

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entsorgung von Altfahrzeugen

1. Vorbemerkung

Der Deutsche Bundestag hat entsprechend der unter Nummer 4 der Beschlußempfehlung vom 11. Dezember 1996 anlässlich der Zustimmung zur „Verordnung über die Entsorgung von Altfahrzeugen und die Anpassung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften“ – im folgenden als Altfahrzeug-Verordnung (AltfahrzeugV)¹⁾ bezeichnet – folgende Entschließung angenommen:

„Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In der Durchführung der Verordnung muß sichergestellt werden, daß keine umwelt- und wirtschaftspolitisch unerwünschten Konzentrationstendenzen in Gang gesetzt werden. Mittelständische Unternehmen, die schon bisher die Altfahrzeugverwertung betrieben haben, müssen weiterhin eine faire Chance erhalten. Der Deutsche Bundestag bittet deshalb die Bundesregierung, auch unter Beachtung dieser Grundsätze bis zum 30. Juni 1998 einen entsprechenden Bericht zu geben.“

Die AltfahrzeugV vom 4. Juli 1997 (BGBl. I S. 1666) ist am 1. April 1998 in Kraft getreten. Gleichzeitig ist die am 21. Februar 1996 gegenüber der Bundesregierung abgegebene Freiwillige Selbstverpflichtung zur umweltgerechten Altfahrzeugverwertung (PKW) im Rahmen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes – im folgenden als FSV bezeichnet – in Kraft getreten. Nach Ansicht der Bundesregierung ist es sachgerecht, daß der erbetene Bericht über die Auswirkungen der AltfahrzeugV in Verbindung mit der FSV einen angemessenen Zeitraum umfaßt. Deshalb werden die Erfahrungen mit den o. a. Regelungen innerhalb des ersten Jahres seit ihrem Inkrafttreten zugrunde gelegt.

¹⁾ Im engeren Sinne Artikel 1 der Verordnung, Artikel 2 normiert die Änderung der StVZO.

2. Ziele der Freiwilligen Selbstverpflichtung und der Altfahrzeug-Verordnung

Der unter der Federführung des Verbandes der Automobilindustrie e.V. (VDA) gegenüber dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi) abgegebenen „Freiwilligen Selbstverpflichtung (FSV)“ wurde mit der AltfahrzeugV ein ordnungsrechtlicher Rahmen hinzugefügt. Diese beiden Instrumente sollen einander ergänzen und eine ökologisch orientierte Neuordnung der Altfahrzeugentsorgung in Deutschland bewirken.

Mit der AltfahrzeugV sollte erreicht werden, daß die von der Wirtschaft aufgebauten neuen oder verbesserten Rücknahme- und Verwertungssysteme auch tatsächlich genutzt werden, die festgelegten Umweltstandards künftige Gefährdungen der Umwelt verhindern und zugleich eine verlässliche Grundlage für Investitionsentscheidungen bilden. Die Einbindung von Sachverständigen bei der regelmäßigen Überprüfung der Betriebe zur Annahme, Demontage und weiteren Verwertung von Altfahrzeugen sollte die Vollzugsbehörden deutlich entlasten und eine schnelle Erreichung der gebotenen Umweltstandards gewährleisten. Die FSV beinhaltet den Auf- und Ausbau einer umweltgerechten Entsorgungsinfrastruktur zur Verwertung von Altfahrzeugen samt hieraus anfallender Abfälle und bildet damit die im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) normierte Produktverantwortung der Wirtschaftsbeteiligten ab. Zur Verbesserung der Umweltsituation sind u. a. konkrete Verwertungsziele bislang noch zu beseitigender Abfälle festgelegt; so sollen die letztlich zu beseitigenden Abfälle aus der Altfahrzeugentsorgung von derzeit ca. 25 % des Durchschnittsgewichts eines Altfahrzeugs bis zum Jahr 2002 auf 15 % und bis zum Jahr 2015 auf 5 % verringert werden.

