

Antrag

der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, Birgit Homburger, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Uwe Barth, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Horst Friedrich (Bayreuth), Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Heinz-Peter Hausteil, Elke Hoff, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Michael Link (Heilbronn), Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, Christoph Waitz, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Verpackungsverordnung sachgerecht novellieren – Weichen stellen für eine moderne Abfall- und Verpackungswirtschaft in Deutschland

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine grundsätzliche Neuausrichtung der rechtlichen Vorgaben für die Abfall- und Verpackungswirtschaft in Deutschland gehört dringend auf die politische Agenda. Während sich die Entsorgungswirtschaft noch in den 80er und 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts regelrechten „Müllbergen“ gegenüber sah und die Sorge berechtigt schien, Deutschland werde gleichsam im Abfall ersticken, hat sich die Ausgangslage für die Abfall- und Verpackungswirtschaft seitdem grundlegend geändert. Auch als ein Erfolg jahrzehntelanger engagierter Abfallwirtschaftspolitik in Deutschland und des rasanten technischen Fortschritts in der Entsorgungswirtschaft ist das gegenwärtige System den tatsächlichen Gegebenheiten mittlerweile längst nicht mehr angemessen.

Konzeptionell überholt, unflexibel für den weiteren technischen Fortschritt, für die Menschen unnötig kostspielig und ökologisch widersinnig sind insbesondere die Regelungen der Verpackungsverordnung. Folgende Mängel sind besonders evident und müssen dringend behoben werden:

- Erstens erreichen die so genannten Fehlwurfanteile im System „Grüner Punkt“ in Ballungsgebieten mitunter bis zu 50 Prozent. Der Inhalt von „grauer Tonne“ und „Gelbem Sack“ ist mancherorts also mehr oder weniger identisch. In der kommunalen Restmülltonne findet sich deshalb oft ein sehr hoher Anteil verwertbaren Materials, der dem Recycling im System „Grüner Punkt“ damit verloren geht. Dies ist nicht akzeptabel, insbesondere weil moderne Technik oftmals in der Lage ist, Hausmüll und Wertstoffe maschinell

zu trennen. Das Verfahren „Grüner Punkt“ geht insoweit systembedingt unter Umständen über ökologische Leistungspotentiale des technischen Fortschritts hinweg und begrenzt damit unnötig die Reichweite von ökologischer Produktverantwortung und Recyclingwirtschaft. In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung ist das Konzept „Grüner Punkt“ demnach nicht hinreichend flexibel und leistungsfähig. Für die Abfall- und Verpackungswirtschaft gibt es in Deutschland regional sehr unterschiedliche Voraussetzungen und Gegebenheiten, die passgenaue Lösungen erforderlich machen.

- Zweitens erreicht das System „Grüner Punkt“ für einen Milliardenaufwand gerade einmal 1,7 Prozent der Gesamtabfallmasse in Deutschland. Die Beschränkung auf Verkaufsverpackungen greift viel zu kurz und ist ökologisch widersinnig. Dabei gibt es für eine Ausweitung der Produktverantwortung unter dem Nachhaltigkeitsaspekt gute Argumente, lassen sich doch zum Beispiel Transport- und Umverpackungen technisch leichter und kostengünstiger verwerten als Verkaufsverpackungen. Ökologisch motivierten Menschen ist überdies nicht vermittelbar, dass ein bestimmter Kunststoff, wenn er beispielsweise die Form einer leeren Shampooflasche hat, in den „Gelben Sack“ gehört, während derselbe Kunststoff, wenn er aussieht wie eine Spielzeugente, dort als unerwünschter „Fehlwurf“ kritisiert wird. Derartige Widersinnigkeiten belegen die Fehlerhaftigkeit des Systems, nicht ein fehlerhaftes „Trennverhalten“ der Menschen.
- Drittens führt der grundsätzliche Vorrang der stofflichen Verwertung nicht unbedingt zu weniger Emissionen oder zu einer Schonung der natürlichen Ressourcen und damit zu einer Entlastung der Umwelt. Vielmehr kann auch die thermische bzw. energetische Verwertung ökologisch wie ökonomisch sinnvoll sein, sofern hierdurch fossile Energieträger wie Kohle, Gas und Öl ersetzt werden. Nicht zuletzt als Beitrag zu einem umfassenden Klimaschutz muss das Ziel einer nachhaltigen Abfallwirtschaftspolitik deshalb auch darin bestehen, unterschiedliche Verwertungswege unvoreingenommen und sachorientiert abzuwägen. Dies schließt auch die Option ein, den Abfall energetisch zu nutzen: Moderne Müllkraft- oder Müllheizkraftwerke produzieren Strom und Wärme und verringern Schadstoffeinträge in die natürliche Umwelt. Überdies hat das Darmstädter Ökoinstitut jüngst erneut bestätigt, dass derartige Anlagen auch einen Beitrag zum Klimaschutz leisten können, weil durch das Verbrennen von einer Tonne Müll die Emission von rund 200 Kilogramm Kohlendioxid vermieden werden kann.
- Viertens findet in dem derzeit bestehenden System Wettbewerb zwischen den Verpackungsentsorgern wenn überhaupt, dann nur sehr eingeschränkt statt. Ein aktuelles Gutachten des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts kommt beispielsweise zu dem Schluss: „Der Markt für die Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen wird im Status quo von einem Quasi-Monopolisten bzw. marktbeherrschenden Unternehmen dominiert. Dies ist auf hohe Markteintrittsbarrieren und eine geringe Bestreitbarkeit des Marktes zurückzuführen. Die Marktstruktur bedingt eine geringe produktive Effizienz, die sich in überhöhten Kosten für die Entsorgung und Verwertung widerspiegelt“ (T. Straubhaar u. a.: „Volkswirtschaftliche Effizienzsteigerungen durch mehr Wettbewerb im Bereich der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen: Möglichkeiten und Politikimplikationen“, Hamburg 2007, S. 106).

