go-Verpackungen** durch die Einwegkunststoffverbotsverordnung (EWKVerbotsV) **bereits verboten** sein werden und für welche nach §33 des vorliegenden Referentenentwurfs eine Mehrwegalternative bereitgehalten werden muss. Details hierzu finden sich in der Stellungnahme des NABU zum Entwurf der EWKVerbotsV vom 18. Mai 2020¹.

§ 7 Systembeteiligungspflicht bei elektronischen Marktplätzen und Fulfillment-Dienstleistungen

Der NABU begrüßt, dass der Gesetzgeber das Problem der ungenügenden Systembeteiligung bei Vertriebsstrukturen über elektronische Marktplätze und Fulfillment-

¹ https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/200518_nabu_stellungnahme.pdf

Dienstleister erkannt hat. Die nun vorgeschlagene „Prüfpflicht“ ist aus Sicht des NABU eine Verbesserung zum Status Quo, greift jedoch zu kurz. Eine Prüfpflicht kann die vorhandene Gesetzeslücke nicht schließen, da im Schadensfall **kein verantwortlicher Akteur in Deutschland festgelegt** wird. Online-Marktplätzen und Fulfillment-Dienstleistern sind daher umfassende Sorgfaltspflichten für die bei ihnen angebotenen Produkte aufzuerlegen. Dies umfasst etwa die Prüfung, dass die Hersteller- und Vertreiberpflichten von den Anbietern eingehalten werden. Online-Marktplätze müssen ferner die vollständigen Kontaktinformationen des Anbieters sowie die Registrierungsnummer des Herstellers auf der jeweiligen Produktwebseite angeben. In diesem Zusammenhang wird auf den offenen Brief von NABU und weiteren Akteuren aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft an BMU, BMJV und BMWi vom 26. November 2020 verwiesen².

§ 21 Berichterstattung der Systeme zur ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte

Der NABU bestärkt den Gesetzgeber in seiner Idee, der Zentralen Stelle Verpackungsregister zu ermöglichen, verbindliche Vorgaben hinsichtlich der Form der Berichte zur Bemessung der Beteiligungsentgelte zu beschließen. Angesichts der stark divergierenden Qualität der Berichte der Systeme sind Mindeststandards für die Berichterstattung notwendig.

Darüber hinaus ist aber auch eine **Veröffentlichungspflicht der Berichte** durch die Dualen Systeme von Nöten. Ohne Transparenzpflicht kann eine fundierte Evaluierung der Wirkung des § 21 nicht erfolgen. Vor diesem Hintergrund sollte § 21 Absatz 1 Satz 4 wie folgt geändert werden:

„Sofern sich aus der Prüfung keine Beanstandungen ergeben, ~~erteilt die Zentrale Stelle im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt dem jeweiligen System die Erlaubnis~~ **ist das jeweilige System verpflichtet**, den Bericht zu veröffentlichen.“

Bisherige Erfahrungswerte seit Inkrafttreten des VerpackG zeigen, dass die Wirkung von § 21 schwach ist. Aufgrund des Wettbewerbs- und Konkurrenzdrucks zwischen den Systemen scheidet eine umfassende Ökologisierung der Beteiligungsentgelte an den wirtschaftlichen Zwängen der Systeme. Der NABU fordert den Gesetzgeber daher auf, das in § 21 Absatz 4 Satz 1 festgelegte Datum der Entscheidung über weitergehende Anforderungen an die Bemessung der Beteiligungsentgelte auf den 01. Juli 2021 vorzuziehen und bis dahin eine grundlegende Überarbeitung des Beteiligungsentgelt-systems vorzulegen. Als zielführendes Instrument hierfür kann ein **Fondsmodell** dienen, das bereits von zahlreichen Akteuren vorgebracht wurde. Auch muss darauf geachtet werden, der Vorgabe von § 21 folgend, die Ausgestaltung der Beteiligungsentgelte vom bisherigen Fokus auf die Recyclingfähigkeit auf den Rezyklateinsatz auszuweiten.

