



Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie
Abteilung V/2 (Abfall- und Altlastenrecht)
Stubenbastei 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	501 65	Datum
2021- 0.301.743	GSt/UV/HO/SP	Werner Hochreiter	DW	12624	DW	142624	01.06.2021

Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geändert wird (AWG-Novelle Kreislaufwirtschaftspaket)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Inhalt des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf dient der Umsetzung mehrerer EU-Regelungen sowie einiger Vorhaben des Regierungsprogrammes. Öffentliche Aufmerksamkeit hat ua die Frage bekommen, ob Getränkemehrwegsysteme gefördert werden sollen und ein Einwegpfand eingeführt werden soll. Neu ist die Absicht, Abfalltransporte auf die Schiene zu verlagern.

Das Wichtigste in Kürze

Der Entwurf wird grundsätzlich begrüßt.

- Die mehrwegbezogenen Pflichten in § 14b dE müssen aber deutlich geschärft werden; ein Einwegpfand sollte sofort und gleichzeitig eingeführt werden.
- Konkret müssen die mehrwegbezogenen Pflichten noch mindestens um eine Zielvorgabe zur stufenweisen Steigerung der Mehrwegquote ergänzt werden. Außerdem müssen die Vorgaben für das Monitoring in § 14b dE differenzierter gestaltet werden und jedenfalls auch die Preisgestaltung für die KonsumentInnen umfassen.
- Dieses Monitoring muss auch transparent für die Stakeholder gestaltet werden; KonsumentenvertreterInnen sind an den diesbezüglichen Prozessen in der Verpackungskordinierungsstelle (VKS) jedenfalls angemessen zu beteiligen.

- Der zeitliche Umsetzungspfad für das Einwegpfand muss jetzt geklärt und die ursprünglich geplante differenzierte Verordnungsermächtigung zusammen mit nötigen Eckpunkten für ein Einwegpfand (siehe dazu weiter unten) in den Entwurf aufgenommen werden.
- Möglichst rasch sollen auch Arbeiten zur Umsetzung der EU-Kunststoffverpackungsabgabe in Angriff genommen werden.
- Positiv ist, dass die Finanzierungsbasis von sozialökonomischen Unternehmen gestärkt werden soll.
- Positiv ist auch das Vorhaben, Abfalltransporte weitgehend auf die Schiene zu verlagern.

Grundsätzliches

Der vorliegende Entwurf dient der Umsetzung mehrerer EU-Regelungen, vor allem der abfallbezogenen Vorschriften des **EU-Kreislaufwirtschaftspakets aus 2018**¹ sowie der **Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt** (SingleUsePlastic-Richtlinie – SUP-RL)². Erstere hätten schon mit 5. Juli 2020 umgesetzt sein sollen. Die SUP-RL ist bis zum 3. Juli 2021 umzusetzen. Auch dieser Termin ist möglicherweise nicht haltbar. Der Entwurf spricht auch einige durchaus interessante Vorhaben des aktuellen Regierungsprogramms an, wie etwa die **Verlagerung von Abfalltransporten auf die Schiene** oder die **Stärkung der Finanzierungsbasis von sozialökonomischen Unternehmen**.

Es ist hinlänglich bekannt, dass die Auseinandersetzungen in der Getränkeverpackungsabfallfrage der Grund dafür sind, dass der Entwurf seit über einem Jahr in informeller Verhandlung steht. Der Vorstoß der Bundesministerin vom September 2020 für einen „**Drei-Punkte-Plan**“³ ist bis zuletzt auf erbitterten Widerstand der Großformen des Lebensmittelhandels, großer Abfüller und der ARA gestoßen. Der vorliegende Entwurf zeigt, dass die genannten Wirtschaftsakteure weitgehende Änderungen in ihrem Interesse erreichen konnten⁴:

- Rahmenbedingungen für ein **Einwegpfand im Wege einer unabhängigen und zentralen** Pfandgesellschaft fehlen. Dass nun Pilotprojekte angekündigt werden überrascht, weil der Lebensmittelhandel mit der sogenannten Zweiwegflasche schon genügend eigene Erfahrungen mit einem Einwegpfand machen konnte.⁵

¹ Vgl dazu das BAK-Positionspapier „Neuer Aktionsplan Kreislaufwirtschaft: Für ein sauberes und wettbewerbsfähigeres Europa“ vom 22. Juni 2020 <https://www.akeuropa.eu/de/neuer-aktionsplan-kreislaufwirtschaft-fuer-ein-sauberes-und-wettbewerbsfaehigeres-europa>

² Vgl dazu das BAK-Positionspapier vom 21. November 2018

<https://www.akeuropa.eu/de/richtlinie-ueber-die-verringerung-der-auswirkungen-bestimmter-kunststoffprodukte-auf-die-umwelt>

³ 3-Punkte-Plan gegen Plastikflut in Österreich – Mit Mehrwegquote, Plastikpfand und Herstellerabgabe für Plastikverpackungen wird der Zunahme an Plastikabfällen in Österreich entgegengewirkt. https://www.bmk.gv.at/service/presse/gewessler/20200907_3punkteplan.html

Dazu die AK https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200907_OTS0073/ak-zu-mehrweg-meilenstein-bei-der-plastikvermeidung

⁴ <https://www.derstandard.at/story/2000126215236/verpflichtende-quote-soll-mehrwegflaschen-in-den-handel-zurueckbringen>

⁵ Erfahrungen in anderen Europäischen Mitgliedstaaten gibt es schon zur Genüge – vgl nur die Übersicht auf der Homepage des BMK https://www.bmk.gv.at/service/presse/gewessler/20200915_plastikpfand.html#:~:text=%E2%80%9EEin%20Pfandsystem%20ist%20insgesamt%20die,Prozent%2C%20die%20Niederlande%2095%20Prozent.

- Ebenso fehlen jegliche Bestimmungen für eine **Kunststoffverpackungsabgabe**, die an die EU-Kunststoffverpackungssteuer⁶ anknüpft. Sie sollte zweckmäßigerweise als zusätzliches Element zur ökologischen Modulation in den bestehenden Kunststoffverpackungslizenztarifen hinzutreten. Das könnte den größten Hebel darstellen, um dem Ziel der Vermeidung von 20 % der Einwegkunststoffverpackungen näher zu kommen.
- Unzureichend scheinen auch die **mehrweggetränkebezogenen Vorgaben**: Nun findet sich statt einer absatzseitigen Unternehmensquote lediglich eine Pflicht der Großformen des Lebensmittelhandels, eine (prozentmäßig) bestimmte Anzahl an Mehrweg-Artikeln je Getränke-segment in jeder Verkaufsstelle anzubieten⁷ (§ 14b dE). Eine Zielvorgabe zur stufenweisen Steigerung der Mehrwegquote insgesamt findet sich dagegen nicht mehr. Das erscheint problematisch, denn es ist fraglich, ob dieser Ansatz ausreichendes Potential hat, die nötige Erhöhung des mengenmäßigen Anteils an in Mehrweggebinden abgefüllten Getränken auf den Weg zu bringen.

