

Entwurf einer „Verordnung zur Kennzeichnung von Getränkeverpackungen“ des Bundesumweltministeriums

Ausgangslage

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bundesumweltministerium) hat den beteiligten Kreisen einen in der Bundesregierung inhaltlich noch nicht abgestimmten Entwurf für eine „Verordnung zur Kennzeichnung von Getränkeverpackungen“ vorgelegt. Zielsetzung dieses Entwurfs ist, über eine spezifische neue Kennzeichnungsverpflichtung den Anteil der in Mehrweggetränkeverpackungen abgefüllten Getränke zu steigern.

Der Verordnungsvorschlag steht unabhängig von den derzeit parallel auf Veranlassung des Bundesumweltministeriums durchgeführten Evaluierungen zur Pfandpflicht bzw. zur Verpackungsverordnung, bei denen erste Ergebnisse im Herbst 2009 vorgelegt werden sollen. Jedoch beruft sich das Bundesumweltministerium darauf, zwischenzeitliche Gespräche mit einzelnen Branchenvertretern hätten verdeutlicht, dass Verbraucherinnen und Verbraucher beim Einkauf nicht in geeigneter Weise zwischen Mehrweg- und Einweggetränkeverpackungen unterscheiden könnten und deren Wahlfreiheit „durch die Kennzeichnungs- und Gestaltungspraxis von Abfüllern und Handel unnötig erschwert“ werde.

Daher beabsichtigt das Bundesumweltministerium eine spezifische neue Kennzeichnungspflicht für

- dem Pflichtpfand unterliegende Einweggetränkeverpackungen gemäß § 9 der Verpackungsverordnung (VerpackV),
- Mehrweggetränkeverpackungen sowie
- Getränkeverpackungen, die freiwillig bepfandet werden.

Die genannten Getränkeverpackungen sollen zukünftig mit einer vom Bundesumweltministerium vorgeschlagenen Kennzeichnung „MEHRWEG“ bzw. „EINWEG“ gekennzeichnet werden – wobei diese Hinweise in einer Schrifthöhe von mindestens 5 Millimetern in Großbuchstaben auf der Verpackung angebracht werden sollen. Verpackungen, die diese Vorgaben nicht erfüllen, sollen danach zukünftig nicht mehr in Verkehr gebracht werden. Der Verstoß gegen die entsprechenden Pflichten soll als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

Angesichts der mit dem Vorschlag verbundenen erheblichen Auswirkungen auf die Unternehmen, begrüßen wir die frühzeitige Möglichkeit zur Stellungnahme gegenüber dem Bundesumweltministerium durch die beteiligten Kreise. Allerdings bleibt nach der Abstimmung innerhalb der Bundesregierung möglichst zeitnah eine erneute Anhörung unter Einbeziehung aller betroffenen Wirtschaftskreise unverzichtbar.

Bewertung aus Sicht der wafg

Zu dem Verordnungsentwurf des Bundesumweltministeriums nimmt die wafg inhaltlich wie folgt Stellung:

1. Unterscheidbarkeit von Mehr- und Einweggetränkeverpackungen ist gegeben

Die wafg weist zunächst darauf hin, dass bereits heute für die Verbraucher eine weitgehende und einfach nachvollziehbare Unterscheidung zwischen „Einweg“ einerseits und „Mehrweg“ andererseits möglich ist. (Einweg-)Verpackungen, die dem sogenannten Pflichtpfand unterliegen, sind durchgängig bei der DPG Deutsche Pfandsystem GmbH registriert und tragen das inzwischen gut eingeführte und bekannte DPG-Logo.

Vor dem Hintergrund der Einführung des Pflichtpfandes und dem Aufbau eines bundesweiten Rücknahmesystems über die DPG – unter Aufhebung der bis dahin bestehenden so genannten Insellösungen – haben die betroffenen Wirtschaftsstufen und Unternehmen vielfältige Maßnahmen ergriffen, um im Rahmen ihrer Kommunikation zum Kunden eine für die Verbraucher sachgerechte und verständliche Zuordnung von „Einweg“-Gebinden und dem DPG-Logo herzustellen. Insofern war und ist es zu begrüßen, dass hier über sachgerechte und neutrale Hintergrundinformationen – auch des Bundesumweltministeriums – eine objektive Information des Verbrauchers über die verschiedenen Systeme erfolgt.