§ 30a Mindestzyklanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen

Der NABU begrüßt die Einführung von verbindlichen Mindestzyklanteilen bei PET-Einweggetränkeflaschen gemäß Artikel 7 der SUPD, stellt jedoch klar, dass im Getränke-segment eine echte Ökologisierung nur durch umfassende Mehrwegsysteme erzielt

² https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/20201126_offener_brief_illegaler_import_online-marktpl_tze_final.pdf

werden kann. Durch Mindestzyklatanteile wird die Ökobilanz von PET-Einweggetränkeflaschen verbessert und das sortenrein gewonnene Recyclingmaterial wird voraussichtlich zukünftig zu wesentlich höheren Teilen hochwertig stofflich verwertet werden als bisher („bottle-to-bottle“ statt Fasern und Folien). Das darf aber nicht davon ablenken, dass mit **pfandbasierten Mehrwegflaschensystemen seit langem ein ökologisches Verpackungssystem in Deutschland etabliert** ist. Der politische Fokus sollte daher darauf liegen, den Mehrweganteil wieder auszuweiten und das Mehrwegsystem (z.B. durch Vorgaben zur Stärkung von Pool-Systemen und zur Vermeidung von Individualflaschen) weiter zu ökologisieren statt ausschließlich das ökologisch nachteilige Einwegsystem zu verbessern. Leitprinzip sollte nicht die relative Vorteilhaftigkeit eines Systems sein, sondern das absolute ökologische Potenzial und somit die Frage, wie man dieses Potenzial von Mehrwegsystemen maximal ausschöpfen kann (siehe hierzu auch Kommentare zu § 31).

Der Gesetzgeber sollte die Einführung von Mindestzyklatanteilen im Getränkesegment zum Anlass nehmen, weiterführende **Rezyklateinsatzquoten für andere Verpackungen und Produkte** zu erarbeiten. Anknüpfend an die Kommentare zu § 21 Absatz 4 Satz 1 sollte der Gesetzgeber bis zum 01. Juli 2021 konkrete Maßnahmen auf den Weg bringen. Der NABU vertritt die Meinung, dass die Rezyklateinsatzquote hierbei nicht auf Polymertypen sondern auf festgelegte Produktgruppen angewendet werden. Bei polymerorientierten Einsatzquoten besteht die Gefahr, dass die Rezyklate in erster Linie in Downcycling-Anwendungen eingesetzt werden. Produktgruppenbasierte Quoten erlauben hingegen den gezielten Einsatz in hochwertigen Anwendungen. Die SUPD-Vorgabe zeigt, wie der hochwertige Einsatz von Kunststoffrezyklaten in klar definierten Produktgruppen mittels gesetzlicher Intervention festgelegt werden kann. Dadurch wird ein „Closed-Loop“-Recycling (PET-Flaschen) gestärkt und ein Downcycling (PET-Folien, -Textilfasern) eingeschränkt. Im Sinne eines „aus dem Regal, in das Regal“ müssen für eine echte Kreislaufführung von Wertstoffen vor allem hochwertige rezyklatbasierte Produkte und Verpackungen hergestellt werden. Um diese Form der Kreislaufwirtschaft zu erreichen, ist eine Rezyklateinsatzquote für einzelne Produktgruppen ein geeignetes Instrument. Damit Unternehmen einen Anreiz haben, über die Mindestvorgabe hinaus Rezyklat einzusetzen, bedarf es funktionierender Bonus-Malus-Systeme für die Bemessung der Beteiligungsentgelte (siehe Kommentare zu § 21). Ferner müssen die eingesetzten Rezyklate aus Post-Consumer-Materialströmen stammen und das chemische Recycling muss als Rezyklatquelle ausgeschlossen sein, wenn ein „Design for mechanical Recycling“ in den festgelegten Produktgruppen möglich ist.

§ 31 Ausweitung der Pfandpflicht

Der NABU kann die Intention des Vorhabens, die Pfandpflicht auszuweiten nachvollziehen. Sowohl hinsichtlich der Nutzerfreundlichkeit für Konsument*innen als auch angesichts der Littering-Problematik: Die Pfandpflicht von 2003 hatte sehr positive Auswirkungen auf die fachgerechte Entsorgung der Einweggetränkeflaschen. Allerdings zeigen auch die Erfahrungen aus der gesetzlichen Pfandpflicht für PET-Einweggetränkeflaschen, dass das gesetzliche Pfand nicht automatisch zu mehr Mehrweg-Getränkeflaschen geführt hat. Vielmehr trat das Gegenteil ein: Der Anteil von PET-Einweggetränkeflaschen nimmt im Getränkemarkt jährlich zuungunsten von Mehrweg zu. Dessen Anteil lag 2018 nur noch bei 41 Prozent und ohne aktive Maßnahmen des Gesetzgebers wird aus Sicht des NABU die Mehrwegquote auch zukünftig weiter abnehmen.

