

ANDREA BELEGANTE

Hauptgeschäftsführerin

T +49 (0)89 30 65 879-40

F +49 (0)89 30 65 879-10

belegante@bundesverband-systemgastronomie.de

**BUNDESVERBAND
DER SYSTEMGASTRONOMIE**

Wilhelm-Wagenfeld-Straße 20

D-80807 München

www.bundesverband-systemgastronomie.de

BdS · Wilhelm-Wagenfeld-Straße 20 · D-80807 München

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
Herrn [REDACTED]
Referat WR II 5
11055 Berlin

Datum: 03. Dezember 2020

**Stellungnahme des Bundesverbands der Systemgastronomie e.V. (BdS) zum
Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
zum
„Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der
Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“**

Der Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (BdS) vertritt aktuell rund 30 systemgastronomische Marken wie McDonald's, Burger King, Starbucks, Nordsee oder L'Osteria. Hinter diesen Marken stehen unsere rund 850, überwiegend mittelständisch geprägten Mitgliedsunternehmen (KMUs). Sie erwirtschafteten mit mehr als 120.000 Mitarbeitern einen Jahresumsatz 2019 von über 6,5 Mrd. Euro und begrüßen täglich mehr als 4 Mio. Gäste in den Restaurants. Alle unsere Mitglieder unterliegen einer bundesweiten, zwingenden Tarifbindung. Anfang September 2020 wurde der BdS von der Deutschen Gesellschaft für Verbandsmanagement als „Verband des Jahres“ ausgezeichnet. Mitarbeiter aus über 120 Nationen arbeiten Tag für Tag im Team zusammen und in den vergangenen Jahren haben die BdS-Mitglieder über 5.000 Menschen mit Fluchthintergrund durch Arbeit und Beschäftigung integriert.

Der BdS gibt folgende Stellungnahme zum Referentenentwurf zum „Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“ und diesbezüglich zu Art. 1 und insbesondere Abschnitt 7 („Verbrauchsminderung bestimmter Einwegverpackungen“) ab.

zu §33:

Eine grundsätzliche Mehrwegpflicht, gerade auch im Hinblick auf die im RefE beabsichtigte strengere Umsetzung der EU-Einwegkunststoffartikelrichtlinie (EU/2019/904) lehnen wir ab. **Deshalb sollte §33 Absatz 1 gestrichen werden.**

Daneben ist es aus unserer Sicht unverhältnismäßig, alle Produkte von der Mehrwegpflicht zu umfassen, obwohl sie an Ort und Stelle zum Verzehr verkauft werden. Es muss differenziert werden, für welchen Zweck die Verpackungen anfallen und wo der Abfall anfällt.

Beispiel: Ein Nuss-Nougat-Brottaufstrich wird im Supermarkt verkauft und ist bei unseren Mitgliedern in der gleichen Einwegverpackung im Frühstücksmenü enthalten. Durch §33 müsste die Gastronomie allerdings eine Mehrwegalternative anbieten, die es seitens des Herstellers gar nicht gibt.

Im Zentrum bei der Betrachtung der Verbrauchsminderung sollte deshalb der Verwendungszweck und Ort des Anfalls und der Entsorgung der Verpackungen stehen. Wenn die Verpackungen im Restaurant anfallen, werden diese auch im Restaurant gesammelt, über Abfallsysteme entsorgt, einer Wiederverwertung zugeführt und führen nicht zu Littering.

Alternativer Formulierungsvorschlag, wenn §33 (1) nicht gestrichen wird: (§33, (1), Satz 1) neuer Halbsatz in Satz 1: nach „auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten“ sollte der Halbsatz „, wenn die angebotene Ware nicht an Ort und Stelle verzehrt wird.“ eingefügt werden.

Aus den praktischen Erfahrungen unserer Mitgliedschaft, die sich bereits heute an Mehrwegsystemen beteiligen, wissen wir, dass sich die Nutzungsquote – also wie viele Gäste entscheiden sich für die angebotene Mehrwegalternative – trotz finanzieller Anreize (entweder Rabattierung bei Nutzung von Mehrwegbechern oder preislicher Aufschlag bei Nutzung von Einweg) maximal im oberen einstelligen Prozentbereich bewegt. Diese ohnehin geringen Nutzungsquoten sind im Verlauf der Coronapandemie nochmals zurückgegangen, da die Gäste – unbegründete, aber dennoch vorhandene – Sorgen bzgl. der Hygiene und Infektionsgefahr durch Mehrwegbehälter haben.