Ob hierzu eine zusätzliche explizite Kennzeichnung wirklich geeignet und erforderlich ist, mag man unterschiedlich bewerten. Allerdings erstaunt doch der Hinweis in der Begründung sehr, dass auch „rechtswidrig falsche Deklarationen“ zusätzliche Verwirrungen stiften würden und dies als wichtiger Grund für die Regulierung angeführt wird. Hier sind in der Tat aus Sicht der wafg zunächst einmal der Vollzug und die für die Überwachung der VerpackV zuständigen Behörden aufgerufen und gefordert, auch aus Gründen eines fairen Wettbewerbs die bereits heute geltenden rechtlichen Vorgaben und deren Einhaltung bei der Kennzeichnung von Produkten ebenso wie bei der Rücknahmepaxis durchzusetzen.

Insgesamt sieht die wafg derzeit – jenseits politischer Überlegungen im Interesse einzelner Akteure – keine zwingende Notwendigkeit für eine solche Kennzeichnungspflicht, da bereits heute angesichts der umweltrechtlichen und wettbewerbsrechtlichen Vorgaben eine eindeutige Unterscheidung von Einweg und Mehrweg möglich ist.

2. Zeitpunkt der Vorlage und Eignung des Verordnungsentwurfs

Ebenso ist die wafg erstaunt, dass das Bundesumweltministerium nunmehr bereits vor Ablauf der geplanten Untersuchungen zur Pfandpflicht und zur Evaluierung der Verpackungsverordnung im Jahr 2010 mit dem Verordnungsentwurf eine konkrete Einzelmaßnahme vorlegt. Dabei ist aus unserer Sicht festzuhalten, dass es in der Wirtschaft derzeit keinesfalls einen umfassenden Konsens dahingehend gibt, dass in dieser Frage aktueller Handlungsbedarf besteht.

Unabhängig davon, ist die wafg zu einer konstruktiven Diskussion und einem offenen Dialog über die Fragestellung bereit. Zu klären ist, unter welchen Voraussetzungen eine für die Verbraucher hilfreiche und für die Wirtschaft verträgliche und dabei in ihrer Ausgestaltung sachgerechte und verhältnismäßige Kennzeichnungspflicht den aus Sicht des Bundesumweltministeriums wahrgenommenen Defiziten begegnen kann.

Allerdings sollte dabei auch die grundsätzliche Fragestellung nicht ausgeblendet werden, ob der vorliegende Entwurf ein geeignetes Mittel ist, um das eigentliche Ziel einer Stützung der Mehrwegquote zu erreichen. Daher ist ausdrücklich vor dem Risiko zu warnen, dass sich sowohl die Politik als auch die Wirtschaft durch eine weitere wirkungslose Regulierung in diesem Sektor der Gefahr aussetzen, ihre Glaubwürdigkeit in Frage zu stellen.

Insofern wäre es in der Tat zu begrüßen, wenn diese Frage auf der Basis einer qualifizierten Evaluierung beantwortet werden könnte.

3. Umsetzung der Kennzeichnungspflicht: Schriftgröße und Schreibweise, Bildmarke

Die wafg hält die nunmehr vorgeschlagene „Schrifthöhe von mindestens 5 Millimetern“ für die zukünftigen Kennzeichnungselemente „MEHRWEG“ bzw. „EINWEG“ – gerade in der Relation zu anderen Elementen der Etikettierung – für ebenso unverhältnismäßig wie die zwingende Vorgabe, die entsprechenden Kennzeichnungen in Großbuchstaben vorzunehmen.

Eine solche Umsetzung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Verpackungen dar und lässt jegliche Relation zu anderen – vergleichbar wichtigen – Kennzeichnungspflichten außer Acht. Insofern hält die wafg fest, dass etwa entsprechend den aktuellen Vorgaben zur lebensmittelrechtlichen Kennzeichnung (vgl. hierzu insbesondere § 3 Abs. 3 der Lebensmittel-Kennzeichnungsverordnung – LMKV) zur Verbraucherinformation die folgende Fassung von § 3 Abs. 1 Satz 1 des Verordnungsentwurfs völlig ausreichend und angemessen wäre:

„Vertreiber haben Mehrweggetränkpackungen mit dem Schriftzeichen ‚Mehrweg‘ und Einweggetränkeverpackungen mit dem Schriftzeichen ‚Einweg‘ für den Verbraucher auf der Verpackung oder auf einem mit ihr verbundenen Etikett gut erkennbar, deutlich lesbar und unverwischbar anzubringen. (...).“

Darüber hinaus sollte die Begründung zur Verordnung ausdrücklich klarstellen, dass auch sachgerechte gleichsinnige Kennzeichnungen (z.B. „Mehrwegflasche“) in der Umsetzung dieser Vorgabe anerkannt werden. Damit würde auch – gerade im Mehrwegsektor – die bisher geübte Praxis im Markt respektiert. Sicherzustellen ist zudem, dass die Bezugnahme auf den Terminus Bildmarke in § 3 Abs. 1 Satz 2 des Verordnungsentwurfs kongruent mit dem Markenrecht ausgestaltet ist und insbesondere in diesem Kontext keine irreführenden bzw. wettbewerbsverzerrenden Gestaltungsspielräume eröffnet werden.