Daher muss parallel zur Ausweitung der Pfandpflicht eine **verbindliche und sanktionierbare Mehrwegquote** für Getränkeverpackungen gesetzlich im VerpackG verankert werden. Diese sollte an der bereits im VerpackG unverbindlich festgesetzten Quote von 70 Prozent ansetzen, die bis spätestens 2025 erreicht sein sollte. Dafür sind Maßnahmen zu ergreifen, um ökologisch vorteilhafte Mehrwegflaschen-Pools und deren Umlaufzahlen zu stärken.

Neben dem Littering-Aspekt ist positiv anzumerken, dass die gesetzliche Pfandpflicht von 2003 zu einem abgestimmten **Design für Recycling** für bepfandete PET-Einwegflaschen geführt hat. So gibt es aktuell durch die sortenrein gesammelten bepfandeten PET-Einwegflaschen einen wirtschaftlich interessanten Recyclingstrom und qualitativ hochwertiges PET-Rezyklat. Nicht bepfandete Kunststoffflaschen wie Saft- und Milchflaschen sind nicht immer kompatibel mit diesem „sauberen“ Recyclingstrom. Die Flaschen können das Rezyklat eintrüben und das Recycling der bepfandeten PET-Flaschen stören. Daher muss bei der Pfandausweitung auch gesetzlich vorgegeben werden, dass die zusätzlich bepfandeten Kunststoffflaschen den Kriterien für den bestehenden Recyclingstrom für bepfandete PET-Einweggetränkeflaschen entsprechen. Recyclingverfahren hierfür sind bereits vorhanden.

Für eine ökologisch erfolgreiche Umsetzung von § 31 ist somit ein **Dreiklang erforderlich**:

- Ausweitung der Pfandpflicht
- Verbindliche und sanktionierbare Mehrwegquote von 70 Prozent bis 2025
- Recyclingfähigkeit im bestehenden Recyclingstrom für bereits bepfandete PET-Einweggetränkeflaschen

§ 33 Mehrweggebot für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebecher

Der NABU erachtet den vorliegenden Ansatz eines Mehrweggebots zwar als Schritt in die richtige Richtung, um To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher³ zu reduzieren. In der konkreten Ausgestaltung ist der Ansatz jedoch noch nicht zielführend genug. Der NABU fordert daher insbesondere folgende Änderungen bzw. Ergänzungen:

- Ausweitung des Mehrweggebots über Kunststoff hinaus auf alle To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher
- Verpflichtung der Letztvertreiber, die Mehrwegalternative günstiger anzubieten als die To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher
- Verpflichtung aller Letztvertreiber auch kundeneigene Mehrweggefäße und Mehrwegbecher zu befüllen
- Verbindliche Verbrauchsminderungsziele – unabhängig vom Material – für To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher verbunden mit einem Monitoringsystem

Ausweitung des Mehrweggebots auf alle To-Go- Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher

Aus ökologischer Perspektive ist es nicht nachvollziehbar, weshalb ausschließlich die Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher, die (teilweise) aus Kunststoff beste-

³ Im Folgenden wird diese Begrifflichkeit der Einfachheit halber für den in §3 (4b) des Referentenentwurfs dargelegten Regelungsumfang verwendet, jedoch materialunabhängig und nicht nur auf die Varianten aus oder teilweise aus Kunststoff bezogen.