Die Studie des Umweltbundesamts zur ökologischen Vorteilhaftigkeit von Mehrweg- gegenüber Einwegbechern konstatiert: „Unter durchschnittlichen Bedingungen können bei der Wirkungskategorie Klimawandel nur Systeme ab durchschnittlich 50 Umläufen aller in den Verkehr gebrachten Einzelbecher Vorteile generieren.“¹ 50 Umläufe von Mehrwegbechern (aber grundsätzlich aller Mehrwegbehältnisse) sind bei Betrachtung des aktuellen Gästeverhaltens kaum realistisch. Selbst bei nahezu perfekten Annahmen, unter Alltagsbedingungen allerdings de facto nicht erreichbaren Parametern, spricht das UBA noch immer davon, dass Umlaufquoten von „mehr als 10, besser noch (...) mehr als 25“, erreicht werden [müssen], nach denen erst ein ökologischer Vorteil gegenüber Einwegbechern entsteht.²

¹ Umweltbundesamt (2019): Abschlussbericht. Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs. (S.17).

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-02-20_texte_29-2019_einweggetraenkebechern_im_ausser-haus-verzehr_final.pdf

² Umweltbundesamt (2019): Abschlussbericht. Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs. (S.24).

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-02-20_texte_29-2019_einweggetraenkebechern_im_ausser-haus-verzehr_final.pdf

Aufgrund dieser ökologischen Tatsache, dass Mehrwegbehältnisse eine hohe Umlaufzahl zur ökologischen Vorteilhaftigkeit gegenüber Einweggetränkebechern aufweisen müssen, halten wir die Begründung, die zu einer strengeren Umsetzung der Einwegkunststoffartikelrichtlinie (EU/2019/904) als 1:1 und damit die Einbeziehung generell von „Einweggetränkebechern“ vorgebracht wird für nicht schlüssig.

Die Gesetzesbegründung selbst stellt nochmals klar, dass im Unterschied zu Einwegkunststofflebensmittelverpackungen die Pflicht zum Angebot von Mehrwegverpackungen bei Einweggetränkebechern nicht (nur) auf solche Einweggetränkebecher beschränkt ist, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen, sondern alle Einweggetränkebecher umfasst. Diese besondere Regelung soll aus Sicht des Gesetzgebers jedoch sachgerecht sein, da es im Bereich der Einweggetränkebecher bereits verschiedene etablierte Mehrwegsysteme geben soll, die in Anspruch genommen werden können.

Außerdem will der Gesetzgeber ausweislich seiner Begründung „ein Ausweichen auf andere, in ökologischer Hinsicht ebenfalls problematische Einweggetränkebecher“ ausschließen. Damit schließt der Gesetzgeber mit dieser Regelung aber nicht nur das Ausweichen auf ökologisch problematische Einweggetränkebecher aus, sondern grundsätzlich jedes Ausweichen auf eine andere Lösung als Mehrwegalternativen. Der Gesetzgeber *versperrt sich jeglicher Technologieoffenheit und Fortschritts im Bereich der Einweggetränkebecher*. Keine andere, in ökologischer Hinsicht gegebenenfalls sogar bessere Lösung könnte von der Pflicht des § 33 befreien. Damit bestehen auch keine Anreize auf Seiten der betroffenen Verpackungsindustrie oder auf Seiten der Gastronomie in Technologien zur ökologischen Verbesserung zu investieren und zu forschen, der Status Quo wird eingefroren.