Die vorstehenden Punkte belegen die Fehlkonstruktion eines Systems, für dessen grundsätzliche Neuausrichtung die Zeit seit langem reif ist. Die von der Bundesregierung vorgelegte 5. Novelle der Verpackungsverordnung vermag die beschriebenen Defizite indessen auch nicht ansatzweise zu beheben. Anreize für ökologische Innovationen bleiben nach wie vor gering. Auch eine grundlegende wettbewerbs- und effizienzorientierte Überarbeitung des jetzigen Systems findet in dem vorgelegten Entwurf nicht statt; im Gegenteil: Um das System „Grüner

Punkt“ zu konservieren, soll durch das „Trennungsmodell“ der Systemwettbewerb zwischen der haushaltsnahen Sammlung von Verpackungen durch Duale Systeme auf der einen und der Rücknahme von Verkaufsverpackungen am Ort der Übergabe auf der anderen Seite, von wenigen Ausnahmen abgesehen, ausgeschlossen werden. Die „Selbstentsorgung“ soll grundsätzlich nur noch für den gewerblichen bzw. industriellen Bereich zugelassen sein, während der gesamte für die privaten Haushalte relevante Verpackungsbereich grundsätzlich einem Anschlusszwang für Duale Systeme unterworfen werden soll.

Als Reaktion auf den Befund mangelhafter wettbewerblicher Strukturen schlägt die Bundesregierung dem Gesetzgeber also vor, die betreffenden Märkte endgültig aufzuteilen und gegeneinander abzuschotten. Der Wettbewerb zwischen den Systemen soll damit noch stärker als bisher eingeschränkt werden. Dies ist keinesfalls sachgerecht. Überdies darf bezweifelt werden, ob die in dem Entwurf geplante „Gemeinsame Stelle“ tatsächlich in der Lage sein wird, wenigstens – wie von der Novelle angestrebt – einen sinnvollen Wettbewerb zwischen den Dualen Systemen zu gewährleisten.

Statt mit untauglichen Mitteln weiter zu versuchen, akute Missstände oder Finanzierungsprobleme einer im Ganzen überkommenen und verwachsenen Struktur durch immer neue, komplizierte Detailoperationen zu beheben, sollten vielmehr die grundsätzlichen Zielvorstellungen für eine moderne Abfall- und Verpackungswirtschaft in Deutschland neu formuliert, vor Augen gehalten und systematisch angestrebt werden.

Der Verpackungs- und Abfallwirtschaftspolitik in Deutschland muss eine Grundorientierung gegeben werden, wonach für bestimmte Materialien einheitliche Verwertungsquoten dann vorgegeben werden, wenn diese Materialien nachgewiesenermaßen von hoher ökologischer oder energetischer Relevanz sind. Wer ein solches Material – einerlei, ob als Transport-, Um- oder Verkaufsverpackung oder als eigenständiges Produkt – in den Verkehr bringt, muss nachweisen, dass ein gesetzlich vorgegebener Mengenanteil dieses Materials aus dem Abfallstrom zurückgeholt bzw. verwertet wird. Dabei sind energetische und (roh-)stoffliche Verwertungsmöglichkeiten prinzipiell gleichwertig zu behandeln, wenn und soweit sie zu ökologisch gleichwertigen Ergebnissen führen.