hen, unter das Mehrweggebot fallen sollen. Einwegprodukte, unabhängig vom Material, gehen mit einem negativen Effekt auf die Umwelt einher. Aktuell sind vor allem Papiere mit Nassverfestigern zu nennen, die wohl – im Gegensatz zu mit (halb)synthetischen Polymeren beschichteten Papieren – nicht unter den Regelungsbe- reich des vorliegenden Referentenentwurfs fallen. Wie nicht nur eine Studie aus Groß- britannien gezeigt hat, werden in Papierverpackungen für Lebensmittel auch umwelt- und gesundheits- und umweltschädliche perfluorierte und polyfluorierte Alkylverbin- dungen (PFAS) zur Wasser- und Fettbeständigkeit eingesetzt. In der Studie aus Großbri- tannien wurden die höchsten Niveaus an PFAS in als kompostierbar ausgelobten Test- verpackungen gefunden („Forever chemicals in the food aisle: PFAS content of UK supermarket and takeaway food packaging“, Studie von Dr Kerry J Dinsmore im Auf- trag von Fidra, 02/2020)⁴.

Auch Alternativen aus Aluminium, beispielsweise Einweg-Alu-Schalen für Pasta- oder Reisgerichte, würden in Folge eines einseitigen Mehrweggebots für die Letztvertreiber attraktiver werden und sicherlich zunehmen. Ferner ist zu erwarten, dass sich zur Umgehung des Mehrweggebots neue Materialentwicklungen ergeben werden, mit potenziell negativen ökologischen Folgen, die jedes Mal einzelfallspezifisch kritisch geprüft werden müssten. Da derartige **Verlagerungseffekte** nicht im umweltpoliti- schen Interesse des Gesetzgebers sein können und außerdem die praktische Umset- zung und Kontrolle des Mehrweggebots verkomplizieren würden, muss das Mehrweg- gebot für Letztvertreiber aller To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher gelten.

Basierend auf der dargelegten Argumentation sollte § 33 Absatz 1 Satz 1 des Referen- tenentwurfs daher wie folgt geändert werden:

„Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern sind ab dem 1. Januar 2022 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten.“

Zur Begriffsbestimmung von „Einweglebensmittelverpackung“ muss § 3 Absatz 4b des Referentenentwurfs wie folgt geändert werden:

„Einwegkunststofflebensmittelverpackungen sind Einwegkunststoffverpackungen, also Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die

- a) dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder zum Verzehr mitgenommen zu werden,*
- b) in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und*
- c) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können;*

keine Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in diesem Sinne sind Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelin- halt.“

Verpflichtung der Letztvertreiber, die Mehrwegalternative günstiger anzubieten als die To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebecher

Damit die Mehrwegangebote von den Konsument*innen tatsächlich angenommen werden, müssen sie attraktiver sein als die Einwegalternativen. Ansonsten ist die Ge- fahr zu groß, dass das Mehrweggebot im Sinne der gesetzlichen Vorgabe zwar umge-

⁴ <https://www.pfasfree.org.uk/wp-content/uploads/Forever-Chemicals-in-the-Food-Aisle-Fidra-2020-.pdf>

setzt wird, das Angebot jedoch von den Konsument*innen nicht angenommen wird und somit der gewünschte positive Effekt für die Umwelt nicht eintritt. Die **preisliche Gleichsetzung von Mehrweg und Einweg (inklusive Ware) ist daher nicht ausreichend**. Der Gesetzgeber muss dafür sorgen, dass die Mehrwegvariante grundsätzlich günstiger als das Einwegangebot sein muss.

Gleichzeitig liefert eine preisliche Gleichsetzung auch den Letztvertreibern keinen Anreiz, die Mehrwegalternative offensiv anzubieten. Vielmehr ist zu befürchten, dass viele Letztvertreiber die Mehrwegverpackungen nur „pro forma“ auf ihrem Angebot vermerken, dies für die Konsument*innen jedoch kaum ersichtlich (und wie oben beschrieben nicht attraktiv) ist.

