

## Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Marion Caspers-Merk, Hermann Bachmaier, Holger Bartsch, Friedhelm Julius Beucher, Rudolf Bindig, Lieselott Blunck (Uetersen), Hans Martin Bury, Dr. Marliese Dobberthien, Dr. Peter Eckardt, Monika Ganseforth, Iris Gleicke, Dr. Liesel Hartenstein, Gunter Huonker, Renate Jäger, Susanne Kastner, Siegrun Klemmer, Eckart Kuhlwein, Klaus Lennartz, Heide Mattischeck, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Siegmars Mosdorf, Jutta Müller (Völklingen), Michael Müller (Düsseldorf), Otto Schily, Ursula Schmidt (Aachen), Dr. Jürgen Schmude, Dietmar Schütz, Ernst Schwanhold, Dr. Gerald Thalheim, Hans Georg Wagner, Wolfgang Weiermann, Reinhard Weis (Stendal), Matthias Weisheit, Gunter Weißgerber, Dr. Axel Wernitz, Dr. Margrit Wetzel  
— Drucksache 12/3875 —

### Der Grüne Punkt und die Abfallpolitik der Bundesregierung

#### Vorbemerkung

Im Dezember 1992 haben alle Umweltminister der Länder gemäß § 6 Abs. 3 Verpackungsverordnung festgestellt, daß in ihrem jeweiligen Bundesland ein sog. duales System für die Entsorgung von Verkaufsverpackungen entsprechend den Voraussetzungen dieser Vorschrift errichtet ist.

Damit werden ab Januar 1993 Hersteller und Vertrieber, die sich an dem System der Duales System Deutschland GmbH beteiligen, davon befreit, Verkaufsverpackungen am Laden zurückzunehmen. Die Bürgerinnen und Bürger haben dafür die Möglichkeit, gebrauchte Verkaufsverpackungen in die bereits vorhandenen und die in den kommenden Monaten weiter aufzustellenden Container bzw. Säcke des Dualen Systems einzubringen und somit einer stofflichen Verwertung zuzuführen.

Mit diesen Entscheidungen haben die Umweltminister der Länder die Leistungen der unter der Schirmherr-

schaft des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und des Deutschen Industrie- und Handelstages gegründeten Duales System Deutschland GmbH zum Aufbau eines Entsorgungssystems für gebrauchte Verkaufsverpackungen in der Regie der Wirtschaft bestätigt. Zugleich haben sie damit die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß der weitere Ausbau dieses Systems und insbesondere die notwendigen weiteren Maßnahmen zur Sicherstellung der in der Verordnung geforderten stofflichen Verwertung der einzusammelnden Verkaufsverpackungen auf eine sichere Basis gestellt werden können.

Darüber hinaus bestätigt diese Entwicklung, daß die mit der Verpackungsverordnung geforderte umfassende Produktverantwortung der Wirtschaft erstmals angenommen wurde und Vermeidung und Verwertung von gebrauchten Verpackungen als neue Aufgaben realisiert werden. Bereits heute ist zu erkennen, daß die Verpackungsverordnung tiefgreifende Veränderungen im Bereich der Verpackungsindustrie be-

---

*Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 12. Januar 1993 übermittelt.*

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

wirkt hat: Verpackungen wurden von praktisch allen Unternehmensbereichen auf den Prüfstand der Umweltverträglichkeit gestellt. Der Packmitteleinsatz wurde reduziert, Mehrwegverpackungen liegen im Trend, insbesondere konnte auch die rückläufige Tendenz der Getränkemehrweganteile wieder umgekehrt werden.

Die Länder haben ihrerseits Vorkehrungen getroffen, um im Rahmen ihrer Vollzugszuständigkeit dafür Sorge zu tragen zu können, daß die Anforderungen an Erfassung, Sortierung und stoffliche Verwertung von Verkaufsverpackungen erfüllt werden. Die ersten entsprechenden Quoten-Nachweise haben die Länder von der Duales System Deutschland GmbH zum 1. April 1994 gefordert. Auch erst dann wird sich eine sichere Bewertung der quantitativen Anforderungen unterliegenden Leistungen innerhalb dieses Systems treffen lassen. Gleichwohl läßt sich aufgrund der von den Ländern verlangten Nachweisqualitäten bereits heute absehen, daß sich durch die Verpackungsverordnung und deren Umsetzung genau nachvollziehen lassen wird, welche Verwertungswege für gebrauchte Verpackungen beschränkt werden. Dies war in der Vergangenheit gerade nicht für alle Materialien ausreichend transparent und gesichert.