Natürlich ist es erfreulich (und fast denkwürdig), wenn fast zwanzig Jahre nach Aufhebung der Getränkeziele durch den VfGH⁸ mehrwegbezogene Pflichten endlich wieder Eingang ins Abfallrecht finden. Dennoch wirft die Stoßrichtung des Entwurfs in der Getränkeabfallfrage einige Fragen auf und scheint in vielerlei Hinsicht verbesserungsbedürftig.

Zielvorgabe zur stufenweisen Steigerung der Mehrwegquote fehlt

Das Thema „Schutz von Getränkemehrwegsystemen“ bzw die Ablehnung der genannten Akteure gegenüber allen derartigen Regulierungen zieht sich seit den 90er Jahren wie ein „roter Faden“ durch die Geschichte des österreichischen Abfallrechts⁹. Derzeit gilt die 2011 zwischen AK und WKÖ ausgehandelte **Sozialpartnerempfehlung Mehrweg**¹⁰, die eine Stabilisierung der Mehrwegquote am Level von 2010 – und zwar in der Höhe von 22,1 % – vorsieht. Ihre Bedeutung besteht darin, dass sie gemeinsam mit der dazu entwickelten **Zusatzvereinbarung** zur Nachhaltigkeitsagenda der Getränkewirtschaft („Selbstverpflichtung Mehrweg“) von den beteiligten Wirtschaftskreisen, namentlich den Großformen des Lebensmittelhandels auch tatsächlich umgesetzt worden ist und wird, wie die periodischen Umsetzungsberichte zeigen und 2017 eine Evaluation¹¹ bestätigt hat. Das periodische **Monitoring** von AK und WKÖ hat ausschließlich auf der Ebene der Großformen des Lebensmittelhandels angesetzt, weil die Definitionsmacht des Handels als „gatekeeper“ zwischen den Abfüllern und KonsumentInnen offensichtlich ist. Konkret hat es die

⁶ Gemeint ist die im Rahmen der EU-Eigenmittel beschlossene, bisherige von Österreich abzuführende Eigenmittel ersetzende Abgabe auf nicht-recycelte Kunststoffverpackungsabfälle, die sich für Österreich auf etwa 140 Mio Euro beläuft - <https://orf.at/stories/3175681/> bzw <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10046-2020-INIT/de/pdf> bzw <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/12/14/next-multiannual-financial-framework-and-recovery-package-council-moves-to-finalise-adoption/>

⁷ zB „... ist verpflichtet in jeder Verkaufsstelle ... für Bier und Biermischgetränke mindestens 60 % der insgesamt von ihm angebotenen Artikel im jeweiligen Sortiment in Mehrweg-Getränkeverpackungen anzubieten“.

⁸ VfGH V82/01-13 vom 8. Oktober 2002 Slg 16674 – Aufhebung der Getränkeziele der VerpackungszielVO.

⁹ Vgl nur eine Meldung aus 2011 https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen sowie <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; <https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf> ; https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20110218_OTSD132/ak-zu-wegwerf-flaschen-konsumenten-muessen-zwischen-einweg-und-mehrweg-waehlen-koennen ; <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflaschen.html> ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Verpackungsregelungen_in_Oesterreich.pdf ; https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Massnahmenpaket_fuer_Mehrweg.html ; [https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017](https://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf)

Artikelvielfalt, die Verfügbarkeit und konkrete Preisstellung¹² von Einweg und Mehrweg je Getränke- und Gebindeart und je Gebindegröße im Lebensmittelhandel betrachtet. Und es hat gezeigt, dass sich die Mehrwegquote, die vor 2000 noch über 80 % betragen hat, dann aber zeitweise „im freien Fall“ war, tatsächlich auf diesem Niveau stabilisiert hat. Dazu hat wohl auch eine ausgeglichene Preisgestaltung zwischen Einweg und Mehrweg seither beigetragen. Das Stabilisierungsziel erklärt sich aus den Umständen rund um die **parlamentarische EntschlieÙung¹³**, die den Weg zur Sozialpartnerempfehlung geebnet hat. 2011 war die Empfehlung ein Fortschritt. Heute ist es ihre Schwäche, dass eine Steigerung der Quote einfach nicht vorgesehen ist. Immer wieder haben Umweltpolitik wie zB die LURK (LandesumweltreferentInnenkonferenz) oder Umwelt-NGOs und andere Akteure aus der Zivilgesellschaft genau eine solche Steigerung gefordert.

Ein stufenweise zu erreichendes **Steigerungsziel war ursprünglich geplant**, ist aber **im vorliegenden Entwurf bedauerlicherweise nicht mehr enthalten**. Nicht nur deswegen ist offen, wie die Großformen des Lebensmittelhandels und die großen Abfüller das vorliegende Modell gemäß § 14b dE (iVm mit der Strafbestimmung in § 79 Abs 2 lit 2d und 2e dE) konkret umsetzen werden:

- Wie sehen die **Sortimente** der Ketten heute aus? Und was bedeutet der Begriff **Artikel** in diesem Zusammenhang? Ist jede Gebindegröße eines Mineralwassers einer Getränkemarkte ein eigener Artikel? Jedenfalls ist offenkundig, dass die **Diskonter** hier grundlegenden Nachholbedarf haben. Und es ist nicht zu erwarten, dass sie bloÙ eine Umsetzung „am Papier“ anstreben werden¹⁴. Aber haben auch die **Vollsortimenter** Nachholbedarf? Wie groß ist dieser? In welche Richtung ist eine Sortimentsbereinigung zu erwarten? Könnten kleinere Abfüller ihren Platz im Regal verlieren? Die Erläuterungen zum Entwurf verraten all das nicht¹⁵, nicht einmal, ob die Ausgangsdaten **hinreichend klargestellt** sind. Das wäre aber nötig, um die Auswirkungen des Vorschlags besser abschätzen zu können.
- Noch spekulativer ist die **Frage, wie sich die Ketten im Wettbewerb untereinander bzw zwischen Diskontern und Vollsortimentern verhalten werden. Bisher hat sich der Preiswettbewerb vor allem in den Einwegsegmenten abgespielt¹⁶**. Wird er unter den neuen Bedingungen auch im Mehrwegbereich dazu führen, dass sich auch dort wieder vermehrt kostengünstige Angebote entwickeln?
- Das **Ökobonusmodell** ist seinerzeit genau deswegen entwickelt worden, um unerwünschtes Ausweichverhalten der Ketten am Markt zu unterbinden und die Zielerreichung mit finanziellen Anreizen sicherzustellen. Freilich ist das Modell aufwendig¹⁷. Doch wird es gelingen, die gleichen Ziele mit dem vorliegenden Ansatz zu erreichen? Eine **Steigerung von Mehrweg auf das Level wie in Deutschland, das derzeit etwa bei 40 % hält**, sollte eigentlich nicht als Utopie abgetan werden.