2.1 Umsetzung der Freiwilligen Selbstverpflichtung

Ziel:

Auf- und Ausbau eines flächendeckenden Rücknahme- und Verwertungssystems für Altautos und -teile

Seit Inkrafttreten der FSV wurde ein Rücknahme- und Verwertungsnetz mit ca. 8 000 Annahmestellen (Stand: 3/99), 1 024 Verwertungsbetrieben (Stand: 3/99) und 65 Shredderanlagen – davon 16 im Ausland – (Stand: 2/99) zur Altautoentsorgung aus- bzw. aufgebaut. Diese Betriebe verfügen über die erforderliche Anerkennung durch einen gemäß AltautoV zuständigen Sachverständigen bzw. durch die zuständige Kfz-Innung. 83 Sachverständige sind befugt, die Anerkennung der Betriebe durchzuführen. Diese Betriebe und Sachverständigen sind der ARGE-Altauto benannt worden und über die Internet-Adresse „www.arge-altauto.de“ abrufbar. Die regionale Zuordnung nach Bundesländern ist seit einiger Zeit möglich. In aller Regel stehen den Letztbesitzern von Altautos Entsorgungsmöglichkeiten in zumutbarer Entfernung zur Verfügung. Vorbehaltlich einer detaillierten Prüfung des ersten Monitoringberichts, der zum 1. April 2000 der Bundesregierung vorzulegen ist, ist damit ein wesentliches Ziel der FSV zeitnah erreicht.

Der Handel mit gebrauchten Ersatzteilen aus der Demontage von Altautos ist seit jeher das wesentliche ökonomische Fundament der Altautoverwerter. Marktbestimmend sind das Angebot und insbesondere die Nachfrage nach den Ersatzteilen. Infolge steigenden Durchschnittsalters des PKW-Bestandes wird ein steigender Bedarf an zeitwertgerechten Reparaturangeboten prognostiziert. Es wird dafür Sorge getragen, daß nur solche Teile wiederverwendet werden, die die erforderliche Verkehrssicherheit gewährleisten. Entwicklungspotentiale bestehen u. a. im Aufbau von vernetzten Logistiksystemen, Qualitätssicherungssystemen, in Angeboten bestimmter Garantieleistungen sowie in der Preisgestaltung. Eine Reihe zugelassener Verwerterbetriebe hat sich an diesem Zukunftsprofil eines modernen umweltverträglich arbeitenden Entsorgungsfachbetriebs orientiert und richtet ihre Betriebstätigkeiten hieran aus.

Ziel:

Die schrittweise Reduktion bislang nicht verwertbarer Abfälle aus der Altautoentsorgung von gegenwärtig 25 Gewichtsprozent auf weniger als 15 Gewichtsprozent bis zum Jahr 2002 und weniger als 5 Gewichtsprozent bis zum Jahr 2015

Eine Tendaussage über die Abnahme der Abfälle zur Beseitigung kann gegenwärtig noch nicht abgegeben werden. Derzeit wird die anfallende Shredderleichtfraktion (SLF) überwiegend deponiert, in Hausmüllverbrennungsanlagen thermisch behandelt oder teilweise mit Siedlungsabfällen vermischt energetisch verwertet. Um die maximal zulässige Beseitigungsquote zu erreichen, ist es erforderlich, Maßnahmen zur Behandlung der SLF zu ergreifen. Hierzu verfolgen die beteiligten Wirtschaftskreise unterschiedliche Ansätze. Ein erster Schritt ist die Errichtung einer Pilotanlage zur Aufbereitung von SLF.

Diese Anlage soll im Herbst 1999 in Betrieb genommen werden. Unter wissenschaftlicher Begleitung sollen notwendige Vorbehandlungsmaßnahmen und geeignete Verwertungsmöglichkeiten für die resultierenden Teilfraktionen der SLF untersucht werden. Um das zugesagte Teilziel bis zum Jahr 2002 zu erreichen, muß es gelingen, einen nennenswerten Teilstrom der SLF zu verwerten.

