

Antwort
der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Jutta Braband, Dr. Fritz Schumann
(Kroppenstedt) und der Gruppe der PDS/Linke Liste
– Drucksache 12/2027 –**

**Auswirkungen auf die Abfallentsorgung durch die Einführung des „Dualen Systems
Deutschland“ (DSD)**

7 Mrd. DM kostet der Aufbau, 3 Mrd. jährlich der Unterhalt des „Dualen Systems Deutschland“ (DSD) zur Entsorgung von Verpackungsabfall nach vorläufigen Berechnungen. Bezahlen muß die Bevölkerung über den Mehrpreis von Produkten, die mit dem „Grünen Punkt“ gekennzeichnet sind. Das DSD ist die Reaktion der Industrie auf die Verpackungsverordnung, oder besser zur Umgehung der Verpackungsverordnung, die eine Rücknahme und Pfandpflicht für Einwegverpackungen und Verpackungen überhaupt vorsieht. Mit dem „Dualen System“ sollen anfallende Einwegverpackungen, die sonst zu Abfall würden, wiederverwertet, recycelt werden. Unterschlagen wird dabei, daß nur ein Bruchteil der anfallenden Verpackungen verwertet werden kann, beziehungsweise nach Gesetzeslage wiederverwertet werden muß. Müllvermeidung findet durch das „Duale System“ nicht statt, es ermöglicht der Industrie statt dessen, so weiterzumachen wie bisher. Zitat aus einer Werbung für DSD: „Die notwendige Verpackungsvielfalt und Produktvielfalt bleibt erhalten.“

In Verkaufsräumen und Informationsbroschüren wird für den „Grünen Punkt“ geworben und in Verfälschung der Tatsachen behauptet, er garantiere die Wiederverwertbarkeit der damit ausgezeichneten Verpackungen. Somit wird der Eindruck erweckt, der „Grüne Punkt“ sei ein Gütesiegel für besonders umweltfreundliche Produkte.

Der Bundesvorstand der Bürgeraktion „Das bessere Müllkonzept“ nennt dies unlauteren Wettbewerb und Betrug an umweltorientierten Bürgerinnen und Bürgern und kündigt Anzeigen gegen Einzelhandelsfirmen an, die mit dem „Grünen Punkt“ werben.

Unabhängige Institute und selbst das Umweltbundesamt äußern sich skeptisch über die Weiterverwertbarkeit der über DSD eingesammelten Verpackungen. Es bestehen deshalb Zweifel, ob die mit dem Erlaß der Verpackungsverordnung angestrebten Ziele erreicht werden können.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Dr. Klaus Töpfer, vom 26. Mai 1992 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Vorbemerkung

Die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung) vom 12. Juni 1991 hat erstmals in der Bundesrepublik Deutschland die umfassende Verantwortlichkeit von Herstellern und Vertreibern für die Entsorgung ihrer Produkte gebracht. Die mit diesen Regelungen gesetzten Anforderungen zur Abfallvermeidung, Wiederverwendung und stofflichen Verwertung gebrauchter Verpackungen sind zweifellos anspruchsvoll und erfordern praktisch in allen Bereichen der Industrie, des Handwerks und des Handels besondere Anstrengungen. Bereits heute ist allerdings erkennbar, daß der Wandel, der mit der Verpackungsverordnung ausgelöst werden sollte, voll in Gang gekommen ist. Wer Produkte verpackt, berücksichtigt nunmehr in besonderem Maße die Entsorgbarkeit der Verpackung. Zudem wird der Aspekt der Vermeidung bzw. Volumenreduzierung von Verpackung nicht nur aus ökologischen sondern auch aus ökonomischen Gründen zur Unternehmensentscheidung.

Bei Transportverpackungen, die ab 1. Dezember 1991 zurückzunehmen sind, ist ein deutlicher Trend hin zu Mehrweg-Verpackungen erkennbar. Durch den Einsatz von Mehrweg-Transportverpackungen erfolgt eine wesentliche Vermeidung von Verpackungsmaterialien. Auch bei Umverpackungen, die ab 1. April 1992 von Vertreibern am Laden zurückzunehmen sind, werden klare Abfallvermeidungserfolge erreicht. Das in diesem Bereich vorhandene Abfallvermeidungspotential wird praktisch voll ausgeschöpft, um die Rücknahme der Umverpackungen am Laden zu vermeiden. Auch bei Verkaufsverpackungen ist bereits deutlich erkennbar, daß die Verantwortlichen ihre Verpackungsgestaltung verändern, teilweise auf Verpackung verzichten, Volumen reduzieren und Verpackungsmaterialien an ihrer stofflichen Verwertbarkeit orientieren.