¹² Inkl Aktionspreisen, die gerade im Getränkebereich sehr häufig angeboten werden.

¹³ Nachhaltigkeit im Bereich Verpackung (1369/A(E)) https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A/A_01369/index.shtml

¹⁴ Dazu ist der Platz in den Outlets viel zu wertvoll.

¹⁵ Wenn die Vollsortimenter Nachholbedarf haben, könnten die Anforderungen für Diskonter zu schwierig sein. Wenn die Vollsortimenter keinen Nachholbedarf haben, könnte das Ambitionsniveau des Vorschlags zu bescheiden sein.

¹⁶ Vor 2011 hätte das beinahe das Ende der Mineralwassermehrwegflaschen bedeutet. Auch die Bierdose war am Vormarsch.

¹⁷ Was verglichen mit dem Aufwand, der für die Lizenzgebühreneinhebung nötig ist, auch wieder nicht überraschen muss. Außerdem betrifft es das Verhalten der mächtigsten Wirtschaftsakteure hier auf den relevanten Märkten ...

Doch wird sich so eine Quote auch in Österreich, und zwar über den Wettbewerb (von selber) einstellen, wie der Entwurf hofft? Die Erläuternden Bemerkungen äußern sich dazu nicht.

- Ein Monitoring der Preisgestaltung ist jedenfalls derzeit nicht vorgesehen. Überhaupt scheinen die **Vorgaben fürs Monitoring zu vage**. Jedenfalls sollten die Gebindegrößen und die Füllmengen (und nicht die Massen!) erhoben werden. Damit das Monitoring die Strafbehörden in die Lage versetzt, dass **strafwürdiges Verhalten von Nicht-Strafwürdigem unterschieden werden kann**, wird es deutlich differenzierter werden müssen und muss auch diesen zugänglich sein.
- Jedenfalls **sollte das Monitoring auch die Preisgestaltung unternehmensbezogen betrachten müssen**. Dem Wettbewerb „blind zu vertrauen“, sollte angesichts der großen Marktkonzentration im Lebensmittelhandel keine ernsthafte Position sein. Zusätzlich muss dieses Monitoring in geeigneter Weise **Transparenz** schaffen, damit Vertrauen auch in Richtung der Stakeholder entstehen kann. **KonsumentenvertreterInnen sollten in die Prozesse in der VKS unbedingt einbezogen sein**, weil es hier auch einiges an Expertise und Erfahrung gibt, welche die Prozesse verbessern würden.

Die Erfahrungen zuletzt (~ „Kunststoffdebatte“) haben durchaus gezeigt, dass KonsumentInnen mehr als erwartet weg von der Einwegflasche gehen und wieder zur Glasmehrwegflasche greifen. Namhafte Unternehmen, die 2011 ausschließlich auf Einweg gesetzt haben, haben darauf schon längst reagiert. Sogar Mineralwasser in der Kunststoffmehrwegflasche soll eine Neuauflage erleben. Dennoch ist eine **Tendenz zu beobachten, dass Mehrweg mit (nicht für andere Abfüller verfügbaren) Individualgebinden und vor allem als Premiumsegment entwickelt wird, wo nur aus Umweltgründen erhöhte Zahlungsbereitschaft abgeschöpft wird**.

Solches Verhalten am Markt ist betriebswirtschaftlich schon verständlich, dient aber sicher nicht automatisch dazu, dass Mehrweg auch mengenmäßig eine spürbare Aufwärtsentwicklung nehmen kann. Selbstverständlich gilt es hier zu beachten – und Umfragen bestätigen das immer wieder –, dass neben der ungebrochenen Bereitschaft der KonsumentInnen, zu Ökologie und Regionalität beizutragen, eben auch der Preis nach wie vor eine tragende Rolle in der Auswahl spielt und für viele in unteren Einkommenskategorien sogar zwingend ist.

Trotz eindeutiger Faktenlage heißt es „Einwegpfand bitte warten“

Mehr als bedauerlich ist, dass trotz eindeutiger Faktenlage das Einwegpfand nicht Teil des vorliegenden Entwurfes ist, obwohl dessen Gegner kein **tragfähiges Konzept vorweisen können, damit wenigstens die Umsetzung der Ziele der SUP-RL verlässlich darstellbar ist**. Österreich wird für 2029 nachweisen müssen, dass 90 % der Kunststoffgetränkeverpackungen getrennt erfasst werden. Das ist aber ohne Einwegpfand – rechtlich und

tatsächlich – unmöglich. Das hat **eine Studie im Auftrag des BMK**¹⁸ schon hinreichend klar gezeigt und vieles mehr:

- Eine Umsetzung der SUP-Richtlinie im Wege eines Einwegpfands schafft auch „Waffengleichheit“ im Verhältnis zu Mehrweg und
- ist die einzige Lösung, die wirksam dem Littering (und der ansonsten nötigen Debatte über die Abgeltung der Litteringkosten) vorbeugt.
- Hinzu kommt, dass ein Einwegpfand überdies auch noch volkswirtschaftlich der kostengünstigere Weg im Vergleich zum **von ARA vorgeschlagenen Modell**, das auf eine besonders intensive Getrenntsammlung durch die KonsumentInnen kombiniert mit einer von den Kommunen umzusetzenden Restmüllsortierung setzt, die den derzeitigen Restmüllverbrennungsanlagen vorgeschaltet werden muss.

Ob die von ARA intendierte Intensivierung der Getrenntsammlung **für die KonsumentInnen überhaupt zumutbar und umsetzbar** ist, ist dagegen keineswegs gesichert, sondern birgt ein nicht bloß irrelevantes Umsetzungs- und Akzeptanzrisiko.