Schließlich läßt sich feststellen, daß die deutsche Verpackungsverordnung, die aufgrund der strengen Inhalte weltweit für Aufsehen gesorgt hat, zunehmend nicht mehr als deutsche Insellösung angesehen wird. In mehreren Nachbarländern sind mittlerweile Regelungen erarbeitet worden, die sich zum Teil ganz weitgehend an die Verpackungsverordnung anlehnen. Im September 1992 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften der Bundesregierung den Vorschlag für eine Richtlinie für Verpackungen und Verpackungsabfälle zugeleitet, der europaweit eine Verbesserung bei der Wiederverwendung und Verwertung von gebrauchten Verpackungen anstrebt, wobei insbesondere auch die stoffliche Verwertung einen deutlichen Vorrang haben soll.

Dies zeigt, daß der von der Bundesregierung mit der Verpackungsverordnung beschrittene Weg zu einem Umdenken bei den in der Wirtschaft für Verpackungsfragen Zuständigen geführt hat, wachsende Effekte im Bereich der Abfallvermeidung und -verwertung zeitigt und zunehmende internationale Akzeptanz erfährt.

Dies vorausgeschickt, werden die einzelnen Fragen wie folgt beantwortet:

Die Arbeit der Duales System Deutschland GmbH ist unmittelbar vor der gesetzlich vorgeschriebenen ersten Überprüfung der erreichten Sammlungs- und Verwertungsquoten massiv in die Kritik geraten, so z. B. durch

- die Wahl des Lizenzzeichens „Grüner Punkt“, der zusammen mit der ersten Werbekampagne der Duales System Deutschland GmbH eine so nicht vorhandene Umweltfreundlichkeit signalisierte,
- das erschütterte Vertrauen auf gegebene Verwertungsgarantien durch das Auffinden von Kunststoffabfällen des Dualen Systems auf Deponien in Frankreich,
- ein mangelhaftes Konzept im Bereich des Kunststoffrecyclings, das immer noch nicht über massive Kapazitätsprobleme hinwegtäuschen kann,

- massive Kosten für Aufbau und Unterhaltung des Dualen Systems, die auf mehr als 2,5 Mrd. DM jährlich gemäß einer Berechnung der Technischen Fachhochschule Berlin ab 1995 sogar auf 6 bis 9 Mrd. DM jährlich geschätzt werden.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob im Rahmen der bevorstehenden europaweiten Regelung durch die Europäische Verpackungsrichtlinie die Vorgaben der deutschen Verpackungsordnung zukünftig Bestand haben werden, oder ob sie Harmonisierungsmaßnahmen weichen müssen. Es steht zu befürchten, daß die jetzt zum Aufbau des Dualen Systems getätigten Investitionen in ihrem Umfang nicht gerechtfertigt werden können.

Vor diesem Hintergrund fragen wir die Bundesregierung:

A. *Zum rechtlichen Rahmen der Verpackungsverordnung*

1. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen der Europäischen Verpackungsrichtlinie auf die deutsche Verpackungsverordnung und damit auf das Duale System, falls diese Richtlinie gemäß des Kommissionsentwurfs verabschiedet wird, und insbesondere auf die mit der Verpackungsverordnung vorgeschriebene Pflicht zur stofflichen Verwertung der Wertstoffe?
2. Wie bewertet die Bundesregierung die von Umwelt- und Verbraucherverbänden geäußerte Befürchtung, die Europäische Verpackungsrichtlinie könne dazu führen, daß das Duale System zukünftig auf der Basis sehr viel schwächerer Verwertungsanforderungen seine Arbeit fortsetzen wird, und wäre eine solche Änderung der Verwertungsanforderungen rechtlich ohne eine Änderung der Verpackungsverordnung möglich?