Die unter der Schirmherrschaft von BDI und DIHT gegründete „Duales System Deutschland GmbH“ (DSD) ist gegenwärtig im Begriff, die nach § 6 Abs. 3 VerpackV möglichen dualen Erfassungssysteme für die Rücknahme gebrauchter Verkaufsverpackungen aufzubauen. Bis Mitte März 1992 waren rund 10 Mio. Einwohner an solche dualen Erfassungssysteme angeschlossen. Die Rücknahme gebrauchter Verkaufsverpackungen über solche Systeme hat im Verhältnis zur Rücknahme der Verpackungen am Laden durchaus positive ökologische Effekte. Da die Genehmigung solcher Systeme an strenge Voraussetzungen und Nachweisführungen geknüpft ist, steht fest, welche Mindestmengen gebrauchter Verkaufsverpackungen stofflich zu verwerten sind. Es ist zu erwarten, daß nach Endausbau dieser Systeme hierüber weitaus mehr Verpackungen erfaßt und letztlich stofflich verwertet werden als bei einer Rücknahmeverpflichtung am Laden.

Insgesamt ist festzuhalten, daß die Verpackungsverordnung bereits wenige Monate, nachdem erste Rechtspflichten bestehen, wirkt; die Verpackungsgestaltung verändert sich, was zuvor noch verpackt wurde, wird heute gar nicht mehr oder in geringerem Maße verpackt, die Verpackungsmaterialien werden an der stofflichen Verwertbarkeit orientiert, und in einer einmaligen konzer-

tierten Aktion bereitet die Wirtschaft den Aufbau eines flächendeckenden, endverbrauchernahen Entsorgungssystems für gebrauchte Verkaufsverpackungen in eigener Verantwortung vor.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß durch das „Duale System“ und entsprechender Kennzeichnung „Grüner Punkt“ bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern der Eindruck erweckt wird, Einwegverpackungen seien genauso umweltfreundlich wie Mehrwegverpackungen?

Die Duales System Deutschland GmbH (DSD) vergibt den „Grünen Punkt“ als Lizenzzeichen für die Teilnahme am dualen System. Dieses Lizenzzeichen sagt aus, daß für diese Verpackung der Kostenbeitrag für Sammlung, Transport und Sortierung an das DSD geleistet worden ist. Das Lizenzzeichen selbst sagt nichts über die Umweltfreundlichkeit der Verpackung aus. Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß bei Verbraucherinnen und Verbrauchern auch teilweise falsche Vorstellungen über den „Grünen Punkt“ erweckt wurden, sei es durch anfängliche Öffentlichkeitsarbeit der DSD, Marketingaktionen von Lizenzzeichennehmern oder einer von anderen verursachten Berichterstattung, die diesen „Grünen Punkt“ überbewertete. Darstellungen, die Einwegverpackungen als genauso umweltfreundlich wie Mehrwegverpackungen bewerten, sind der Bundesregierung allerdings nicht bekannt. Gleichwohl haben die Bundesregierung und die Länder die DSD aufgefordert, in ihrer Öffentlichkeitsarbeit und der Öffentlichkeitsarbeit ihrer Zeichennehmer darauf hinzuwirken, daß entsprechende Irritationen über das Lizenzzeichen vermieden werden.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß Produkte wie PVC, vermischte Kunststoffe, Verbundmaterialien den „Grünen Punkt“ erhalten, der den Bürgern Umweltfreundlichkeit und stoffliche Verwertung vorgaukelt, obwohl diese nicht realisierbar ist?

Eine Freistellung von der Rücknahmepflicht am Laden setzt gemäß § 6 Abs. 3 VerpackV voraus, daß u. a. auch eine stoffliche Verwertung entsprechend den Anforderungen des Anhangs zu § 6 Abs. 3 VerpackV nachgewiesen wird. Wenn entsprechende Nachweise nicht geführt werden, entfallen die Voraussetzungen für eine Freistellung, d. h. entsprechende Verpackungen sind gemäß § 6 Abs. 1 VerpackV am Laden zurückzunehmen. Da der DSD diese Voraussetzungen bekannt sind, knüpft sie nach Kenntnis der Bundesregierung an die Vergabe des Lizenzzeichens „Grüner Punkt“ die Voraussetzung, daß für die entsprechende Verpackung eine Verwertungsgarantie seitens der jeweiligen Verpackungsindustrie abgegeben wird. Wenn entsprechende Verwertungsgarantien abgegeben werden, ist zu erwarten, daß entsprechende Verwertungswege vorhanden sind oder nach Maßgabe des Anhangs zur VerpackV geschaffen werden. Dies gilt auch für Kunststoffe und Verbundmaterialien, solange nicht entsprechende Verwertungsgarantien offensichtlich unrealistisch sind.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß weder Verpackungsverordnung noch „Duales System“ bei der Abfall-Vermeidung ansetzen, obwohl § 14 des Bundesabfallgesetzes die Möglichkeit gibt, Produktverbote, Mehrweggebote, Rücknahmepflicht und Pfandpflicht auszusprechen?