Unverständlich ist die im Referentenentwurf vermerkte Vorgabe an die Letztvertreiber, dass die Mehrwegalternativen nicht „zu schlechteren Konditionen“ angeboten werden darf als die Einwegvariante. Ein wesentliches Element vieler bereits bestehender Mehrwegangebote für den To-Go-Bereich sind Pfandsysteme oder vergleichbare finanzielle Sicherheiten für den Letztvertreiber. Wenn die Konsument*innen ein Pfand für Mehrweg hinterlegen müssen (z. B. Rebowl: 5€) oder ein Betrag bei nicht rechtzeitiger Rückgabe der Verpackung vom Konto des/der Konsument*in abgebucht wird (z. B. Vytal: 10€), kann dies als schlechtere Kondition gegenüber der Einwegvariante verstanden werden und die Ausbreitung derartiger Rückgabesysteme erschweren bzw. verhindern. Da dies nicht im Sinne des Gesetzgebers sein kann, ist entweder eine begriffliche Nachschärfung oder eine Streichung des genannten Satzteils notwendig.

Basierend auf der dargelegten Argumentation sollte § 33 Absatz 1 Satz 2 des Referentenentwurfs daher wie folgt geändert werden:

„Die Letztvertreiber ~~dürfen~~ **müssen** dabei die Verkaufseinheit aus Ware und Mehrwegverpackung ~~nicht zu einem höheren~~ **günstigeren** Preis ~~oder zu schlechteren Konditionen~~ anbieten als die Verkaufseinheit aus der gleichen Ware und einer Einwegverpackung.“

Der NABU erachtet es als Aufgabe des Ministeriums, hierfür ein finanzielles System zu erarbeiten, das sowohl festlegt, wie viel günstiger die Mehrwegvarianten gegenüber der Einwegalternative mindestens sein müssen als auch dafür sorgt, dass die Letztvertreiber durch die teurere Abgabe der Einwegverpackungen keinen finanziellen Gewinn für sich erzielen. Vielmehr sollten die Gewinne für die Förderung der Mehrwegsysteme eingesetzt werden, beispielsweise durch einen Mehrweg-Fonds.

Ferner muss gewährleistet sein, dass mit der Ausgabe von Mehrwegverpackungen tatsächlich ein abfallvermeidender Effekt einhergeht. Beispielsweise dürfen im Falle einer Bestellung der Mehrwegvariante nicht bereits vorverpackte Produkte hinter dem Tresen ausgepackt und in eine Mehrwegverpackung umgefüllt werden. Auch muss klargestellt werden, dass nur durch das Anbieten von Mehrwegvarianten für den Vor-Ort-Verzehr im Laden (z.B. Kaffeetassen statt Einwegkaffeetassen) das Mehrweggebot keinesfalls erfüllt ist. Der Gesetzgeber muss dem Mehrweggebot daher frühzeitig konkrete Praxisleitfäden folgen lassen, um mögliche Schlupflöcher zu schließen. Denkbar sind in diesem Zuge auch bundesweite Mindeststandards für Mehrwegsysteme in unterschiedlichen Anwendungsbereichen, um etwa Rückgabemöglichkeiten klar festzulegen und die Verbraucherfreundlichkeit zu garantieren. Leitgedanke des Mehrweggebots muss sein, **Mehrweg zum Standard und Einweg zur Ausnahme** zu machen. Dazu sollte das im Referentenentwurf angedachte Mehrweggebot auch in dem Sinne eingeführt werden, dass der Vor-Ort-Verzehr immer in Mehrweg erfolgen muss.

Verpflichtung aller Letztvertreiber auch kundeneigene Mehrweggefäße und Mehrwegbecher zu befüllen

Der Referentenentwurf sieht in § 34 vor, dass Letztvertreiber, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, „die Pflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 auch erfüllen, indem sie dem Endverbraucher anbieten, ihm die Waren in von diesem zur Verfügung gestellten Mehrwegbehältnissen abzufüllen“. Die Befüllung kundeneigener Mehrweggefäße und Mehrwegbecher sollte nicht nur eine Alternative im Sinne des § 34 des aktuellen Referentenentwurfs sein, sondern verpflichtend für alle Letztvertreiber sein, wenn Speisen und Getränke im Moment des Kaufs abgefüllt werden. Die **Befüllung kundeneigener Mehrweggefäße und Mehrwegbecher und die Nutzung eines Pfand-Mehrwegsystems ergänzen sich** und haben in verschiedenen Situationen unterschiedliche Vor- und Nachteile. Daher sollte die Verpflichtung, beides anzubieten, in § 33 gesetzlich verankert werden. Eine verpflichtende Vorgabe, kundeneigene Mehrweggefäße und Mehrwegbecher zu befüllen, ist längst überfällig – wie aber auch bundesweite Leitlinien zu Umsetzung und Hygienestandards sowie zum Umgang der lokalen Kontrollbehörden mit diesen Angeboten. Noch immer herrscht hier viel Unsicherheit seitens der Letztvertreiber, viele bewerben die Befüllung der Kundengefäße nicht und machen es höchstens auf Nachfrage, da anscheinend Befürchtungen im Raum stehen, dass das Angebot nicht gesetzeskonform ist. Hier ist gesetzliche Klarheit und ein offensives Engagement der Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene vonnöten.