Dieses Modell könnte aber ohnedies **rechtlich unzulässig** sein, weil (gemäß einem in Ausarbeitung befindlichen delegierten Rechtsakt der Europäischen Kommission¹⁹) PET-Flaschen aus einer Restmüllsortierung auf die Getrennterfassungsquote voraussichtlich nicht angerechnet werden dürfen. Jedenfalls wird das Modell aber daran scheitern, dass die **Kommunen (zurecht) nicht bereit sind, die dafür nötigen Restmüllsortierungsanlagen zu errichten** und die kommunale Restmüllsammlung von Grund auf (und mit entsprechenden Gebührensteigerungen) umzustellen, um die Ziele der SUP-RL zu Kunststoffeinwegflaschen zu erfüllen. Angemerkt sei, dass die oben genannte Studie noch gar nicht die **Kosten des Litterings** miteinbezogen hat, die gemäß der SUP-RL künftig ja auch von den Herstellern getragen werden sollen; diese würden die Kostenvorteile des Einwegpfands nochmals, nun aber drastisch erhöhen.

Planungs- und Investitionsunsicherheit

Die WKO setzt mit ihrem sogenannten „Zehn-Punkte-Plan“²⁰ auf Zeitgewinn und verfolgt eine **Strategie, die den Unternehmen der Branche weitgehend Business-As-Usual sichert und die Hoffnung aufrecht hält, dass es gelingt, vorrangig anderen Akteuren die Mühen und die Kosten der notwendigen Zielerreichung aufzubürden**. ARA unterstützt dies zudem auch deswegen, weil so die **ökonomisch attraktive PET-Einwegflaschenverwertung** (vorläufig?) länger unter dem ARA-Dach verbleiben kann.

Auch der Entwurf setzt auf Zeit und bedeutet, dass das Einwegpfand (als die ökologisch hochwertigere und volkswirtschaftlich günstigere Option) jetzt nicht gewählt wird und

¹⁸ Möglichkeiten zur Umsetzung der EU-Vorgaben betreffend Getränkegebinde, Pfandsysteme und Mehrweg https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/abfall/publikationen/kgv.html Dazu die AK: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200925_OTS0015/ak-zu-einwegpfand-pfandsystem-ist-kein-kostentreiber

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13032-Recycling-EU-Vorschriften-fur-die-Berechnung-Uberprufung-und-Meldung-von-Daten-uber-die-getrennte-Sammlung-von-Einwegkunststoffflaschen_de

²⁰ <https://news.wko.at/news/oesterreich/WKO-10-Punkte-Plan.pdf>

stattdessen grundlegende Fragen der Umsetzung der SUP-RL einfach ein paar Jahre „weiter hinausgeschoben“ werden, was auch noch zusätzliche **Umsetzungsrisiken** mit sich bringt. Außerdem ist dadurch ungewiss, **ob Österreich seinen Umsetzungsverpflichtungen hinsichtlich der SUP-RL wirklich vollständig nachkommt**. Vor allem aber hat diese Strategie noch andere unerwünschte Folgen, sie lässt **Planungs- und Investitionssicherheit für andere Akteure in den vor- und nachgelagerten Wertschöpfungsketten vermissen**:

- Denn die **Lebensmitteldiskonter** (insbesondere Hofer und Lidl), die zur Umsetzung der neuen Mehrwegvorgaben wohl Rücknahmeautomaten in ihren Outlets einrichten werden müssen, wissen wieder nicht, ob sie nicht doch demnächst auch Automaten für die Rücknahme von Metalldosen und Kunststoffeinwegflaschen benötigen werden.
- Die **Entsorger**, die derzeit die (notwendige) Neuerrichtung von automatischen Verpackungsabfallsortieranlagen (Investitionsvolumen in Summe 250 Mio Euro) planen, um sich an den 2023 fälligen Ausschreibungen für die Leichtverpackungssammlung²¹ zu beteiligen, wissen nicht, wie sich dieser Abfallstrom künftig zusammensetzen wird: Werden alle Leichtverpackungen zu sortieren sein, oder werden Metalldosen und Kunststoffeinwegflaschen andere Wege im Rahmen eines Einwegpfandsystems gehen? Das erfordert eine andere Anlagenkonfiguration.
- Und schlussendlich könnten sich nun **kleinere und mittlere Getränkeabfüller**, die angesichts der Ankündigungen des Regierungsprogramms wieder über Investitionen in neue Flaschenparks, Mehrwegwasch- und -Abfüllanlagen nachgedacht haben, wieder im „Regen stehen gelassen“ fühlen, wenn der Entwurf für sie zu wenig Investitionsperspektive für Mehrweg aufzeigt²².

Die BAK macht darauf aufmerksam, dass der letzte vom Umweltressort veranstaltete **Stakeholder-Dialog zur Verpackungssammlung**, der die Grundausrichtung der Verpackungssammlung im Vorfeld der alle fünf Jahre durchzuführenden Sammelgebietsausschreibungen gemäß § 29b Abs 10 AWG festlegen soll, schon vor etwa zwei Jahren genau an diesen Fragestellungen Halt gemacht hat, weil mit den genannten Wirtschaftakteuren eine faktenbasierte Einigung nicht zu erzielen war, also die Grundausrichtung einer politischen Entscheidung bedurfte. Für die verbleibenden Fachfragen ist vor zwei Jahren zu diesem Zweck sogar noch weiter die **oben genannte Studie in Auftrag gegeben worden**. Auch ihre Ergebnisse haben nicht zu einer Einigung mit den genannten Wirtschaftsakteuren geführt.

Die Stoßrichtung des Entwurfs ist also – bezogen auf die Getränkeverpackungsabfallfrage – nicht nur **EU-rechtlich bedenklich** und **umweltpolitisch nicht zufriedenstellend**, aus der Sicht der BAK ist sie auch **volkswirtschaftlich nachteilig**, weil damit „Stranded Investments“ in Kauf genommen und mögliche „Investitionsanreize liegen gelassen werden“.

²¹ Die Verlosungen gelten bis Ende 2022.

²² Erhebungen im Auftrag des BMK sollen dem Vernehmen nach zeigen, dass eine Mehrwegquote in der Höhe von 50 %, wie sie im 3-Punkte-Plan für 2030 angepeilt ist, Investitionen in Mehrwegwasch- und -Abfüllanlagen von mehr als 200 Mio Euro bewirken könnte. Ins Gewicht fällt da auch, dass das hauptsächlich Investitionen und Arbeitsplätze in den Regionen, aber auch in den Handels-Outlets in ganz Österreich sichern und schaffen würde.