Die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen hat im § 1 deutliche Signale hinsichtlich des Erfordernisses einer Abfallvermeidung bereits auf der Ebene der Herstellung von Verpackungen gesetzt. In den §§ 4 bis 9 wurden diese Zielvorgaben mit Rechtspflichten weiter konkretisiert. In der Praxis zeigt sich bereits heute, daß bei den Transportverpackungen verstärkt Mehrwegsysteme eingeführt und in deutlichem Umfang Verpackungsmaterialien eingespart werden. Das bei Umverpackungen vorhandene Vermeidungspotential wird nahezu vollständig genutzt werden. Verkaufsverpackungen können nicht generell vermieden werden. Aber auch in diesem Bereich ist erkennbar, daß Hersteller und Abfüller ihre Verpackungen verändern, vor allem volumenmäßig reduzieren. In den §§ 4 bis 8 hat die Bundesregierung im übrigen Rücknahmepflichten für Verpackungen ausgesprochen, in den §§ 7 und 8 VerpackV sind Pfandpflichten geregelt. Im Hinblick auf die schnelle Inkraftsetzung der Verpackungsverordnung und die EG-Rechtsproblematik von Produktverboten wurden in die Verpackungsverordnung keine Verbotregelungen aufgenommen.

4. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß durch DSD und Verpackungsverordnung einseitig auf fragwürdiges Recycling orientiert wird statt auf Abfallvermeidung und die Förderung von Mehrwegsystemen?

Es entspricht nicht den Tatsachen, daß die Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen einseitig „auf fragwürdiges Recycling“ orientiert. Wie bereits zu Frage 3 dargelegt, enthält die Verpackungsverordnung eindeutig vermeidungsorientierte Regelungen. Erste Erfahrungen zeigen, daß die Rahmenbedingungen der Verpackungsverordnung bereits deutliche Veränderungen bei der Herstellung und Verwendung von Packmitteln bewirkt haben. Im Bereich der Transportverpackungen werden mehrere hunderttausend Tonnen Verpackungsmaterialien durch Einsatz von Mehrweg-Transportverpackungen vermieden. Umverpackungen verschwinden zunehmend aus dem Angebot. Selbst Verkaufsverpackungen werden deutlich vermindert und einzelne Produkte, die vor kurzem noch verpackt waren, werden nunmehr ganz ohne Verpackung vertrieben.

In § 9 VerpackV wurde für die bewährten Mehrweg-Getränkensysteme in der Bundesrepublik Deutschland eine Schutzklausel aufgenommen. Eine darüber hinausgehende weitere Förderung der Getränkemehrwegsysteme solle nach Ansicht des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit durch die im Dezember 1991 im Entwurf vorgestellte Getränkemehrwegverordnung erfolgen.

Darüber hinaus hält die Bundesregierung die mit der Verordnung gesetzte Pflicht zur stofflichen Verwertung nicht für fragwürdig,

sondern für notwendig und den Zeichen einer modernen Abfallwirtschaft entsprechend. Für die Masse der Verpackungen aus Glas, Metallen, Papier und Pappe stehen heute bereits geeignete technische Verwertungsverfahren als auch beachtliche Kapazitäten zur Verfügung und werden diese auch schon in teilweise beachtlichem Maße genutzt. Bei Kunststoff- und Verbundverpackungen gilt es sicherlich noch, die erforderlichen Verwertungs-kapazitäten durch besondere Anstrengungen verfügbar zu machen. Teilweise ist ersichtlich, daß hier mit Engagement vorangegangen wird. Die Errichtung der notwendigen Verwertungsanlagen ist aus technischer Sicht unproblematisch. Die Bundesregierung geht daher davon aus, daß die mit der Verpackungsverordnung vorgegebenen Ziele realisierbar sind.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Vergabe des „Grünen Punktes“ durch DSD an jede Firma, ohne zu prüfen, ob die Verpackung tatsächlich wiederverwertet werden kann (z. B. Tetrapak, Kunststoffverbunde, PVC), wenn nur dafür bezahlt wird?