Der Nachweis der Beseitigungsquoten setzt ein Monitoring der Stoffströme voraus. Die Bundesregierung erwartet im Hinblick auf den ersten Bericht der ARGE-Altauto im April 2000 alsbald die Vorlage eines entsprechenden Konzepts. Dabei geht es darum, bei möglichst geringem administrativem und finanziellem Aufwand eine hinreichende Genauigkeit und Plausibilität zu gewährleisten.

Ziel:

Generelle Verpflichtung zur Rücknahme von Altautos der jeweiligen Marke durch die Hersteller von Automobilen bzw. von diesen benannte Rücknahmestellen und die grundsätzlich kostenlose Rückgabemöglichkeit von Fahrzeugen mindestens bis zu einem Alter von 12 Jahren beim Hersteller

Die Rückgabemöglichkeiten für Altautos in Deutschland werden als sehr gut eingeschätzt. Die vorhandenen Anlagenkapazitäten werden nicht ausgeschöpft. Die Preisentwicklung für die Altautos hat sich in den meisten Gebieten stabilisiert. Insgesamt hängt es vom Zustand des jeweiligen Altautos ab, ob der Letztbesitzer hierfür noch einen Betrag erhält, die Annahme kostenlos erfolgt oder ein Entsorgungsbetrag zu zahlen ist. Die durchschnittlichen Entsorgungspreise werden mit 150 DM angegeben. Teilweise werden Altautos auch unabhängig vom Alter kostenlos zurückgenommen. Die Auswirkungen der kostenlosen Rücknahme von Altautos nach den Bedingungen der FSV kommen im Berichtszeitraum praktisch noch nicht zum Tragen, da die kostenlose Rücknahmeverpflichtung erst für solche Altautos gilt, die nach Inkrafttreten der FSV in den Verkehr gebracht wurden. Den Käufern von Neuwagen werden diese Rücknahmebedingungen im allgemeinen nicht in verbriefter Form übergeben. Kein Hersteller hat von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die kostenlose Rücknahme auf Altautos zu erweitern, die älter als 12 Jahre sind. Ein Hersteller nimmt bereits jetzt Fahrzeuge kostenlos zurück, wenn sie nicht älter als 12 Jahre sind.

Ziel:

Verbesserung der Verwertungsmöglichkeiten von Teilen und Materialien

Die Verbesserung der Recyclingfähigkeit durch konstruktive und produktionstechnische Maßnahmen ist in der Automobilindustrie ein wichtiges Umweltziel, das allerdings gleichwertig mit anderen ökologischen Zielen, wie z. B. der Energieeinsparung, sowie sonstigen Anforderungen an den Stand der Technik verfolgt wird. Für eine Vielzahl von unterschiedlichen PKW-Typen ist ein visuelles Software-Programm entwickelt worden, mit dem über CD-ROM die verschiedenen Materialien und der Einbaort erkennbar sind. Hierdurch wird eine zielgerichtete Demontage bestimmter Teile wesentlich erleichtert.

Anzeichen für eine Steigerung des Einsatzes von Sekundärrohstoffen aus dem Altautobereich bei der Herstellung von Neufahrzeugen sind bislang nur in Einzelfällen bekannt.

Einige Hersteller haben darüber hinaus ein System zur flächendeckenden Annahme und Verwertung von Altteilen aus PKW-Reparaturen aufgebaut.

Weitergehende Informationen werden im Rahmen des ersten Berichtes der ARGE-Altauto an die Bundesregierung erwartet.

2.2 Umsetzung der Altauto-Verordnung

Ein Zeitraum von einem Jahr der Umsetzung neuer abfallwirtschaftlicher Anforderungen, der Befolgung neuer Rechtspflichten bei der Abgabe eines Altautos zur Entsorgung und endgültigen Stilllegung sowie der Handhabung eines neuartigen Kontrollinstruments für die Zulassung von Entsorgungsbetrieben ermöglicht nur eine erste vorläufige Bewertung, noch keine umfassende Bilanz. Die ersten Erfahrungen zeigen, daß sowohl die Struktur als auch die gewählten Instrumente zu einer Verbesserung der Altautoentsorgung geführt haben.