Verbindliche Verbrauchsminderungsziele für Einweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher verbunden mit einem Monitoringsystem

Verbindliche Verbrauchsminderungsziele

Die Einführung eines Mehrweggebots ist nicht per se eine Garantie für Ressourcenschonung und Abfallvermeidung. Der Erfolg des Gebots hängt davon ab, ob ein ökologisches Mehrwegsystem tatsächlich von den Konsument*innen genutzt und der Verbrauch von Einwegverpackungen entsprechend reduziert wird. Aus diesem Grund sind verbindliche Verbrauchsminderungsziele notwendig, um einen verlässlichen Erfolgsmaßstab für die Maßnahmen zu haben. Die Einführung nationaler Verbrauchsminderungsziele wird in Artikel 4 der SUPD explizit als mögliche Maßnahme genannt.

Der NABU fordert **Vermeidungsziele von 80 Prozent bei Einweggetränkebechern und 60 Prozent bei To-Go-Verpackungen bis 2026**. Referenzjahr für die Vermeidung muss 2019 sein. Bei einem späteren Referenzjahr 2022, wie in Artikel 4 der SUPD genannt, würde billigend in Kauf genommen, dass bereits ein erhöhter Verbrauch an To-Go-Verpackungen in Folge des „Teller-Verbots“ im Zuge der EWKVerbotsV als Referenz dient.

Im Falle einer Nicht-Erreichung der Ziele müssen von Seiten des Gesetzgebers vorher festgelegte Maßnahmen, beispielsweise weitere Preiszuschläge für Einwegverpackungen, folgen.

Monitoringsystem

Um den Erfolg der getroffenen Maßnahmen bewerten zu können, bedarf es eines umfassenden Monitoringsystems. Artikel 13 der SUPD verpflichtet zukünftig die EU-Mitgliedstaaten, der Kommission jährlich Daten zu u.a. Getränkebechern und Lebensmittelverpackungen zu übermitteln. Deutschland darf das Monitoring jedoch nicht nur auf Kunststoffprodukte beschränken, sondern materialübergreifend erheben, wie sich

die Verbräuche von Einweggeschirr und Einweg-To-Go-Verpackungen in Folge der Novellierung des VerpackG insgesamt entwickeln.

Im VerpackG muss daher festgelegt werden, dass die **Verbräuche aller Materialien und Produktgruppen ab 2021 jährlich erhoben** werden, um den Erfolg des Mehrweggebots kritisch zu evaluieren. Dabei sind auch aktuelle Marktentwicklungen bei z.B. der Material- oder Packmittelentwicklung zu berücksichtigen wie auch von wirtschaftlichen Akteuren genutzte, vom Gesetzgeber jedoch nicht erwünschte „Schlupflöcher“.

Das Monitoringsystem dient außerdem als Grundlage für mögliche weitere Produktverbote im Kontext der SUPD. In Artikel 4 (1) der Richtlinie wird den Mitgliedstaaten explizit das Recht eingeräumt, Vermarktungsbeschränkungen von To-Go-Einwegverpackungen und Einweggetränkebechern, die (teilweise) aus Kunststoff bestehen zu erlassen, um den Eintrag von Einwegkunststoffprodukten in die Natur zu verhindern. Von diesem Recht muss Deutschland Gebrauch machen, wenn eine Verlagerung von Einweg zu Mehrweg mit den vom Gesetzgeber getroffenen Maßnahmen nicht eintreten sollte.