Im Anhang zu § 6 Abs. 3 VerpackV hat die Bundesregierung die Anforderungen an die stoffliche Verwertung von Verkaufsverpackungen, die in dualen Systemen gesammelt werden, genau festgelegt. Über die stoffliche Verwertung der entsprechend den vorgegebenen Quoten aussortierten Verpackungen sind den Vollzugsbehörden der Länder Nachweise vorzulegen. Werden diese Nachweise nicht vorgelegt, entfallen die Voraussetzungen für eine Befreiung von der Rücknahmepflicht am Laden. Die Rechtslage ist insofern eindeutig. Die Rechtslage anerkennt allerdings auch, daß duale Systeme sowie die stoffliche Verwertung der gesammelten Verpackungen nicht quasi über Nacht realisierbar sind. Die Verpackungsverordnung hat insofern bis zum 31. Juni 1995 eine Aufbauphase eingeräumt. Im übrigen prüft die DSD nach Kenntnis der Bundesregierung die im Rahmen von Lizenzverträgen abgegebenen Verwertungszusagen auf ihre Plausibilität. Darüber hinaus pflegt die DSD das Lizenzzeichen zeitlich auf ein Jahr limitiert zu vergeben. Dies ermöglicht, Verträge nicht zu verlängern, wenn Zweifel an der Realisierbarkeit abgegebener Verwertungszusagen entstehen sollten. Im übrigen hat sich die DSD bereits öffentlich deutlich dahin geäußert, daß Verpackungsmaterialien, bei denen eine stoffliche Verwertung offensichtlich nicht gewährleistet ist, das Lizenzzeichen verlieren bzw. nicht mehr zugesprochen erhalten könnten.

6. Ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht davon auszugehen, daß die Verpackungsflut durch Verpackungsverordnung und DSD noch zunehmen wird, da die Verpackungsverordnung keine Quoten für Einwegverpackungen enthält?

Wie zu Frage 4 ausgeführt, beinhaltet die VerpackV in § 9 Abs. 2 eine eindeutige Verknüpfung der Freistellung mit der Einhaltung vorgegebener Mehrwegquoten für Getränkeverpackungen. Diese Verknüpfung stellt sicher, daß die Menge an Verpackungen nicht zu Lasten der Mehrwegverpackungen zunehmen wird. Theoretisch ist

eine Zunahme der absoluten Verpackungsmenge nur durch eine Zunahme der Gesamtproduktion von Einweg- und Mehrwegverpackungen möglich. Aufgrund der heute bereits zu beobachtenden Veränderungen von Verpackungen in Richtung Volumen- und Gewichtseinsparung ist aber eine Zunahme der Gesamtmenge nicht zu befürchten. Erste Berechnungen der Einweg- und Mehrweganteile der Getränkeverpackungen für 1991 ergeben, daß die Mehrweganteile im Steigen begriffen sind. Exakte Angaben hierzu werden im August 1992 vorliegen.

7. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß durch DSD selbst bei Erreichen der Höchstquote 1995 die Entlastung des Siedlungsbfallaufkommens allenfalls 10 Prozent jährlich (Studie des Öko-Instituts) betragen wird?

Nein.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß durch DSD und der damit einhergehenden Privatisierung eines Teils der Abfallentsorgung die Autonomie entsorgungspflichtiger Gebietskörperschaften und deren Aufsichts- und Kontrollpflicht untergraben wird?

Die in der Frage enthaltene Unterstellung ist nach Ansicht der Bundesregierung nicht zutreffend. Die Rolle der Kommunen, die seit langem effektive Maßnahmen des Bundes zur Entlastung bei der Entsorgung von Verpackungen gefordert haben, wird durch die Verpackungsverordnung nicht untergraben. Die Übertragung der Verantwortlichkeit für die Entsorgung gebrauchter Verpackungen auf die Wirtschaft liegt im öffentlichen Interesse, entspricht dem Verursacherprinzip und führt dazu, daß diejenigen, die Verpackungen herstellen und in Verkehr bringen, bereits bei der Verpackungsgestaltung Veränderungen vornehmen.

Durch die nach § 6 Abs. 3 VerpackV erforderliche Abstimmung dualer Systeme mit den Sammel- und Sortiersystemen der Kommunen werden die berechtigten Interessen der Kommunen berücksichtigt. Ferner ermöglicht gerade die Trennung in privatwirtschaftliche Erfassung gebrauchter Verpackungen und kommunale Verantwortung für die nicht von der Verpackungsverordnung erfaßten Abfälle sowie nicht verwertbaren Sortierreste den Vollzugsbehörden eine sachgerechte Kontrolle dualer Systeme. Eine Vermischung der Verantwortlichkeiten würden u. a. dazu führen, daß eine Gebietskörperschaft als Betreiber eines Sammel- und Sortiersystems die Einhaltung der entsprechenden Quoten, also sich selbst, kontrollieren müßte. Insofern bestände eine Gefahr von Interessenkollisionen.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß durch DSD ein neues Monopolunternehmen geschaffen wurde, eine Monopolisierung des Wertstoffhandels stattfindet und funktionierende regionale und gut angepaßte Systeme vernichtet werden?