Für den Übergang zu einem durchgängig materialbezogenen und mengensteuernden Konzept gilt es, zunächst einen Systemwettbewerb unter fairen Bedingungen ins Leben zu rufen. Weder darf neuen Unternehmen der Zugang zu (Teil-)Märkten der Verpackungs- und Abfallwirtschaft verwehrt oder erschwert werden, noch darf durch eine undifferenzierte Zerschlagung bestehender Strukturen Kapital vernichtet werden. Sofern Anbieter Dualer Systeme sich unter fairen Wettbewerbsbedingungen am Markt behaupten können, müssen Regionen, die auf der Basis Dualer Systeme hochwertige Sammlungsergebnisse erzielen, die Möglichkeit haben, das gegenwärtige System beizubehalten. Auf der anderen Seite muss Regionen mit abweichendem verpackungs- und abfallwirtschaftlichem Profil die Möglichkeit zu einem Systemwechsel gegeben sein. Zu den Voraussetzungen eines in diesem Sinne fairen Wettbewerbs zwischen Dualen und alternativen Systemen gehört, dass weder Leistungen unentgeltlich in Anspruch genommen noch Entgelte ohne Leistung vereinnahmt werden. Als Selbstverwaltungseinrichtung der privaten Wirtschaft empfiehlt sich deshalb die Einrichtung einer Stelle zum Finanzausgleich zwischen alternativen Systemen. Dabei ist darauf zu achten, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Unternehmen der Verwertungs- und Entsorgungswirtschaft den Systemwettbewerb nicht durch eigene Marktteilnahme beeinflussen.

Im Rahmen des längerfristig zu realisierenden, materialbezogenen und mengensteuernden Konzepts muss dem Inverkehrbringer die Möglichkeit eröffnet werden, seiner individuellen Verpflichtung auf zwei alternativen, gleichwertigen Wegen nachzukommen. Eine erste Möglichkeit bestünde darin, dass der Ver-

pflichtete die geforderte Verwertung – ähnlich dem gegenwärtigen System – entweder selbst durchführt oder durch Dritte durchführen lässt und darüber einen geeigneten Nachweis erbringt. Eine zweite, gleichwertige Möglichkeit bestünde darin, Verwertungszertifikate zu erwerben. Diese handelbaren Zertifikate würden von staatlicher oder beliehener Stelle auf Antrag an Unternehmen der Entsorgungs- und Recyclingbranche ausgehändigt und die für einen bestimmten Zeitraum und für ein bestimmtes Material nachgewiesenen energetischen oder (roh-)stofflichen Verwertungsmengen dokumentieren. Zwischen beiden Alternativen muss Wahlfreiheit auf der Grundlage freien Wettbewerbs herrschen.

Beide Wege würden im Ergebnis gleichermaßen gewährleisten, dass ein einheitlicher Gesamtanteil der jeweils in Verkehr gebrachten Menge eines nachgewiesenermaßen ökologisch oder energetisch relevanten Materials einer Verwertung zugeführt wird (ökologische Treffsicherheit). Die Konkurrenz zwischen beiden Erfüllungswegen sowie der Wettbewerb zwischen den beteiligten Unternehmen der Entsorgungs- und Recyclingbranche untereinander stellt sicher, dass die Verwertungspflichten eines jeden Inverkehrbringers zu minimalen Kosten erfüllt werden können (ökonomische Effizienz). Der Grundsatz der ökologischen Produktverantwortung bleibt durch die individuelle Verpflichtung des jeweiligen Materialherstellers gewahrt, wobei die ökologische oder energetische Relevanz der betreffenden Materialien unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts und der Marktentwicklungen regelmäßig überprüft und nachgewiesen werden muss.

Ob eine energetische oder (roh-)stoffliche Verwertung erfolgt und ob eine Rückholung der Materialien aus dem Abfallstrom nachgelagert, also durch maschinelle Sortierung, oder auf der Grundlage eines Systems der haushaltsnahen Trennung und Erfassung erfolgt, kann entsprechend den regionalen Gegebenheiten und Voraussetzungen für das jeweils betreffende Entsorgungsgebiet anhand von ökologischen und von Wirtschaftlichkeitskriterien sowie auf der Grundlage von Ausschreibungswettbewerben jeweils autonom entschieden werden.

Für gesetzgeberische Aktivitäten muss also das Ziel maßgeblich sein, die Abfall- und Verpackungswirtschaft in Deutschland längerfristig auf ein System der flexiblen Mengensteuerung im beschriebenen Sinne umzustrukturieren. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die mittelständisch geprägten Strukturen der Branche sich zwischenzeitlich etabliert und bewährt haben. Weichenstellungen zu diesem längerfristigen Systemwechsel müssen das schutzwürdige Vertrauen aller Beteiligten respektieren und Erwartungssicherheit für künftige Investitionen in gleicher Weise erhalten, wie den Wert bereits getätigter Investitionen. Andererseits gilt es zu verhindern, dass Strukturen entstehen oder bestehende sich weiter verfestigen, welche einer solchen längerfristigen Neuausrichtung entgegenstehen oder diese mit noch höheren Kosten belasten würden.