Der Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle vom 1. September 1992 [DOK 8426/92 ENV 208 – KOM (92) 278 endg. SYN 436] wird von der Bundesregierung grundsätzlich begrüßt. Der Vorschlag verfolgt das Ziel, Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen zu fördern und damit Verpackungsabfälle europaweit zu reduzieren und enthält zahlreiche Elemente, die auch in der Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen vom 12. Juni 1991 verankert sind. Insbesondere soll nach Artikel 4 des Vorschlags der stofflichen Verwertung gebrauchter Verpackungen Vorrang eingeräumt werden. Die in diesem Artikel enthaltenen quantitativen Vorgaben für eine stoffliche Verwertung entsprechen den in der Verpackungsverordnung im Anhang zu § 6 Abs. 3 enthaltenen Vorgaben. Insoweit wird der mit der Verpackungsverordnung beschrittene Weg hin zu einer Ausweitung der stofflichen Verwertung gebrauchter Verpackungen durch den Richtlinienvorschlag bestätigt und auch auf europäischer Ebene vollzogen.

Die in der Verpackungsverordnung enthaltenen Anforderungen für duale Systeme zur Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen werden durch den vorliegenden Richtlinienvorschlag keinem Änderungsbedarf unterworfen.

Andererseits ist derzeit nicht abzusehen, wann und in welcher Fassung eine entsprechende Verpackungsrichtlinie verabschiedet wird. Bereits die erste den

Richtlinienvorschlag betreffende Orientierungsdebatte im Ministerrat am 16. Dezember 1992 hat deutlich gemacht, daß zahlreiche Mitgliedstaaten Änderungswünsche haben. Allerdings hat auch die Bundesregierung eine ganze Reihe von Änderungswünschen, die eine noch stärkere Gewichtung des Umweltschutzes in der Richtlinie betreffen. Im übrigen bedarf es zur Umsetzung einer entsprechenden Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften jeweils einer nationalen Rechtsetzung.

3. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einigung der EG-Umweltminister, in EG-Ländern die Einfuhr von verwertbarem Müll an ein Notifizierungsverfahren und eine öffentliche Bekanntmachung zu koppeln, und hält die Bundesregierung es aufgrund dieser Regelung für ausgeschlossen, daß Wertstoffe zukünftig in anderen EG-Ländern verbrannt oder deponiert werden?

Der Umweltministerrat der Europäischen Gemeinschaften hat sich am 20. Oktober 1992 in Luxemburg auf die politischen Inhalte einer neuen EG-Abfallverbringungsverordnung geeinigt.

Die Verordnung enthält neben anderen Regelungen ein Verbringungsverbot für Abfälle zur Beseitigung in Staaten außerhalb der EG und der EFTA. Damit werden alle Abfallexporte zur Beseitigung in Staaten der „Dritten Welt“ und in die MOE-Staaten aus Mitgliedstaaten der EG illegal. Verbringungen zwischen Mitgliedstaaten der EG mit dem Ziel der Deponierung sind nur bei vorhergehender schriftlicher Zustimmung des Empfängerstaates nach Durchführung eines Notifizierungsverfahrens zulässig.

Im Bereich der zur Verwertung bestimmten Abfälle orientiert sich die Verordnung für Verbringungen zwischen EG-Staaten an der bereits im März 1992 beschlossenen, von allen EG-Staaten und der Kommission mitgetragenen Entscheidung der OECD über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Verwertung zwischen OECD-Staaten.

Dementsprechend werden zur Verwertung bestimmte Abfälle mit Ausnahme der Abfälle, die in der „grünen Liste“ der o. g. OECD-Entscheidung aufgeführt sind, bei Verbringungen zwischen EG-Mitgliedstaaten ebenfalls der vorherigen schriftlichen Zustimmung des Empfängerlandes in genereller (gelbe Liste) oder einzelfallbezogener (rote Liste, nicht gelistete Stoffe) Form unterliegen.