§ 34 Erleichterungen für kleine Unternehmen

Der NABU kritisiert, dass der Grenzwert von fünfzig Quadratmetern Verkaufsfläche für die Ausnahme vom Mehrweggebot nach § 33 als deutlich zu hoch angesetzt ist. Insbesondere kleinere Geschäfte mit wenigen Sitzmöglichkeiten wie Döner-, Currywurst- oder Asia-Imbisse setzen vorrangig Einweg-To-Go-Verpackungen ein. Diese würden nicht unter die Mehrwegpflicht fallen und somit weiterhin erhebliche Mengen Einwegbehältnisse mit den entsprechenden Abfallmengen verursachen. Dass diese Läden verpflichtet werden, die Ware in von Endverbrauchern zur Verfügung gestellten Mehrwegbehältnissen abzufüllen, ist zwar wichtig, denn eine rechtliche Sicherheit für diese Praxis ist überfällig. Der abfallvermeidende Effekt hiervon ist jedoch nicht mit einem verbindlichen Mehrweggebot im Sinne von § 33 vergleichbar.

Der NABU fordert daher, dass das **Mehrweggebot nach § 33 ohne Ausnahme für alle Letztvertreiber** gelten muss. Speziell für kleinere Läden eignen sich Mehrweg-Poolssysteme, weshalb eine generelle Ausnahme dieser Letztvertreiber vom Mehrweggebot nicht nachvollziehbar ist. Letztvertreiber mit einer Verkaufsfläche kleiner 10 Quadratmeter sollten die Möglichkeit einer Befreiung vom Mehrweggebot erhalten, wenn die Abgabe von Mehrwegalternativen technisch nicht machbar oder wirtschaftlich nicht zumutbar sein sollte. Ein Antrag auf Befreiung ist durch den Letztvertreiber bei der zuständigen kommunalen Stelle einzureichen.

Für die Umstellung auf Mehrwegalternativen sollte der Gesetzgeber insbesondere für Letztvertreiber mit wenigen Mitarbeitern und kleiner Ladenfläche **finanzielle Unterstützungssysteme** aufbauen (z.B. Mehrwegfonds durch eine gesetzliche Abgabe auf alle Einweg-To-Go-Verpackungen und Einweggetränkebecher).

In Bezug auf die notwendige Verkaufsfläche für Ausnahmen vom Mehrweggebot nach § 33 ist ferner anzumerken, dass die im Referentenentwurf vorgenommene Differenzierung zwischen Letztvertreibern ohne und mit Warenlieferung in der Praxis Schwierigkeiten mit sich bringt. Insbesondere aufgrund spezieller Fulfillment-Dienstleister wie Lieferando ist der Anteil an Letztvertreibern, die zu ihrem regulären Vor-Ort-Vertrieb einen Lieferservice anbieten, in jüngerer Vergangenheit gestiegen. Der Gesetzgeber ist daher gefordert, seine Differenzierung klar und praxisnah zu konkretisieren.

Weiterführende Forderungen zur Fortentwicklung des VerpackG im Sinne der gesetzlichen Abfallhierarchie

Vermeidungsziele festlegen und Mehrwegquoten ausweiten

Im Aktionsplan Kreislaufwirtschaft kündigt die Europäische Kommission unter 3.4. „Maßnahmen zur Abfallreduzierung für wichtige Produkte wie Verpackungen, Baustoffe und Fahrzeuge“ sowie unter 4.1. „Zielvorgaben für die Abfallvermeidung bei bestimmten Abfallströmen“ an. Nach vorliegenden Informationen hat die Kommission die Umsetzung dieser Maßnahmen jedoch um zwei Jahre nach hinten auf 2024 verschoben. Deutschland muss diese Verzögerung zum Anlass nehmen, selbst Maßnahmen zur Vermeidung von Verpackungsabfällen auf den Weg zu bringen. Der NABU fordert, dass diese sowohl verbindliche Vermeidungsziele als auch Mehrwegquoten umfassen.

Gesetzliche Vorgaben für Mehrwegsysteme dürfen sich dabei nicht nur auf Getränkeverpackungen beschränken. Ziel muss sein, den Mehrweganteil auch bei Verpackungen sonstiger Konsumgüter wie Lebensmittel im Supermarkt, Drogerieprodukte oder Baumarktartikel auszubauen, um das Verpackungsaufkommen zu reduzieren. Neue Initiativen hierfür, insbesondere im Bio-Lebensmittelsegment, entwickeln sich derzeit.