Was jedenfalls noch geändert werden sollte

Die BAK verkennt keineswegs, dass Getränkeverpackungen nur ein umweltpolitisches Teilproblem darstellen. Allerdings bergen Verpackungen aufgrund ihrer schnellen Umlaufgeschwindigkeit ein besonders **wirksames Anwendungsfeld für Mehrweglösungen und ebenso für qualitativ hochstehendes Recycling**. Nicht umsonst sind Verpackungen und ihre Abfälle in der Vergangenheit ein wichtiges Lern- und Experimentierfeld für neue Regulierungsansätze gewesen und haben damit Strahlkraft für andere umweltpolitische Felder entwickelt. Meinungsumfragen zeigen übrigens auch, dass KonsumentInnen zum Thema gut informiert und für die zu bewältigenden Aufgabenstellungen gut sensibilisiert sind. Alleine all dies sollte schon genug Anlass sein, dass ein Entwurf dem gebotenen Gestaltungsauftrag umfassend nachkommt.

Dafür sprechen auch die deutlich sichtbaren Anstrengungen auf EU-Ebene zum **Klimaschutz**, die auch eine signifikante Intensivierung des Kunststoffrecyclings erfordern, zum Green Deal, zum neuen **Kreislaufwirtschaftspaket** und zur **Kunststoffstrategie**. Hinter all diesen Initiativen sollte Österreich nicht nachstehen. Und natürlich sollen die selbstgesteckten Ziele im **Regierungsprogramm**, namentlich das Vermeidungsziel zu Kunststoffverpackungen nicht Lippenbekenntnis bleiben. Selbstredend gehört zu einer „runden Lösung“ auch, dass **Planungs- und Investitionssicherheit** nicht bloß für ausgewählte, sondern für alle relevante Wirtschaftsbeteiligten ein Pflichtpunkt ist, damit die skizzierten Investitionen auch tatsächlich getätigt werden können.

In diesem Sinne ist es **aus der Sicht der BAK jedenfalls erforderlich**, dass

- mehrwegbezogene Pflichten und ein Einwegpfand **gleichzeitig** eingeführt werden;
- die mehrwegbezogenen Pflichten in § 14b dE noch mindestens um eine **Zielvorgabe zur stufenweisen Steigerung der Mehrwegquote** ergänzt werden;
- das Monitoring der mehrwegbezogenen Pflichten differenzierter gestaltet wird und jedenfalls auch die **Preisgestaltung** für die KonsumentInnen umfasst;
- dieses Monitoring auch **transparent** für die Stakeholder gestaltet wird und KonsumentenvertreterInnen an den diesbezüglichen Prozessen in der VKS jedenfalls angemessen beteiligt werden;
- der zeitliche Umsetzungspfad für das **Einwegpfand** geklärt wird und die ursprünglich geplante differenzierte **Verordnungsermächtigung** zusammen mit nötigen **Eckpunkten für ein Einwegpfand** (siehe dazu noch weiter unten) in den Entwurf aufgenommen wird;
- ehe baldigst Arbeiten zur Ausarbeitung der oben skizzierten **Kunststoffverpackungsabgabe** in Angriff genommen werden.

Zusätzlich möchte die BAK anregen, dass Ressort und Bundesregierung ihren Einfluss geltend machen, dass die zuständigen Gremien der Wirtschaft²³ zügig den Weg für die nötigen **Mehrwegnormgebinde**²⁴ freimachen, damit umlauffähige Normgebinde allen Abfüllern zur Nutzung offenstehen. Vieles spricht außerdem dafür, die **Leergutrücknahme und Leergutverfolgung** auf einen zeitgemäßen, digital unterstützten Standard zu bringen.

Anmerkungen zu den Vorgaben für die Erweiterte Herstellerverantwortung (EPR)

Die BAK möchte an dieser Stelle auch auf die **ungelösten In-Sich-Geschäft-Problematiken im Bereich der Verpackungssammlung** hinweisen²⁵. Die umfangreichen Ausführungen im BAK-Positionspapier zum Vorschlag für das zweite EU-Kreislaufwirtschaftspaket, die auch eine Kritik an den Versäumnissen anlässlich der Beschlussfassung der EU zur Abfallrahmenrichtlinie darstellen, sind ungebrochen aktuell: **Wenn Unternehmen, die sich als Dienstleister von EPR-Systemen in der Sammlung, Sortierung oder Verwertung der erfassten Abfälle betätigen, gleichzeitig in den Eigentümergremien der EPR-Systeme maßgeblichen Einfluss haben, dann leidet darunter nicht nur der Wettbewerb auf den betreffenden Märkten, sondern es steigen auch die Kosten und werden mitunter sogar die ökologischen Ziele unterlaufen.**

Negatives Beispiel aus österreichischer Sicht ist das ARA-Verpackungssammelsystem, gegen das die Europäische Kommission ermittelt und 2016 wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung eine Strafe von 6 Mio Euro verhängt hat. Das **Gestaltungsprinzip eines „Kuriensystems“**, das die innere Organisation von ARA prägt, ist keine anerkannte umweltpolitische Gestaltungs- oder Beteiligungsform und hat eine besondere Entstehungsgeschichte²⁶. Die Problematik der Zufallsgewinne in ARA – eigentümlicher Weise werden Überdeckungen durch überhöhte Tarife notorisch nicht abgebaut – wird auch erst im Licht der In-Sich-Geschäft-Problematiken plausibel.

Welche Bedeutung es hat, wenn Kartellbehörden konsequent gegen solch kartellartige Gesellschafterstrukturen in einem EPR-System vorgehen, hat sich am Beispiel des Schwestersystems von ARA, dem Dualen System Deutschland (DSD), gezeigt: Dort ist das Bundeskartellamt ab 2003 mit Verbotsverfügung gegen die (mit ARA gleichartige) kartellartige Gesellschafterstruktur im DSD vorgegangen. Die betroffenen AkteurInnen mussten aus DSD ausscheiden, womit auch das DSD-Monopol in der deutschen Haushaltsverpackungssammlung gebrochen war. Die Kosten der (deutschen) Verpackungsverordnung für KonsumentInnen haben sich seither von etwa 2 Mrd Euro/Jahr auf unter 1 Mrd Euro/Jahr fast halbiert. Legt man beispielsweise die Kostensenkungen der Dualen Systeme in Deutschland ab der Wettbewerbsöffnung 2003 bis 2011 auf Österreich um, so dürfte die Verpackungssammlung im Haushaltsbereich in Österreich nicht 140 Mio Euro, sondern nur rund

²³ Mehrweg-Logistikverbund <https://l-mw.at/index.php/about/#wasistmehrwegorg>

²⁴ Seit langem ist ein Normgebinde für 0,33l-Bierglasmehrweg in Arbeit, wird aber nicht beschlossen.