Im kurzfristigen und aktuellen Regelungsbereich der geltenden Verpackungsverordnung gilt es deshalb, eine weitere Zementierung der bisherigen überkommenen und nicht mehr leistungsfähigen Strukturen zu verhindern und den längerfristigen Weg zu einer Mengensteuerung durch handelbare Zertifikate nicht zu verbauen. Deshalb muss es im Rahmen der jetzt anstehenden Novellierung der Verpackungsverordnung vor allem darum gehen, Möglichkeiten zu schaffen, wonach sich alternative Systeme (Duale Systeme, maschinelle Sortierung, thermische Verwertung) an wettbewerblich organisierten Ausschreibungen unter wirklich fairen Konkurrenzbedingungen beteiligen können. Unter Wahrung anspruchsvollster Umweltstandards könnte sich damit in den Regionen das jeweils ökologisch und ökonomisch beste System durchsetzen. So könnten insbesondere auch regionale Kreisläufe kleine und mittelständische Unternehmen, die ihre Innovationen gar nicht schlagartig bundesweit vermarkten können, dazu anregen, Innovationen hervorzubringen oder bestehende innovative Lösungen zu vermarkten, was wiederum den Wettbewerb fördert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- ihre bisherigen Konzepte zur Novellierung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Abfall- und Verpackungswirtschaft in Deutschland einschließlich der vorliegenden Entwürfe zur Neufassung der Verpackungsverordnung im Sinne der vorstehenden Erwägungen und der beschriebenen längerfristigen Ziele zu überarbeiten und zu revidieren,
- mit dem Ziel einer längerfristig materialbezogenen Vorgabe von Verwertungszielen zunächst die im Entwurf zur Novelle der Verpackungsverordnung, nicht aber auf europäischer Ebene vorgesehene Unterteilung zwischen Transport-, Um- und Verkaufsverpackungen aufzuheben,
- von dem in dem Entwurf zur Novelle der Verpackungsverordnung geplanten Trennungsmo­dell abzusehen und stattdessen ein System zu schaffen, in dem im Sinne einer kostenminimalen Zielerreichung kurzfristig alle alternativen Systeme (Duale Systeme, maschinelle Sortierung und energetische bzw. thermische Verwertung) miteinander konkurrieren können,
- auch bei künftigen Novellen der Verpackungsverordnung von allen Neuregelungen Abstand zu nehmen, die geeignet sind, den Einfluss öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder Unternehmen auf die Verwertungs- und Entsorgungswirtschaft zu vergrößern oder deren Beteiligung an der operativen Abfall- und Verpackungswirtschaft zu Lasten privater Leistungsanbieter auszuweiten,
- die Anbieter so genannter Selbstentsorgerlösungen und von Verfahren zur nachgelagerten maschinellen Abfalltrennung im Vergleich zu den etablierten Systemen im Wettbewerb um eine Marktteilnahme nicht zu benachteiligen,
- sicherzustellen, dass zwischen der energetischen und der (roh-)stofflichen Verwertung von Abfällen unvoreingenommen sowie ausschließlich auf der Grundlage ökologischer und ökonomischer Sachargumente abgewogen wird,
- dass eine nachhaltige Abfallwirtschaftspolitik in Deutschland als expliziter Bestandteil einer umfassenden und konsistenten Klimapolitik formuliert wird. Hierzu muss sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass die auf europäischer Ebene vorgegebenen Quoten für die stoffliche Verwertung aufgehoben werden,
- auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass die unbegründete Beschränkung der Reichweite ökologischer Produktverantwortung auf den Verpackungsbereich langfristig aufgehoben wird, und sich in diesem Sinne dafür einzusetzen, dass der Regelungs- und Gegenstandsbereich der derzeitigen europäischen Verpackungsrichtlinie auf ein ökologisch bzw. klima- und energiepolitisch fundiertes, durchgängig materialbezogenes Regime umgestellt wird,
- mit der anstehenden Novellierung der Verpackungsverordnung eine Systemoffenheit zu gewährleisten, so dass langfristig die Verwertung von Verpackungen auf ein System der Mengensteuerung durch handelbare Zertifikate umstellbar ist. Von weiteren wettbewerbsfeindlichen Marktsegmentierungen und Abschottungen von Teilmärkten ist abzusehen. Bei der Realisierung ökologischer Ziele muss Markt- und Wettbewerbsprozessen innerhalb umweltpolitischer Rahmenbedingungen mehr Raum gegeben werden. Es gilt, wettbewerbliche Strukturen zu gewährleisten, um Kosten senkende Markt- und Innovationsprozesse anzuregen, die geeignet sind, Belastungen der Verbraucher zu senken.

Berlin, den 9. Oktober 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