Der Ordnungsgeber ist darüber hinaus aufgerufen, die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Verbraucherleitbild zu berücksichtigen: Maßgeblich ist dabei, auf einen normal informierten und angemessen aufmerksamen sowie verständigen Durchschnittsverbraucher abzustellen. Regelungen, die hier in unverhältnismäßiger Weise auf ein übertriebenes Schutzniveau abstellen – wie vorliegend hinsichtlich der Anforderungen einer extremen Mindestschriftgröße bzw. der alternativlosen Vorgabe von Großbuchstaben – verletzen auch unter diesem Gesichtspunkt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

4. Mangelnde Kohärenz von Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen

Der Entwurf zur Verordnung erscheint nicht durchgehend konsistent bzw. abgestimmt. So greift er in einigen Bereichen (wohl bewusst) auf die Systematik und Terminologie der Verpackungsverordnung zurück, verwendet andererseits aber auch abweichende Ansätze.

So deutet § 1 des Entwurfs - Anwendungsbereich - zunächst einmal darauf hin, dass für gemäß § 9 Abs. 2 VerpackV ausgenommene Getränkeverpackungen die Kennzeichnungsverordnung von vornherein nicht zur Anwendung kommen soll.

Insofern verwundert allerdings in der Systematik die (begrenzte) explizite Ausnahme (lediglich) von Joghurt und Kefir unter § 2 des Verordnungsentwurfes - Begriffsbestimmungen. Dies gilt insbesondere unter dem Gesichtspunkt, dass in § 3 Absatz 1 des Verordnungsentwurfs generell der Begriff "Einweggetränkeverpackungen" aufgeführt wird, worunter im Sinne des Verordnungsentwurfs "alle Getränkeverpackungen, die keine Mehrweggetränkeverpackungen sind", fallen sollen.

Insofern sollte der Verordnungsvorschlag klarstellen, dass anknüpfend an § 9 VerpackV von einer Kennzeichnungspflicht lediglich solche Einweggetränkeverpackungen erfasst werden, die einer Pfanderhebungspflicht unterliegen. Dies ist insbesondere für die Ausnahme bzw. Nichterfassung der ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen relevant.

Faktisch wird damit im Mehrwegbereich eine umfassende gesetzliche Kennzeichnungspflicht eingeführt.

5. Übergangsvorschriften und Inkrafttreten

Die aktuellen Vorschläge können – auch aufgrund der mangelnden Berücksichtigung der verfassungsrechtlich verankerten Verhältnismäßigkeit – nicht überzeugen. Die wafg weist nachdrücklich darauf hin, dass der Verordnungsgeber bei den vorgesehenen Fristen und der rechtlichen Systematik sowohl für das Aufbrauchen vorhandener Verpackungsmaterialien als auch für den Abverkauf rechtmäßig hergestellter Getränke sachgerechte Lösungen finden muss. Dies ist derzeit nicht der Fall.

So wird durch die Formulierung „bis zum ... [Einsetzen: Datum des letzten Tages des zwölften auf die Verkündung folgenden Kalendermonats]“ in § 5 des Verordnungsentwurfs zur Frage der Übergangsvorschriften gerade das Marktsegment von Getränken in Glasmehrwegflaschen besonders benachteiligt. Sowohl Erfrischungsgetränke als auch Mineralwässer haben in Übereinstimmung mit den lebensmittelrechtlichen Vorgaben ein Mindesthaltbarkeitsdatum von 18 bis zu 24 Monaten. Die wafg erwartet daher, dass hier der unbeschränkte Abverkauf aller rechtskonform hergestellten Erzeugnisse gesichert wird.

Auch hinsichtlich der Aufbrauchfristen für vorhandene Bestände an Verpackungen bzw. Etiketten ist darauf hinzuweisen, dass hier angemessene Zeiträume anzusetzen sind. Die wafg wird hier für die weitere Abstimmung eine Befragung im Mitgliederkreis vornehmen, ob die aktuell vorgeschlagene Frist von sechs Monaten (vgl. hierzu § 6 des Verordnungsentwurfs) – insbesondere für saisonale Produkte und in der Betroffenheit von kleineren und mittleren Unternehmen – angemessen ist. Wir werden das Bundesumweltministerium hierzu gesondert informieren.