²⁵ Vgl BAK-Positionspapier zum Vorschlag für das zweiten EU-Kreislaufwirtschaftspaket vom 22. Juni 2020 <https://www.akeuropa.eu/de/neuer-aktionsplan-kreislaufwirtschaft-fuer-ein-sauberes-und-wettbewerbsfaehigeres-europa> insbesondere die S 4 und 6 mwN.

²⁶ Zu den Vorgängen, wie Mitte 1991 zwölf namhafte Entsorger und eine Handelskette mit der Drohung, eine eigene Gesellschaft zu gründen, eine Markterkundung von ArgeV blockiert und ihre „Einbeziehung“ in ArgeV erzwungen haben, vgl ausführlich Hochreiter, Streitobjekt Verpackungsverordnung – Mehr Umweltschutz durch Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben? Springer-Verlag Wien 1995, S 40ff. Die ArgeV Arbeitsgemeinschaft Verpackungsverwertung ist Mitte 1990 als Kooperationsplattform der Getränkeabfüller gegründet worden. Ursprünglich waren dort auch nur „echte“ Getränkeabfüller vertreten.

90 Mio Euro kosten. Bis zu 50 Mio Euro Einsparungspotential sind eine beträchtliche und keineswegs zu vernachlässigende Größe.

Die hier in ua § 28c und § 29 (9) dE eingefügten Mindestanforderungen an „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ sind in dieser Hinsicht zu vage und unbestimmt. Das Problem lässt sich mit einer Definition von Rollen und Verantwortlichkeiten und dem Offenlegen der (formalen) Eigentumsverhältnisse nicht lösen. **Dass solche Unvereinbarkeiten unzulässig sind, muss direkt angesprochen werden.**

Außerdem braucht es auch in Österreich **mehr finanzielle und personelle Ressourcen, damit eine von Herstellerinteressen unabhängige KonsumentInneninformation sichergestellt wird**²⁷: Art 8a Abs 2 ARRL drückt nicht klar genug aus, dass die (unabhängige) Information der KonsumentInnen über Abfallvermeidung weiterhin eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten sein muss. In der Praxis führt die Tatsache, dass EPR-Systeme die Kosten der Information zu tragen haben auch dazu, dass sie die Inhalte der Information im Sinne ihrer Eigeninteressen bestimmen, die sich daraus ergeben, dass in den EPR-Systemen klassischerweise Hersteller und Vertreiber der jeweils erfassten Produkte vertreten sind. Was **nachhaltiger Konsum** ist, kann nicht in die Definitionshoheit der EPR-Systeme gelegt werden. **Eine wirksame und glaubhafte KonsumentInneninformation, bedürfnisgerechte und anschlussfähige Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, wie sie nun auch in § 9 Zi 2 dE angesprochen werden, werden sich so nicht bewerkstelligen lassen.** Private und öffentliche KonsumentInnenvereinigungen in den Mitgliedstaaten leisten hier heute schon vielfältige Beiträge und sollten die ersten AnsprechpartnerInnen der Mitgliedstaaten – auch hier in Österreich – sein. Und diese **Arbeit braucht auch deutlich mehr unmittelbare – auch finanzielle – Unterstützung und kontinuierliche Kooperation.**

Dies betrifft zB auch die **Aufgaben der VKS in Bezug auf Öffentlichkeitsarbeit**. Eine entsprechende Beteiligung von KonsumentenvertreterInnen fehlt hier gänzlich. Im **BMK** selber braucht es auch mehr, vor allem personelle Ressourcen in diesem Bereich.

Förderung von sozialökonomischen Unternehmen

Die BAK begrüßt es, dass das Thema an zwei Stellen im Entwurf (§ 29 Abs 4 Zi 5 dE betreffend EAGs bzw § 36 Zi 7 dE betreffend alle Arten von Sammelsystemen) aufgegriffen wird. Es sollte zu einer **Selbstverständlichkeit** werden, **dass Kommunen im Rahmen ihrer Abfallvermeidungsaktivitäten der Sozialwirtschaft finanzielle und ideelle Unterstützung** geben. Ebenso sollten **EPR-Systeme verpflichtet sein, solche Initiativen angemessen finanziell zu unterstützen.**

Allerdings sollte die Zuteilung von Mitteln nicht im Belieben der Sammel- und Verwertungssysteme stehen. Es braucht vielmehr einen **Fonds unter der Obhut des BMK**, an den die Systeme die Mittel überweisen, sowie einen **anschlussfähigen Verteilungs-**

²⁷ Vgl BAK-Positionspapier zum Vorschlag für das zweiten EU-Kreislaufwirtschaftspaket vom 22. Juni 2020 <https://www.akeuropa.eu/de/neuer-aktionsplan-kreislaufwirtschaft-fuer-ein-sauberes-und-wettbewerbsfaehigeres-europa> insbesondere die S 3.

schlüssel (zB nach Masse oder Stück wie in Frankreich) für die Zuteilung der Mittel unter den betroffenen Unternehmen. Zudem sollten noch die **Begriffe** geklärt und abgestimmt werden: Die Begriffe („ökosoziale Betriebe“ in (§ 29 Abs 4 Zi 5 dE, „sozialökonomische Betriebe“ § 36 Zi 7 dE) passen nicht zusammen und sind unklar. In § 6 Abs 6 EAG-VO findet sich als Definition: „Re-use-Betrieb für Elektro- und Elektronikgeräte, der die Voraussetzungen gemäß § 11 Abs 3 erfüllt“.

Was sonst im Entwurf noch wichtig ist

Sehr begrüßenswerte Vorschläge finden sich noch ua zu ... (Näheres vgl weiter unten)

- Auszeichnung von Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen,
- Verlagerung von Abfalltransporten auf die Schiene und
- Importverbot von bestimmten Abfällen zur Deponierung.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:

Zu Z 34 bis 41 (§ 5 Abfallende)

Das Abfallende wird an die neue Textierung der Abfallrichtlinie angepasst. Begrüßt wird, dass die Möglichkeiten, das Abfallende früher einsetzen zu lassen, nicht genutzt werden.

Zu Z 56 (§ 9 Mindestziele der Abfallvermeidungsmaßnahmen)

Laut Zi 1 ist vorgesehen, **nachhaltige Produktions- und Konsummodelle** zu fördern und zu unterstützen. In Zi 2 bis 8 wird dann weiter auf **langlebige Produkte eingegangen und bessere Bedingungen für Reparierbarkeit**. Das sind aus **konsumentenpolitischer Sicht sehr essentielle Punkte**, da besonders Personen mit niedrigen Einkommen vor Mehrausgaben durch kurzlebige oder nicht bzw schwer reparierbare Produkte geschützt werden sollten.