In Frankreich wurde eine Mehrwegquote für jegliche Verpackungen in Höhe von fünf Prozent bis 2023 und zehn Prozent bis 2027 festgelegt. Aufbauend auf dieser Quote werden dort in einem nächsten Schritt die einzelnen Produktkategorien hinsichtlich ihrer Mehrwegpotenziale untersucht und Maßnahmen abgeleitet. Der NABU fordert, dass auch in Deutschland derartige Quoten gesetzlich verankert werden, um dem Wandel zu Mehrweg und Verpackungsvermeidung den dringend notwendigen Schub zu verleihen.

Wertstofftonne bundesweit einführen

Eine Vereinheitlichung des Wertstoffsystems in Deutschland, kombiniert mit umfassender Abfallberatung, erleichtert die Mülltrennung, erhöht die Getrenntsammelmen gen und schafft Akzeptanz in der Bevölkerung. Durch die Ausweitung der haushaltsnahen Wertstoffsammlung von Verkaufsverpackungen auf stoffgleiche Nichtverpackungen aus Kunststoff und Metall könnten jährlich pro Haushalt etwa sieben Kilogramm mehr Wertstoffe gesammelt und einem Recycling zugeführt werden. Hierfür ist von Seiten des Gesetzgebers eine Überarbeitung des VerpackG mit mittelfristigem Ziel der Erarbeitung eines Wertstoffgesetzes und einer bundesweiten Einführung der Wertstofftonne notwendig.

Lenkungswirkung der EU-Plastikabgabe gestalten

Ab 2021 muss die Bundesregierung eine jährliche Abgabe an den EU-Haushalt in Höhe von 0,80 € pro Kilogramm nicht-recyceltem Kunststoffverpackungsabfall zahlen. Damit diese Abgabe nicht nur eine Relevanz für den EU-Haushalt hat, sondern auch eine ökologische Lenkungswirkung erzielt, muss der Gesetzgeber entsprechende Maßnahmen im VerpackG festlegen.

Die Lenkungswirkung sollte dabei nicht nur auf den abfallwirtschaftlichen Sektor begrenzt bleiben, sondern die kunststoffverarbeitende Branche in den Fokus nehmen. Die Abgabe darf daher nicht am Ende des Kunststofflebenszyklus, sondern am Anfang in der Herstellung und Verarbeitung ansetzen. Der Einsatz von Primärmaterial muss

reduziert und somit besteuert werden, während Rezyklat von der Steuer ausgenommen bleiben sollte.

NABU-Kommentierung zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Abfallberatung im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)

Der NABU begrüßt, dass die Bedeutung von Mehrwegprodukten im Zuge der Anpassung von § 46 Kreislaufwirtschaft (KrWG) zur Abfallberatung betont wird. Gleichwohl wird diese Anpassung an dem allgemeinen Flickenteppich der Abfallberatung in Deutschland nichts ändern. Zwischen den einzelnen Kreisen und Städten gibt es erheblich Unterschiede bei Beratungsqualität und -umfang. Die Länder sollten verpflichtet werden, die Einhaltung von § 46 genauer zu prüfen. Der NABU empfiehlt, in einer Länderarbeitsgemeinschaft unter Mitwirkung des Bundes ausführliche Mindeststandards für eine gute Abfallberatung zu entwickeln. Auch der Aufbau einer bundesweiten Plattform zur Abfallberatung, die verschiedene Kommunikationskanäle bedient und welche die zuständigen Behörden nutzen können, wäre von Vorteil.

Zur besseren Wirkungsabschätzung der Abfallberatung schlägt der NABU außerdem vor, Erfolgskontrollen verpflichtend einzuführen. Hierfür sollte §46 wie folgt um Absatz 5 ergänzt werden:

„(5) Die zuständige Behörde hat regelmäßige Kontrollen über den Erfolg der Abfallberatungsmaßnahmen und die Erreichbarkeit der Bürger durch diese Maßnahmen durchzuführen. Inhalte und Ergebnisse dieser Kontrollen müssen der Öffentlichkeit ohne Aufforderung und unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden.“