Die DSD GmbH ist gegenwärtig nach Erkenntnissen der Bundesregierung das einzige Unternehmen, das ein flächendeckendes System im Sinne der Verpackungsverordnung für Verkaufsverpackungen aufbaut. Nach der Verpackungsverordnung ist die DSD GmbH verpflichtet, ihr System auf vorhandene Sammel- und Verwertungssysteme der entsorgungspflichtigen Körperschaften, in deren Bereich es eingerichtet wird, abzustimmen. Die Bundesregierung geht davon aus, daß in die Abstimmung auch solche Unternehmen einbezogen werden, die außerhalb der entsorgungspflichtigen Körperschaften bisher Entsorgungsleistungen erbracht haben.

Die Frage der Monopolisierung der Wertstofffassung und -verwertung aufgrund der Verpackungsverordnung oder im Rahmen dualer Systeme ist vom Bundeskartellamt geprüft worden. Beanstandungen, die die Grundsätze der Verpackungsverordnung in Frage stellen, sind bisher nicht vorgebracht worden. Das Bundeskartellamt hat auch davon abgesehen, gegen die DSD nach § 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und nach Artikel 85 Abs. 1 EWG-Vertrag vorzugehen. Es hat dabei berücksichtigt, daß die DSD zur Verwirklichung der der Wirtschaft in § 6 Abs. 3 VerpackV eingeräumten Gestaltungsmöglichkeit gegründet wurde und ihre Tätigkeit den Zielen der Verpackungsverordnung – Vermeiden und Verwerten von Verpackungsabfällen – dienen soll. Das Bundeskartellamt hat sich jedoch ein Einschreiten für den Fall vorbehalten, daß es im Zuge der näheren Ausgestaltung dualer Systeme zu Wettbewerbsverzerrungen und Behinderungen kommen sollte.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß durch DSD das Sammeln nach der Kategorie „Verpackung“ einerseits und „Stoffgruppen“ innerhalb der öffentlichen Haus- und Gewerbeabfallsammlung andererseits verwirrend und für die Bevölkerung nur schwer nachvollziehbar ist?

Die Getrennthaltung von Verpackungen nach den Kategorien Glas, Papier/Pappe und Leichtverpackungen einschließlich Weißblech und Aluminium sowie die Getrennthaltung von graphischen Papieren bzw. Drucksachen und von Biomüll sind keineswegs verwirrend. Eine derartige Getrennthaltung kann bei Vorhandensein geeigneter, verbrauchernaher und verbraucherfreundlicher Erfassungssysteme durchgeführt werden. Eine derartige Getrennthaltung müßte auch dann verwirklicht werden, wenn es nicht die Möglichkeit von Verordnungen nach § 14 AbfG gäbe. In diesem Fall hätten die gleichen Anforderungen im Rahmen der TA Siedlungsabfall an die entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften formuliert werden müssen.

Im übrigen werden in der TA Siedlungsabfall die entsorgungspflichtigen Körperschaften zur getrennten Erfassung von Wertstoffen aus Hausmüll angehalten. Zahlreiche Beispiele zeigen bereits, daß entsorgungspflichtige Körperschaften mit der DSD Vereinbarungen getroffen haben, die sicherstellen, daß konkurrierende Erfassungssysteme zwischen entsorgungspflichtigen Körperschaften und privatwirtschaftlichen Entsorgern abgeschlossen werden.

11. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß durch flächen-deckendes DSD der Anreiz zur Fortentwicklung und Einführung von Müllvermeidungsstrategien verhindert wird und die Marktanteile sich weiter in Richtung Einwegsysteme verschieben werden?

Nein.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß privatwirtschaftlich eingesammelte Abfälle als Wirtschaftsgut gelten und nicht unter die gesetzlichen Regelungen des Abfallgesetzes fallen, wodurch erhebliche Rechtsunsicherheiten und vermehrte Abfall-exporte (insbesondere in die Dritte Welt) zu erwarten sind?

Nach der Verpackungsverordnung sollen gebrauchte Verpackungen weitestgehend dem Wirtschaftskreislauf wieder zugeführt werden und sind daher grundsätzlich nicht als Abfall, sondern als Wirtschaftsgut einzustufen.

Nur für den Sonderfall der Wertstoffsammlung durch entsorgungspflichtige Körperschaften im Rahmen der Daseinsvorsorge wird nach § 1 Abs. 1 Satz 2 AbfG der Abfallbegriff fingiert. Dies ist jedoch kein Anwendungsfall der Verpackungsverordnung.