In § 33 Abs.1 Satz 1 sollte das Wort „Einweggetränkebecher“ durch „Einwegkunststoffgetränkebecher“ ersetzt werden. (und daraus folgend eine wortgleiche 1:1-Übertragung der Begriffs- und Produktbestimmungen aus EU/2019/904 in den Referentenentwurf)

Ein Blick in die Praxis zeigt drittens, dass für die *Vorhaltung von Mehrwegsystemen eine komplexe Logistik und insbesondere Raum- und Lagerkapazitäten notwendig* sind. Die Restaurants unserer Mitglieder sind aber selten mit der gewissen Infrastruktur – beispielsweise einer Spülmaschine – ausgestattet, noch ist die Kapazität zur Lagerung einer großen Anzahl von Mehrwegbehältern gegeben. Diese Mehrweg-Infrastruktur muss zunächst aufgebaut werden. Deshalb ist die *Einführung einer Mehrwegpflicht bereits zum 1. Januar 2022 vorschnell*, insbesondere auch vor dem Hintergrund der aktuell sehr schwierigen wirtschaftlichen Lage der Branche.

Preissteigerungen sind aufgrund der höheren Material-, Lager- und weiterer Nebenkosten (Energie für Warmwasseraufbereitung, Transportkosten, Personalkosten) für Mehrweggeschirre, die sich dann aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten auf die gesamte Produktpalette unter Einbeziehung der Einwegkunststoffprodukte und Einwegbecher niederschlagen, zu erwarten.

Technische-operative Herausforderung

Der Entwurf unterschätzt den angenommenen Mehraufwand der Letztinverkehrbringer bezüglich der vorgesehenen Hinweispflichten in erheblicher Weise. Bei digitalen Medien und digitaler Bewerbung (App, Bestellkiosk und Website) fällt erheblicher Kosten- und

Personalaufwand an. Dieser Aufwand darf auch nicht einmalig gesehen werden, sondern fällt regelmäßig (neue Produkte, Angebote...) an. Auch Aufsteller oder Aufkleber müssen gestaltet und von den durch unsere Mitgliedsunternehmen zertifizierten Hersteller produziert werden. Darüber hinaus gibt es nach unserem Kenntnisstand aktuell keine kunststofffreien Einwegalternativen und auch keine Mehrwegalternativen für z.B. Saucenbeutelchen (Ketchup/Mayo/Senf/Salatdressing) oder kleine Behälter für sog. „Dips“.

Erschwerend kommt die Begrifflichkeit der „gleichen Ware“ hinzu, wonach laut Begründungstext „das Angebot der Ware in einer Einwegverpackung dem Angebot der Ware in einer Mehrwegverpackung exakt entsprechen“ müsse. Insbesondere im To-go Bereich können wir uns derzeit nicht vorstellen, wie man die im obigen Beispiel genannten Portionsschälchen mit Ketchup oder Marmelade durch entsprechende Mehrwegverpackungen ersetzen kann, die nach dem Kriterium der „gleichen Ware“ dem Einweg-Portionsschälchen exakt entsprechen.

Deshalb sollte nach §33, (1) Satz 1, der folgende Satz 2 eingefügt werden. „Satz 1 findet nur für solche Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einwegkunststoffgetränkebechern Anwendung, die erst vom Letztverreiber befüllt werden“. Damit würde eine große Umsetzungshürde ausgeräumt werden.

Auch dürfen die operativen Prozesse und Umstellungen nicht vernachlässigt werden. Beispielsweise wäre eine Überprüfung, inwiefern kundeneigene Becher über das gleiche Fenster im Drive-In-Bereich über den Verkaufsschalter und somit in den Innenraum übergeben werden, zwingend notwendig. Der BdS hat in der Vergangenheit zwar bereits Vorarbeit geleistet und gemeinsam u.a. mit dem Lebensmittelverband Deutschland e.V. Praxisleitfäden zur hygienischen Befüllung kundeneigener Mehrwegbehältnisse erarbeitet und zur Anwendung gebracht.³ Dennoch sind die hygienisch-operativen Herausforderungen nicht zu unterschätzen und bedürfen einer intensiven Analyse. In der Konsequenz müssten Verkaufsschalter z.B. für eine kontaktlose Behälterübergabe kostenintensiv umgerüstet und standardisierte Prozesse verändert werden. Generell werden der finanzielle und zeitliche Aufwand, die notwendigen Umrüstungs- und Umstellungsprozesse, Qualitätssicherungs- und Schulungsmaßnahmen im RefE in erheblichem Ausmaß unterschätzt.