Andererseits geben bisherige Erfahrungen auch Anlaß zur weiteren Optimierung der Verordnung, die z. B. das Nachweisverfahren bei der endgültigen Stilllegung von Fahrzeugen, insbesondere hinsichtlich der anschließenden Überprüfung und der Frage der zuständigen (Umwelt-) Ordnungsbehörde, und die Anerkennung der Betriebe durch unabhängige Sachverständige betreffen. Im einzelnen sind die folgenden Bereiche herauszuheben:

(1) Entsorgungsmarkt

Die Erfahrungen der ersten 12 Monate nach Inkrafttreten der AltautoV bestätigen, daß die Altautoentsorgung zuvor in einer Vielzahl von Betrieben praktiziert wurde, die weder über die aus Umweltschutzgründen notwendigen Einrichtungen verfügten noch die ökologisch erforderlichen Behandlungsstandards erfüllten. Mit den z. Z. rund 1 000 anerkannten Verwerterbetrieben sind deutlich weniger Unternehmen im Altautoentsorgungsmarkt tätig als vor April 1998. Eine solche Konzentration auf umweltgerecht arbeitende Altautoverwerter war somit notwendig.

Trotz der verringerten Anzahl der bislang anerkannten Verwertungsbetriebe und Shredderanlagen sind keine umwelt- oder ordnungspolitisch unerwünschten Konzentrationstendenzen festzustellen. Überkapazitäten und die in der Tendenz abnehmenden Mengen an Altautos betreffen die gesamte Branche, die nach wie vor klein- bis mittelständisch strukturiert ist. Das Marktgeschehen wird hauptsächlich über Angebote gegenüber dem Letztbesitzer und über die gewählte Unternehmensstrategie gesteuert. Die Aktivitäten der Unternehmen richten sich zunehmend auf Spezialisierungen. Dazu gehören u. a. der Aufbau von Ersatzteillagern im großen Rahmen oder auch in Spezialbereichen sowie die Gewinnung höherwertiger Schrotte. Betriebsschließungen werden nicht mit Konzentrationstendenzen begründet, sondern sind die Folge veränderter Märkte, aber auch der höheren Anforderungen der AltautoV.

(2) Auslastung der Anlagen

Abnehmende Mengen an Altautos in Deutschland und Überkapazitäten am Markt sind die Folgen einer gestiegenen Nachfrage nach kostengünstigen Gebrauchtwagen insbesondere aus Osteuropa seit der Öffnung der Grenzen zu Anfang der neunziger Jahre. Nach Schätzungen verbleibt gegenwärtig in Deutschland etwa die Hälfte der endgültig stillgelegten Fahrzeuge. Deshalb bestehen am Markt z. T. Überkapazitäten, was den Wettbewerb unter den Verwertungsbetrieben steigert. Eine verstärkte behördliche Überwachung bei denjenigen Betrieben, die die Anforderungen der AltautoV nicht erfüllen und deshalb nicht über die erforderliche Anerkennung verfügen, würde zu einer aus der Sicht des Umweltschutzes begrüßenswerten Marktberreinigung führen und zugleich die Rentabilität der anerkannten Betriebe durch steigende Anlagenausstattung verbessern.

(3) Anerkennung durch Sachverständige

Das BMU hat am 9. Oktober 1998 im Einvernehmen mit dem BMWi entsprechend § 4 Abs. 4 AltautoV „Empfehlungen zur einheitlichen Durchführung von Überprüfungen durch Sachverständige im Rahmen der Altauto-Verordnung“ bekanntgegeben (GMBI. Nr. 31 S. 587 ff.). Hierdurch sollen bundesweit einheitliche Überprüfungsverfahren bei der Anerkennung von Altauto-Entsorgungsbetrieben sowohl einheitlich hohe Umweltstandards sicherstellen, damit aber auch Wettbewerbsverzerrungen weitestgehend vermeiden. Neben Hinweisen zur Überprüfung der Betriebe und zur Erteilung der Bescheinigung (Anerkennung) ist die Beachtung einer Mustercheckliste entsprechend dem Anhang der AltautoV wesentlicher Bestandteil dieser Bekanntmachung.