6. Kostenabschätzung des Bundesumweltministeriums ist unzureichend

Die wafg kann die vorliegend im Rahmen der Folgenabschätzung vorgenommenen Bürokratiekostenberechnungen des Bundesumweltministeriums nicht nachvollziehen. Offensichtlich geht man zum einen von einer Bezugsgröße von 12.000 zu verändernden Etiketten bzw. Verpackungen für den gesamten betroffenen Getränkemarkt aus. Dieser Ansatz erscheint auf der Basis der zu berücksichtigenden verpflichteten Unternehmen – wozu auch die in EU-Nachbarländern sowie Drittländern ansässigen Produzenten und die Importeure zu zählen sind – ausgesprochen niedrig angesetzt. Angesichts der umfassenden Betroffenheit von Erzeugnissen aus den Sortimenten Erfrischungsgetränke, Mineralwässer sowie Bier und Biermischgetränke ist dieser Ansatz nicht realistisch und deutlich zu niedrig. Zum anderen wird dabei schematisch für jeden Einzelfall ein Kostenansatz von lediglich 60 Minuten Arbeitszeit zu 34,60 Euro Lohnkosten vorgenommen. Auf dieser Grundlage wird per Saldo eine Gesamtbelastung der Wirtschaft von (nur) 415.000 Euro angesetzt.

Dieser Ansatz ist mehr als fragwürdig, da in der Praxis natürlich erheblich höhere und weitreichendere Kosten auf die Unternehmen zukommen, als derzeit angesetzt werden. So ist in größeren Unternehmen davon auszugehen, dass alle zuständigen Fachabteilungen im Rahmen ihrer definierten Verantwortlichkeiten in die Änderungsprozesse einzubeziehen sind. Insofern erscheint bereits der vorgenommene Zeitansatz nicht praxisgerecht. Weitaus gravierender ist jedoch, dass bei einem solchen Kostenansatz die Neugestaltung

des Verpackungslayouts ebenso außer Acht bleibt, wie alle anderen mit dieser Maßnahme verbundenen weiteren erheblichen Belastungen (z.B. Cliché-Kosten).

Die wafg wird auch hierzu zeitnah im Kreis ihrer Mitglieder ein realistisches Kostenszenario für den Sektor Erfrischungsgetränke abfragen und das Bundesumweltministerium hierzu informieren. Bereits heute ist jedoch festzuhalten, dass der Gesamtkostenansatz von 415.000 Euro für die Wirtschaft angesichts der fragwürdigen Bezugsgröße und dem Nichtansetzen von elementaren Kosten als deutlich zu niedrig zu bewerten ist. Gerade in der aktuellen Wirtschaftssituation wäre jedoch zu erwarten gewesen, dass dieser Punkt mit der gebotenen Sorgfalt angegangen wird.

7. Binnenmarktrelevanz und EU-Notifizierungspflicht

Rein vorsorglich ist – unabhängig von den Ausführungen des Bundesumweltministeriums zur Europarechtskonformität des Vorschlages – darauf hinzuweisen, dass die Verordnung angesichts ihrer erheblichen Auswirkungen auf den europäischen Binnenmarkt, auf jeden Fall bei der EU-Kommission zu notifizieren sein wird.

Zusammenfassung

Die wafg ist gerne bereit, in den anstehenden Beratungen mit dem Bundesumweltministerium und der Bundesregierung auf der Grundlage der vorstehenden Hinweise und Kriterien, an einer sachgerechten Ausgestaltung einer Kennzeichnungsverordnung für Getränkeverpackungen mitzuwirken.

Es stellt sich aber nachhaltig die Frage, ob hier ein möglicher „Schnellschuss“ zum Ende dieser Legislatur – insbesondere ohne Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der ausführlichen Evaluierung zur Pfandpflicht und Verpackungsverordnung im nächsten Jahr – der richtige Weg ist.

Dabei ist ausgesprochen bedauerlich, dass der vorliegende Entwurf einer Kennzeichnungsverordnung die mangelhafte Konstruktion der Verpackungsverordnung nicht nur fortschreibt, sondern die dort bereits vorhandenen Unstimmigkeiten noch weiter steigert.

Die wafg regt daher an, die vom Bundesumweltministerium aufgeworfene Thematik möglichst im Zuge der anstehenden grundsätzlichen Revision der Verpackungsverordnung anzugehen und dabei eine Konsolidierung und Abstimmung der Rechtsvorschriften (gegebenenfalls auch unter Bündelung in einer einheitlichen Rechtsgrundlage) ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

Berlin, 15. Juni 2009

Nähere Informationen zur wafg: <http://www.wafg.de/>