§ 1 Abs. 2 Nr. 3 der Verpackungsverordnung bestimmt vielmehr, daß Abfälle aus Verpackungen u. a. dadurch zu vermeiden sind, daß Verpackungen stofflich verwertet werden, soweit die Voraussetzungen für eine Wiederbefüllung nicht vorliegen.

Nach § 6 Abs. 3 und Abs. 4 VerpackV und dem Anhang hierzu haben Antragsteller für duale Systeme nachprüfbar Nachweise über die Einhaltung der vorgeschriebenen Sammel- und Sortierquoten sowie die stoffliche Verwertung vorzulegen. Die DSD unterliegt insoweit der Überwachung durch die Vollzugsbehörden der Länder, wie im übrigen die Kommunen im Rahmen ihrer Entsorgung auch. In Verbindung mit dieser allgemeinen Überwachung durch die Umweltschutzbehörden der Länder – insbesondere die Abfallbehörden – können Umgehungen des Abfallgesetzes verhindert werden. Abfallexporte in die Dritte Welt wären in keinem Fall genehmigungsfähig. Auf entsprechende Beschlüsse der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall wird hingewiesen.

13. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß aufgrund der uneingeschränkten Umdeklarierung von Abfall zu Wirtschaftsgut die Verpackungsverordnung in Widerspruch zu den zwei Urteilen des Europäischen Gerichtshofes vom 28. März 1990 (Verfahren Rs C-206/88 und 207/88 sowie Rs C-359/88) steht und somit erfolgreich ein Vertragsverletzungsverfahren bei der EG angestrengt werden könnte?

Die Entscheidungen des EuGH besagen, daß die bloße Wiederverwertbarkeit, die Absicht der Wiederverwertung und die Möglichkeit der Wiederverwertung von Stoffen die Qualifizierung des Stoffes als Abfall nicht ausschließen. Dem widerspricht das deutsche Abfallrecht jedoch nicht. Denn umgekehrt bedeutet dies nicht, daß sämtliche verwertbare Rückstände nun den Abfallbegriff des Artikels 1 der Richtlinie des Rates über Abfälle (75/442/

EWG) erfüllen. Maßgeblich für die Unterscheidung zwischen Abfall im Sinne des § 1 AbfG und Wirtschaftsgut ist auch nach deutschem Recht nur die tatsächliche Wiederverwendung bzw. Verwertung eines Stoffes oder Gegenstandes, die diesen zum Wirtschaftsgut machen kann, unter der zusätzlichen Voraussetzung, daß nicht das Wohl der Allgemeinheit eine Entsorgung nach den Vorschriften des Abfallgesetzes gebietet. Im Rahmen der von der Verpackungsverordnung geforderten stofflichen Verwertung ist weder unter Allgemeinwohlgesichtspunkten eine Entsorgung als Abfall geboten, noch wird eine solche über die Rücknahme der Verpackungen bezweckt.

Ergänzend ist anzumerken, daß die Frage nach der Anwendbarkeit des Abfallbegriffs der genannten Richtlinie auf die Verpackungsverordnung einen rein formalen Aspekt betrifft. Materiell schließt die Abfallrichtlinie der EG die Einführung von Rücknahme- und Verwertungspflichten zur Entlastung der kommunalen Entsorgung nicht aus. Auch im Rahmen des z. Z. von der EG-Kommission erarbeiteten Vorschlags für eine EG-Verpackungsrichtlinie sind Regelungen vorgesehen, die ebenfalls die Verantwortung von Herstellern und Vertreibern betonen als auch Rücknahme- und Verwertungspflichten enthalten.

14. Teilt die Bundesregierung die Ansicht, daß durch DSD die Verwertungsquoten für Kunststoff von 9 Prozent (1993) bzw. 64 Prozent (1995) unrealistisch sind und der über DSD eingesammelte Kunststoffabfall deshalb größtenteils der Verbrennung zugeführt werden wird?
15. Wie beurteilt die Bundesregierung die Aussage des Umweltbundesamtes, daß von den jährlich 1,3 Mio. t gebrauchter Kunststoffverpackungen aus Haushalten und Gewerbe, die über DSD eingesammelt anfallen werden, lediglich 5 Prozent wiederverwertet werden können?

Die Bundesregierung erachtet die von ihr im Anhang zu § 6 Abs. 3 VerpackV festgelegten Quoten für anspruchsvoll aber durchaus realistisch. Hiermit wurden deutliche Signale gesetzt, die bei der Industrie Anstrengungen zur Erhöhung der stofflichen Verwertung auslösen sollen. Dies gilt auch für Kunststoffverpackungen.