Die AltautoV brachte zudem eine Verlagerung der Kontrolle der Verwerterbetriebe zu einer privatwirtschaftlichen Überprüfung durch unabhängige Sachverständige. Die Übernahme bestimmter Aufgaben durch Sachverständige und Sachverständigenorganisationen hat zwar zu einer Entlastung der Überwachungsbehörden geführt. Allerdings zeigt die bisherige Praxis immer noch Schwierigkeiten, die Qualifikationsanforderungen an Sachverständige zur Durchsetzung der Umweltstandards bundeseinheitlich sicherzustellen. Dies kann zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen führen. Demzufolge war beabsichtigt, einheitliche Eignungsvoraussetzungen für Sachverständige zusammen mit den vorgenannten „Empfehlungen“ festzulegen. Hiergegen sind jedoch rechtliche Bedenken geltend gemacht worden. Der daraufhin der Wirtschaft unterbreitete Vorschlag, die entsprechenden Qualifikationsvoraussetzungen für Sachverständige in einer autonomen Gemeinsamen Verfahrensordnung in Abstimmung mit BMU/BMWi selbst festzulegen, ist von den Beteiligten trotz des Deregulierungsanreizes letztendlich nicht angenommen worden.

Bund und Länder prüfen gegenwärtig, wie die Qualifikation der Sachverständigen, das praktizierte Zulassungsverfahren sowie damit letztlich das Anerkennungsprofil für Entsorgungsbetriebe weiter vereinheitlicht werden

können, um die erforderlichen gleichen Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

(4) Nachweisverfahren

Entsprechend der AltautoV entsorgt der Letztbesitzer sein Altauto durch Abgabe des Fahrzeugs an eine anerkannte Annahmestelle oder einen anerkannten Verwertungsbetrieb gegen Erhalt eines Verwertungsnachweises. Der Verwertungsnachweis soll der Zulassungsbehörde bei der Stilllegung des Fahrzeuges vorgelegt werden. Wird das Fahrzeug nicht entsorgt, soll der Halter bei der Zulassungsbehörde eine Erklärung über den Verbleib des Fahrzeugs abgeben. Die Zulassungsbehörden leiten die Verbleibserklärungen und die Verwertungsnachweise an die zuständigen Ordnungsbehörden weiter und unterrichten diese über Stilllegungsvorgänge, die ohne Abgabe oder Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung erfolgten. Endgültige Stilllegungen ohne Abgabe einer Verbleibserklärung oder Vorlage eines Verwertungsnachweises sind Ordnungswidrigkeiten und können mit einem Verwarnungsgeld geahndet werden. Zweck dieser Regelungen ist es, den zuständigen Überwachungsbehörden die erforderlichen Informationen zur gezielten Überwachung zu geben und den Letztbesitzer verstärkt zu veranlassen, sich ordnungsgerecht zu verhalten.

Der Vollzug der o. g. Vorschriften erfordert sowohl regional als auch bundesweit die Festlegung neuer Behördenzuständigkeiten der (Umwelt-)Ordnungsbehörden in den Ländern mit entsprechenden Schnittstellen. Dieses ist bislang noch nicht durchgängig erfolgt. Die zuständigen Behörden verfügen gegenwärtig in der Regel noch nicht über geeignete Mittel, um die möglichen EDV-mäßigen Erleichterungen bei der Auswertung der übermittelten Nachweise zu nutzen.