Wichtig ist hier noch konkreter zu werden bezüglich der Anreize für langlebige Produkte: es braucht eine Ausweitung der Gewährleistungsfrist je nach Produktgruppe und Lebensdauer (etwa bei Haushaltsgeräten auf fünf Jahre oder noch länger) und die Ausweitung der Beweislastumkehr auf zwei Jahre. Hinsichtlich besserer Bedingungen für Reparierbarkeit müssen Reparaturen vor allem technisch möglich und durchführbar sein, sodass es neben dem genannten Ansatz des ökologischen Produktdesigns auch eine Förderung unabhängiger Reparaturbetriebe braucht. Die Neuerungen müssen zu dem mit verbesserten Infos für KonsumentInnen einhergehen, beispielsweise einen verpflichtenden Produktpass, damit diese sich gezielt für Produkte entscheiden können, die besonders lange halt- und reparierbar sind. Es bedarf daher einer **gemeinsamen abgestimmten Strategie und Vorgehensweise mit anderen Ressorts, um die genannten Ziele zu erreichen**. So hat das Justizministerium einen Gesetzesentwurf vorgelegt, mit dem zwei die Gewährleistung betreffende Richtlinien umgesetzt werden. Leider wurden die Spielräume, die Anreize für die Herstellung und Verkauf langlebigerer Produkte setzen würden, nicht genutzt (siehe BAK-Stellungnahme zum Gewährleistungsrichtlinien-Umsetzungsgesetz (GRUG) vom

7. Mai 2021). Damit bleibt der Entwurf hinter dem im Regierungsprogramm festgelegten Vorhaben zurück, nämlich die „Förderung der Nachhaltigkeit von Produkten, Maßnahmen gegen geplante Obsoleszenz (ua Haltbarkeit, Reparaturfreundlichkeit) durch rasche Umsetzung der Richtlinien Warenkauf und digitale Inhalte“.

Zu Z 60 (§ 11 Abs 2 Abfallbeauftragter)

Gegen eine elektronische Meldung besteht kein Einwand. Dass Angaben zur Zustimmung zur Bestellung sowie zur Qualifikation unter diesen Umständen nur mehr im Unternehmen aufbewahrt werden sollen, **leistet bekannten Umgehungspraktiken Vorschub**, wo Nachweise notorisch nachträglich beigebracht werden. Dies **wird abgelehnt**.

Zu Z 63 und Z 132 (§ 13b Koordinierungsstelle für Elektroaltgeräte, § 30a Abs 2 Verpackungskoordinierungsstelle)

Nun soll entsprechend dem bewährten Vorbild des § 30a auch für Elektro- und Elektronikgeräte eine von den Sammel- und Verwertungssystemen für Elektroaltgeräte unabhängige Kontrolle der Teilnehmer **durch die Koordinierungsstelle für Elektroaltgeräte** erfolgen. Dies wird begrüßt.

Zu Z 64 bis 67 (§ 13g Pflichten für Primärverpflichtete von Verpackungen)

Künftig soll prinzipiell die Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem auch für **gewerbliche Verpackungen** erforderlich sein. Dies wird begrüßt.

Zu Z 69 (§ 13p Kennzeichnungspflichten für bestimmte Einwegkunststoffprodukte, § 13q Auszeichnung von Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen)

Laut § 13p dürfen Getränkebecher, Tabakprodukte, Feuchttücher und Damenhygiene-Produkte, die ab 3. Juli 2021 in Verkehr gebracht werden, nur noch mit Kennzeichnung über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt in Verkehr gebracht werden. Hier ist gute **Verständlichkeit für den Verbraucher** essenziell, die von der EU vorgegeben Piktogramme sind entsprechend zu begrüßen. Hinsichtlich der **Übergangsregelung**, die ein Aufbringen der Kennzeichnung in Form eines Aufklebers bis 4. Juli 2022 erlaubt, ist darauf zu achten, dass dieser trotzdem gut sichtbar für den Verbraucher ist. § 13q dE wird grundsätzlich begrüßt, obwohl eine **Kennzeichnung am Gebinde noch besser wäre**. Die Kennzeichnungspflicht im **Versandhandel** sollte präziser sein und sicherstellen, dass sich die Kennzeichnung jedenfalls beim Produkt selber findet.

Zu Z 70 (§ 14 Abs 2 Maßnahmen der Abfallvermeidung und -verwertung)

Die **bestehende Ermächtigung in Ziffer 5** („die Einhebung eines Pfandbetrages“) sollte jedenfalls noch präziser gefasst werden, damit klargestellt ist, dass eine dezentrale Lösung wie in Deutschland, in der der Handel Eigentümer der zurückgegebenen Pfandgebilde und frei wird, diese profitträchtig zu vermarkten, nicht zulässig ist.

Zusätzlich **sollten im AWG auch die wesentlichen Eckpunkte für ein Einwegpfand festgelegt werden**, die in etwa sind:

- **Eigentümer der Pfandgebilde** bleiben die Abfüller, auch wenn sie nach Konsum des Getränks vom Handel zurückgenommen werden. Der rücknehmende Handel

bekommt nur eine Entschädigung für seinen Rücknahmeaufwand, den Pfandschlupf darf er nicht behalten.

- Für den Betrieb des Einwegpfands wird eine **einheitliche Gesellschaft** gegründet. Mitglieder der Gesellschaft können **nur Abfüller** von Getränken sein.
- Keine Mitglieder können Abfüller sein, die potentielle oder aktuelle Auftragnehmer der Pfandgesellschaft sein wollen bzw sind²⁸.
- In Wahrheit muss das auch für **Handelsunternehmen** gelten, die Entschädigungsleistungen für die Rücknahme der Pfandgebilde beanspruchen wollen. Auch hier empfiehlt es sich ja, In-Sich-Geschäfte zu unterbinden, die wohl unausweichlich wären, wenn die Großformen des Lebensmittelhandels als potentielle oder aktuelle Auftragnehmer der Pfandgesellschaft auch Funktionen in der Pfandgesellschaft bekleiden.
- Operativ umfasst der **Geschäftsbereich der Gesellschaft** jedenfalls noch den Rücktransport der Pfandgebilde zu einer zentralen Übernahmestelle, von wo aus die Verwerter beliefert werden.
- Optional kann die Pfandgesellschaft auch die Herstellung von Recyclat beauftragen. Abfüller die das nicht wollen, haben allerdings ein Aussonderungsrecht hinsichtlich ihrer anteilige Äquivalentmenge/im Ausmaß ihres Anteils an der inverkehrgesetzten Menge²⁹.
- Die wesentlichen operativen Leistungen im Auftrag der Pfandgesellschaft sollen **österreichweit ausgeschrieben** werden. Dies gilt insbesondere für den Rücktransport der Pfandgebilde zu der zentralen Übernahmestelle und den Betrieb dieser Übernahmestelle. Die Ausschreibung soll nicht bloß auf die Großformen des Lebensmittelhandels maßgeschneidert sein, sondern so **offen sein, dass sich auch Entsorger oder Spediteure beteiligen können**. Nur offene Ausschreibungen werden faire Preis bewirken.