Nach Angaben der DSD verfügt die „Verwertungsgesellschaft für gebrauchte Kunststoffverpackungen“ (VGK) im Jahr 1992 über eine Recyclingkapazität von etwa 50 000 t. Dem steht ein abgeschätztes Verwertungsaufkommen von etwa 80 000 t an aussortierten Kunststoffverpackungen gegenüber. Für 1993 erhöht sich das abgeschätzte Aufkommen an zu verwertenden Kunststoffverpackungen auf ca. 160 000 t. Insofern sind die durch die Verpackungsverordnung vorgegebenen Mengen stofflich zu verwertender Kunststoffverpackungen unproblematisch.

Für die ab Mitte 1995 jährlich zu verwertenden Kunststoffmengen in der Größenordnung von etwa 600 000 t bis 700 000 t zeichnen sich allerdings Engpässe ab. Die betroffenen Wirtschaftskreise setzen darauf, durch die rasche Entwicklung von neuartigen Kunststoffsortierverfahren sortenreine Kunststofffraktionen zu erzeugen, die sich leichter verwerten lassen. Ferner wird auch in

den z. Z. untersuchten chemischen Recyclingverfahren, wie z. B. der Kunststoffhydrierung, ein Lösungsweg gesehen.

Bei Nichteinhaltung der im Anhang zur VerpackV festgelegten Quoten kann außerdem eine eventuelle Freistellung von der Rücknahmepflicht für Kunststoffverpackungen gemäß § 6 Abs. 4 VerpackV widerrufen werden.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung die Aussage des Umweltbundesamtes, daß von den jährlich 160 000 t beschichteter Kartonverpackungen für Getränke, die über DSD eingesammelt werden, nur die Verarbeitung eines Bruchteils gesichert ist?

Im Rahmen der Verpackungsverordnung müssen Verbundverpackungen entsprechend den Anforderungen zum Anhang § 6 Abs. 3 im Jahr 1993 zu 16 % und ab 1995 zu 64 % stofflich verwertet werden. Bezogen auf die derzeitige Produktionshöhe von 160 000 t, müssen 1993 25 600 t und 1995 104 000 t stofflich verwertet werden.

Der Fachverband Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel (FKN) hat am 24. Januar 1991 gegenüber der Duales System Deutschland GmbH eine umfassende Abnahme- und Verwertungsgarantie für alle über dieses System erfaßten Verpackungen seiner Mitgliedsbetriebe abgegeben.

Für alle operativen Aufgaben im Zusammenhang mit der Rückführung und Verwertung gebrauchter Getränkekartons wurde die ReCarton Gesellschaft für Wertstoffgewinnung aus Getränkekartons mbH mit Sitz in Wiesbaden gegründet. Alleiniger Gesellschafter ist der FKN.

ReCarton hat bisher mit zwei Unternehmen der deutschen Papierindustrie Verträge abgeschlossen, die eine Verwertung der über das duale System erfaßten Verpackungen langfristig sicherstellen. Die qualitativ hochwertigen Zellstoffasern des Getränkekartons werden als Rohstoff für die Herstellung z. B. von Hygienepapieren und Wellpappenroh-papieren eingesetzt.

In 1992 stehen Aufbereitungskapazitäten in Höhe von rund 25 000 t zur Verfügung.

Bereits heute sind zwei Drittel (= 70 000 jato) der von der VerpackV ab 1995 geforderten Menge durch Verträge mit

Hygienepapierherstellern	(12 000 jato in 1992; 20 bis 35 000 jato bis 1995)
Wellpappenroh-papierherstellern	(1992: 10 000 jato 1993: 25 000 jato ab 1994: 30 bis 35 000 jato)
Preßplattenherstellern	(derzeit 5 000 jato)

abgesichert.

Auch das Umweltbundesamt geht davon aus, daß die Betriebsanlagen zur stofflichen Verwertung von gebrauchten Verbundkarton-Verpackungen zu den Stichtagen der VerpackV (1. Januar

1993 und 1. Juli 1995) in ausreichendem Maße installiert sein werden.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß nach der Verpackungsverordnung von DSD nicht 100 Prozent der bereits beim Einkauf bezahlten „Grünen-Punkt“-Verpackungen erfaßt werden müssen, sondern bis zum 1. Januar 1993 im Durchschnitt nur 35 Prozent, was letztendlich bedeutet: 65 Prozent der bezahlten „Grünen-Punkt“-Verpackungen bleiben von Anfang an in der Kommune und müssen vom Bürger im Rahmen der kommunalen Restmüll-Entsorgung ein zweites Mal bezahlt werden?