Zeitliche Herausforderung

Wir plädieren dafür, den ohnehin anspruchsvollen Zeitplan aus EU/2019/904 beizubehalten, das Jahr 2022 als Basisjahr zu nehmen und den Zeitraum ab 1. Januar 2023 bis 31. Dezember 2025 dafür zu nutzen, eine messbare Verminderung des Einwegkunststoffartikelverbrauchs umzusetzen. Diese sollte innerhalb der 3 Jahre in zwei Stufen geschehen, indem zuerst ab 1. Januar 2023 nur für Getränke im Einweggetränkebecher gemäß EU2019/904 eine Mehrwegalternative angeboten wird. Die zeitliche Verlängerung der Umsetzungsfrist ist aufgrund der Komplexität der Umrüstungsprozesse dringend geboten. Die nicht abschließende Auflistung verdeutlicht die umfangreichen Herausforderungen:

- Für den Einsatz von Mehrwegverpackungen müssen rechtssichere und belastbare Hygienekonzepte erarbeitet, umgesetzt und durch Schulungen an das Personal weitergegeben und erprobt werden.
- Vielfach sind Spülkapazitäten für Angebot und Rücknahme von Mehrwegalternativen nicht vorhanden. Ein Umbau auf die Ausgabe und Rücknahme eines alternativen, also zusätzlichen, Mehrwegangebots stellt die Branche vor enorme Herausforderungen. In

³ Lebensmittelverband Deutschland: Hygiene beim Umgang mit Mehrweg-Bechern, -Behältnissen und -Geschirr: Hinweise für Servicekräfte. Leitlinien, Merkblätter und Lehrvideos.
<https://www.lebensmittelverband.de/de/lebensmittel/sicherheit/hygiene/hygiene-beim-umgang-mit-mehrweg-bechern-behaeltnissen-pool-geschirr>.

der Systemgastronomie fängt dies bei der Beschaffung für eine Vielzahl von Restaurants an (Koordination, Ein- und Umbau der Restaurants) und geht bis zur Schulung der Mitarbeiter bezüglich der Weitergabe der hohen Anforderungen an einen hygienisch einwandfrei ablaufenden Ausgabeprozess und vor allem Rücknahmeprozess.

- Besonders in Innenstadtlagen ist das Platzangebot sehr beschränkt, vor allem in der Küche. Umbaumaßnahmen sind hier sehr komplex und fordert daher einen erheblichen Zeitaufwand.
- Ein alternatives Mehrwegangebot beeinflusst alle Abläufe im Restaurant. Jahrelang gelernte und verinnerlichte Abläufe ändern sich.
- Auch die Analyse und ggf. Anpassung (Austausch / Umbau) der Kapazitäten der Fettabscheider (das sind in den Boden Eingebaute mehrere m³ große Abscheidevorrichtungen die das Abwasser vorreinigen) aufgrund des erhöhten Spülaufkommens in den Restaurants bedürfen eines enormen zeitlichen und finanziellen Aufwands.
- Auch das Abbilden der korrekten Steuersätze bei alternativem Mehrwegangebot ist in der üblichen Abrechnungsweise ein größerer Aufwand als im Entwurf angenommen.

Ökologische Herausforderung

Eine bundesweite, einheitliche Mehrwegsystem-Lösung besteht nicht. Es ist auch keine bundesweite Infrastruktur dafür vorhanden. Existente Systeme funktionieren nur bedingt, da es zum Beispiel schon bei der Bereitstellung von bestimmten Bechergrößen scheitert. Nicht jedes unserer Mitgliedsunternehmen verwendet die „gängigen“ Füllmengen von 0,3l, 0,4l oder 0,5l, so dass es hier eine Vielzahl unterschiedlichster Bechermodelle in den derzeitigen Mehrwegsystemanbietern geben müsste.