Zu Zi 76 (§ 14a Ziel für die Vermeidung von Einwegkunststoffverpackungen samt Verordnungsermächtigungen)

Konkret ist für **Einwegkunststoffverpackungen ein Vermeidungsziel von 20 % bis 2025 festgelegt**. Zu seiner Umsetzung sollen diverse Verordnungsermächtigungen dienen. Abgesehen davon, dass die Faktenbasis für dieses Ziel dürftig ist, sind viele der Ermächtigungen sehr unbestimmt ausgestaltet. Ihre Praxistauglichkeit ist damit auch fraglich. Konkrete Projekte zu den einzelnen Vorgaben sind nicht bekannt. Zu einzelnen Bereichen, wie etwa einem Mehrwegangebot im Take-Away-Bereich tut sich schon etwas; eine Verordnung könnte ein zu schwerfälliges Instrument sein.

²⁸ Vgl dazu schon oben bei FN 26 die Anmerkungen zu problematischen Entstehungsgeschichte des Gestaltungsprinzips „Kuriensystem“; dass potentielle oder aktuelle Auftragnehmer keine Mitglieder in ARA sein können, ist bemerkenswerterweise sogar in der ARA-Vereinsatzung (!) verankert, wird aber offenbar nicht umgesetzt. Dass potentielle oder aktuelle Auftragnehmer keine Mitglieder der Pfandgesellschaft sein können, betrifft jedenfalls Aufträge zu österreichweiten Rücktransport der Pfandgebilde sowie zur Herstellung von Recyclat. Damit sollen In-Sich-Geschäfte von Handelsunternehmen (SPAR, REWE, HOFER, Lidl, ...), wenn sie Eigenmarken abfüllen oder abfüllen lassen; aber auch Coca Cola, die bei der Auslieferung der Getränke zB in die Gastronomie fast eine Monopolstellung in Österreich haben), wenn sie sich für den Rücktransport bewerben, oder von Abfüllern, die Recyclinganlagen betreiben (zB Coca Cola, Vöslauer, Egger, ...), unterbunden werden und bessere Voraussetzungen für wirksame und wettbewerbskonforme Ausschreibungen geschaffen werden.

²⁹ Das stellt auch sicher, dass jeder Abfüller zu seiner anteiligen Menge kommen können muss, wenn er das will; dzt dürften manche Abfüller hier eine Vorrangposition genießen.

Dennoch ist ein **Vermeidungsziel** in Hinblick auf die aktuelle Debatte zu Einwegkunststoffverpackungen **grundsätzlich gerechtfertigt**. Denn ungelöst ist das Grundproblem: Das Kunststoffrecycling kommt wenig „vom Fleck“, weil das Primärmaterial noch immer konkurrenzlos billig ist. Um hier gegenzusteuern **sollten Vorarbeiten für ein Herunterbrechen der EU-Plastikabgabe begonnen werden**, die Österreich im Rahmen seines Eigenmittelbeitrags nun an die EU zahlen muss. Das Potential ist mit 140 Mio Euro beträchtlich. Entsprechende Aufschläge auf die Lizenzgebühren könnte die ohnedies nötige Ökomodellierung ergänzen und einen zusätzlichen Anreiz je Kunststoffart schaffen. Allerdings ist darauf zu achten, dass es nicht zu **Verwerfungen in der Lizenzgebühreneinhebung** durch die Sammelsysteme kommt. Denn Lizenzgebührenerhöhungen lassen erfahrungsgemäß das Trittbrettfahrerproblem ansteigen.

Zu Zi 76 (§ 14b Mehrwegquoten)

Vgl dazu schon oben.

Zu Zi 15, 78, 148, 151 und 184 (§ 1 Abs 1 Z 2, § 15 Abs 9, § 68 Abs 1 Z 5a, § 69 Abs 10, § 83 Abs 1) Verlagerung von Abfalltransporten auf die Schiene

Die vorgeschlagenen Regeln werden uneingeschränkt begrüßt, auch hinsichtlich des angepeilten Stufenplans sowie der geplanten Mengeschwellen. Zu den Modalitäten der Nachweisführung bedarf es einer Klarstellung. Letztlich **kann hierfür keinesfalls den LenkerInnen die alleinige Verantwortung aufgebürdet werden**. Der dritte Satz des § 15 Abs 9 sowie des § 69 Abs 10 sind wie folgt zu ändern: „Die Unternehmen stellen sicher, dass die entsprechenden Nachweise ~~sind~~ beim Transport ~~mitzuführen~~ mitgeführt werden und (...)“

Zu Z 117 (§ 28b)

Gemäß der Abfallrahmenrichtlinie haben die Mitgliedstaaten eine getrennte Sammlung von Abfällen – für zumindest Papier, Metall, Kunststoffe, Glas und bis zum 1. Jänner 2025 für Textilien sowie bis zum 31. Dezember 2023 für Bioabfälle – einzurichten. Die getrennte Sammlung soll die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das hochwertige Recycling der Abfälle forcieren. Dass wird sehr begrüßt, schafft eine gute Grundlage für die künftige Ausrichtung der Textilsammlung, mit der vor allem solche (sozialökonomischen) Unternehmen betraut werden sollten, die eine Weiterverwendung ermöglichen wollen.

Zu Z 118 und 119, 126 (§ 28c Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, § 29 (9))

Zu ungelösten In-Sich-Geschäft-Problematiken im Bereich der Verpackungssammlung sowie zur Notwendigkeit einer von Herstellerinteressen unabhängig KonsumentInneninformation vgl schon oben.

Zu Z 124 und 137 (§ 29 Abs 4 Z 5 und § 36 Abs 7 Förderung zur Vorbereitung zur Wiederverwendung

Vgl dazu schon oben.

Zu Z 150 (§ 69 Abs 7c) Importverbot von bestimmten Abfällen zur Deponierung

Es werden zunehmend Abfallmischungen sowie vorbehandelte Abfallfraktionen aus Italien, Kroatien und Slowenien zur Deponierung nach Österreich importiert, wo die unkontrollierte Beimischung von gefährlichen Abfällen nicht ausgeschlossen werden kann. Die Bestimmung wird begrüßt.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen.