Neben der knappen Personalausstattung in den Ländern kommt hinzu, daß der weit überwiegende Anteil der endgültigen Stilllegungen aus vorübergehenden Stilllegungen erfolgt. Eine Nachprüfung über den tatsächlichen Verbleib der Fahrzeuge anhand der Verbleibserklärung und in den Fällen, in denen keine Angaben vorliegen, ist sehr aufwendig und damit nicht durchgängig realisierbar. Dies gilt vor allem dann, wenn für das Fahrzeug der Verbleib im Ausland angegeben wird. Die Überprüfungen der Standorte der Fahrzeuge bei Verbleib im Inland ist allenfalls stichprobenartig möglich.

Bei Überlassung eines stillgelegten Fahrzeugs an Dritte (Gebrauchtwagenhandel) erfolgen kaum Veräußerungsanzeigen nach § 27 Abs. 3 StVZO gegenüber den Zulassungsbehörden, wodurch Rückverfolgungen über den Verbleib der Fahrzeuge zusätzlich erschwert werden. Eine Stilllegung unter Vorlage einer Verbleibserklärung schließt deshalb nicht zwingend aus, daß dieses Fahrzeug irgendwann später ohne Abgabe eines Verwertungsnachweises in nicht anerkannte Verwertungsanlagen abgegeben wird.

Angesichts der mehr als 3 Millionen Stilllegungen von Fahrzeugen pro Jahr sollte das neu geschaffene Nachweisverfahren unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes und des erreichbaren Gewinns an Informationen für die zuständigen Vollzugsbehörden vereinfacht werden. Die Vorarbeiten hierzu sind angelaufen.

3. Schlußfolgerungen

Seit Inkrafttreten der AltautoV in Verbindung mit der Selbstverpflichtung der Wirtschaft sind sowohl Erfolge als auch Schwierigkeiten in der Umsetzung der angestrebten umweltpolitischen Ziele festzustellen. Zu den Erfolgen gehören der Aufbau eines flächendeckenden Entsorgungssystems unter Beachtung einheitlicher baulicher, technischer und organisatorischer Standards in der Altautoentsorgung. Durch diese Standards ergaben sich für viele Anlagen notwendige Änderungen, um die Anforderungen der AltautoV zu erfüllen. Die nach der Verordnung erforderlichen Zertifizierung durch Sachverständige hat in aller Regel dazu geführt, daß die notwendigen Investitionen zur Einhaltung dieser Anforderungen schnell erfolgten. Das Zusammenspiel von kooperativen Maßnahmen (FSV) mit ordnungsrechtlichen Regelungen (AltautoV) einschließlich bestimmter deregulativer Elemente (Sachverständige) hat sich insofern grundsätzlich bewährt.

Gleichwohl geben einige Erfahrungen im Hinblick auf die Durchführung des beschriebenen Konzepts aus FSV und AltautoV Anlaß zur kritischen Prüfung, so daß bestimmte Änderungen kurz und mittelfristig sachgerecht erscheinen. Dies betrifft vor allem

- die Gewährleistung eines einheitlichen Qualifizierungsstandards bei Sachverständigen,
- die Überprüfung des bestehenden Nachweisverfahrens unter Abwägung des Verwaltungsaufwands und dem erreichbaren Informationsgewinn für die Überwachungsbehörden,
- die Verbesserung der angestrebten Lenkungswirkung der AltautoV,
- die Festlegung von Maßnahmen zur Sammlung, Weitergabe und Auswertung von Mindestdaten zur Verifizierung von Mengenzielen bestimmter Stoffströme aus der Altautoentsorgung.

Das BMU bereitet deshalb eine Novelle der AltautoV vor, um die notwendigen Verbesserungen der Altautoentsorgung in Deutschland zu normieren.

Unabhängig davon sollten die Länder mit ihren Vollzugsbehörden gegenüber denjenigen Betrieben Maßnahmen ergreifen, die nicht über die erforderliche Anerkennung nach der AltautoV verfügen. Dies schafft einen einheitlichen Wettbewerbsrahmen und stärkt damit die Betriebe, die die festgelegten Umweltstandards beachten.