Der Spülaufwand für Mehrwegbecker erhöht drastisch den Wasser- und Energiebedarf, der so momentan nicht anfällt. Eine konkrete Beispielrechnung zeigt: Pro Restaurant ergäbe sich im Jahr ein Wassermehrverbrauch von circa 20.400 Liter Hochrechnung: ca. 2l pro Spülgang, ca. 2 zusätzliche Spülgänge pro Stunde, durchschnittlich 14 Stunden Öffnungszeit = 56 Liter pro Restaurant/Tag). Bei rund 3.000 Restaurants unserer Mitglieder sind das enorme Mehrverbräuche bei Wasser und Strom, die durch die Verwendung von Mehrweg ökologisch wie ökonomisch kaum zu amortisieren sind.

Von den bisherigen Mehrwegsystemanbieter ist nicht bekannt, ob sie tatsächlich ökologisch sinnvoll und effizient auf bundesweiter Ebene umsetzbar sind. Hierzu gibt es – außer der begrenzten Betrachtungsweise der UBA-Studie – keinerlei Studien, die die ökologische Überlegenheit der Mehrwegsysteme anhand praxisnaher, alltäglicher Parameter belegen würden.

Aufgrund dieser Unklarheit bezüglich der vorgebrachten ökologischen Argumente sollte der Einsatz ökologisch sinnvoller Verpackungsmaterialien und Mehrweg gefördert werden und somit zu Innovationen noch stärker anreizen, statt per Gesetz Verpackungen vorzuschreiben, die in der Praxis zum Teil schlicht nicht verfügbar oder deren ökologischen „Vorteile“ zweifelhaft sind.

Pfand

Die grundsätzlich mögliche Bepfandung der Mehrwegbehälter löst eine weitere Problematik aus. Wenn ein Pfand „zu niedrig“ angesetzt ist, gibt es für die Gäste keinen Anreiz, den die

Behälter zurückzubringen (siehe Verbraucherverhalten z.B. beim Littering von bepfandeten Bier- oder anderweitigen Getränkeflaschen). Dies führt in der Konsequenz dazu, dass statt Einwegkunststoffprodukten und Einwegbechern nun Mehrwegbehälter und -becher gelittert werden könnten und somit den öffentlichen Raum verschmutzen.

Zudem wäre aus einem zu niedrigem Pfand eine Zweckentfremdung der Mehrwegbehälter zu de facto Einwegbehältern denkbar und wäre aus ökologischer und ökonomischer Sicht deutlich negativer als die Verwendung von Einwegbehältern.

Ist ein Pfand aber „zu hoch“ wäre das eine „schlechtere Kondition“ und somit laut Gesetzesbegründung in §33 unzulässig. Aus unserer Sicht muss ein Pfand aber gerade tendenziell „hoch“ sein, um die beabsichtigte Lenkungswirkung (weniger Littering durch häufiges Zurückbringen der Pfandbehälter und gleichzeitig häufige Nutzung von Mehrweg gegenüber Einweg, um „Pfandkosten“ zu amortisieren) zu erzielen.

Darüber hinaus muss klargestellt werden, dass ein zu erhebendes Pfand nicht in den Preis nach §33, (1), Satz 2 einfließt und der Verkaufspreis zuzüglich einer Pfandgebühr zu verstehen ist.

Sollte ein Pfandsystem ausgeweitet beziehungsweise von anderen Akteuren als den Unternehmen (z.B. Mehrwegpfandsysteme) organisiert werden, so muss dies in der Konsequenz zwingend den Aufbau einer Pfand-Clearing-Stelle nach sich ziehen.

Unsere Position:

1. Streichung §33, Absatz 1
2. Differenzierung der Verwendung von Einweg- und Mehrwegverpackungen, abhängig vom Verzehr an Ort und Stelle
3. 1:1-Umsetzung der EU-Einwegkunststoffartikelrichtlinie inklusive des dortigen Zeitplans und damit Verlängerung der Umsetzungsfrist
4. Würdigung der komplexen Logistik und technischer Aspekte, die durch eine generelle Mehrwegpflicht entstehen.

Kontakt:

Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (BdS)

[REDACTED]

Leiter der Abteilung Politik, Kommunikation und Bildung

Wilhelm-Wagenfeld-Straße 20

80807 München

[REDACTED]

[REDACTED]