Die Bundesregierung erachtet eine Rücknahme gebrauchter Verkaufsverpackungen über duale Systeme nach § 6 Abs. 3 VerpackV im Verhältnis zur Rücknahme gebrauchter Verkaufsverpackungen am Laden als einen durchaus begrüßenswerten Lösungsweg. Über rd. 15 Mio. Erfassungsbehälter, die im Rahmen einer flächendeckenden, endverbrauchernahen Erfassung aufzustellen sind, werden voraussichtlich bedeutend mehr gebrauchte Verpackungen erfaßt werden können, als über rd. 80 000 ladennahe Sammelstellen.

Zu berücksichtigen ist insoweit vor allem, daß die im Anhang zur VerpackV aufgeführten Erfassungs- und Sortierquoten Mindestquoten darstellen. Wenn der Verbraucher die vorhandenen Erfassungsbehälter ab 1993 intensiv nutzt, werden durchaus höhere als diese Mindestquoten erreichbar sein. Insoweit hat es also auch der Bürger mit in der Hand, wieviel Verpackungen in duale Systeme eingehen und inwieweit die kommunale Abfallentsorgung von solchen gebrauchten Verpackungen entlastet wird.

Für die Quotenvorgaben selbst war zu berücksichtigen, daß der Wirtschaft innerhalb festgelegter enger Zeiträume Möglichkeiten zur Installation und Optimierung dualer Systeme auf die hohen Anforderungen hin einzuräumen wären.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß 80 Prozent der „Grünen-Punkt“-Verpackungen bis 1993 Restmüll sind, die über die kommunale Entsorgungseinrichtungen entsorgt werden müssen, weil sie nicht stofflich verwertet werden können (Produkt, Marktlage, Verschmutzung – siehe Verpackungsverordnungs-Anhang § 6 Abs. 3/III)?

Zum jetzigen Zeitpunkt kann nicht vorausgesagt werden, welcher Prozentsatz der Verkaufsverpackungen von der kommunalen Abfallwirtschaft bis zum 31. Dezember 1992 als Abfall entsorgt werden wird, da Prognosen über die Effektivität des im Aufbau befindlichen Erfassungs- und Sortiersystems aufgrund der täglichen Veränderungen kaum belastbar sind. Wesentlich ist insoweit auch, daß Rechtspflichten hinsichtlich der Verkaufsverpackungen erst ab Januar 1993 bestehen. Zudem geht die in der Anfrage getroffene Tatsachenbehauptung, daß 1993 von der kommunalen Abfallentsorgung 80 % der Verpackungen als Restmüll zu entsorgen sind, von einem falschen mathematischen Ansatz aus. Es wurden offensichtlich nicht die tatsächlichen Mengenanteile der ein-

zelen Wertstofffraktionen am Gesamtverpackungsaufkommen berücksichtigt.

Ab 1. Januar 1993 bis 1. Juli 1995 sind die entsprechenden Erfassungs- und Sortierquoten der VerpackV einzuhalten. Aufgrund der Nummer III des Anhangs der VerpackV sind enge Grenzen hinsichtlich dessen gezogen worden, was als nicht stofflich verwertbarer Sortierrest gilt. Die Sortierquoten stellen zudem Mindestanforderungen dar und eröffnen mit den eingebauten packstoffspezifischen Steigerungen von 1993 auf 1995 der Industrie einen Zeitraum zum kontinuierlichen Aufbau und der Optimierung der Systeme.

19. Durch welche organisatorischen und finanziellen Maßnahmen will die Bundesregierung sicherstellen, daß eine wirksame Kontrolle der Verpackungsverordnung erfolgt?

Hält die Bundesregierung angesicht der vorstehenden Äußerungen eine Novellierung der Verpackungsverordnung für erforderlich, um die angestrebten Ziele zu erreichen?

Die zuständigen Behörden der Länder werden im Rahmen ihrer Zuständigkeit für den Vollzug der Verpackungsverordnung die von den Antragstellern dualer Systeme vorzulegenden Nachweise überprüfen und hiernach die entsprechenden Vollzugsentscheidungen treffen. Die für diese Kontrollen notwendigen Basisdaten über den Verbrauch von Verkaufsverpackungen sowie über die Anteile von Mehrweg- bzw. Einweggetränkeverpackungen werden durch die Bundesregierung vorgelegt werden. Darüber hinaus beabsichtigt das Umweltbundesamt im Rahmen von zwei Studien, die Umsetzungspraxis zu beobachten und daraus ggf. Verbesserungsvorschläge für eine wirksame Kontrolle abzuleiten.

Um die Ziele der Verpackungsverordnung zu erreichen, ist nach Ansicht der Bundesregierung die Umsetzung der Vorgaben der Verpackungsverordnung erforderlich, nicht aber eine Novellierung.