Für Abfälle der „grünen Liste“ ist innerhalb der EG ein Begleitpapier vorgesehen, das bei einer Kontrolle Auskunft über den transportierten Abfall, den Zielort, den Empfänger und die geplante Verwertung geben muß. Für die anderen zur Verwertung bestimmten Abfälle sind im Notifizierungsverfahren durch den Notifizierenden entsprechende und noch darüber hinausgehende Angaben gegenüber den zuständigen Behörden vor Zustimmungserteilung zu machen.

Die Bundesregierung erwartet einerseits, daß durch dieses differenzierte neue System die bewährte supra- und internationale Zusammenarbeit im Rahmen der EG und OECD im Bereich der Abfälle zur Verwertung

nicht über Gebühr eingeschränkt wird, gibt aber andererseits auch der Überzeugung Ausdruck, daß durch die vorgesehenen Kontrollverfahren die Grenze zwischen legalen und illegalen Verbringungen deutlicher als bisher hervortritt und daher mit der Verordnung ein wesentlicher Beitrag zur Bekämpfung illegaler Abfallverbringungen geleistet werden kann.

Unabhängig davon, daß es im allgemeinen EG-Recht keine Unterscheidung zwischen energetischer und stofflicher Verwertung gibt, bleibt für die Entsorgung der der Verpackungsverordnung unterliegenden gebrauchten Verpackungen die Verpackungsverordnung auch dann maßgeblich, wenn eine Verwertung im Ausland vorgesehen ist. Das heißt, es ist auch insoweit der Nachweis einer stofflichen Verwertung zu erbringen.

4. Wie wird die Bundesregierung die bei der Planung und Umsetzung der Verpackungsverordnung gemachten Erfahrungen bei dem geplanten Kreislaufwirtschaftsgesetz berücksichtigen?

Die Initiative des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zu dem Entwurf eines Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes berücksichtigt die bei Erlass und Umsetzung der Verpackungsverordnung gesammelten Erfahrungen und nutzt ebenso die marktwirtschaftlichen Kräfte der privaten Entsorgungswirtschaft. Damit soll das neue Gesetz Rahmenbedingungen schaffen, die einen Entsorgungsnotstand in naher Zukunft verhindern sowie gleichzeitig das Abfallrecht an die Einführung des europäischen Binnenmarkts anpassen. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz soll EG-rechtliche Vorgaben umsetzen und der Sache nach den europäischen Abfallbegriff übernehmen. Darüber hinaus sollen Anforderungen bereits im Vorfeld der Abfallentstehung gestellt, und die Verantwortung für die Herstellung und den Vertrieb von Produkten auf deren Verwertungs- und Entsorgungsmöglichkeiten ausgedehnt werden.

5. Wann wird die Bundesregierung die Mehrwegverordnung, die im Aufgabenkatalog des Bundesrates bei der Zustimmung zur Verpackungsverordnung mit zeitlichen Vorgaben fest verankert ist, verabschieden, und wie schätzt die Bundesregierung den juristischen Bestand der Mehrwegverordnung auf europäischer Ebene ein?

Entsprechend der Forderung des Bundesrates in der Entschließung am 19. April 1991 (Drucksache 236/91) hat der Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Dezember 1991 den Entwurf zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen vorgelegt. Nach der Anhörung der Wirtschaftsbeteiligten gemäß § 16 AbfG und der Erörterung mit den Ländern wird der Entwurf nach entsprechender Überarbeitung Anfang 1993 in die Ressortabstimmung gebracht. Der Zeitpunkt, an dem der Verordnungsentwurf in Kraft gesetzt werden kann, läßt sich derzeit nicht abschätzen. Bereits bei der Vorstellung des Verordnungsentwurfs im Dezember 1991 hat der Bundesminister für

Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit darauf hingewiesen, daß der Entwurf der Notifizierung bei der Kommission der Europäischen Gemeinschaften bedarf. Erst nach erfolgter Notifizierung kann er rechtlich in Kraft gesetzt werden.

6. Durch welche Maßnahmen will die Bundesregierung erreichen, daß Verpackungen, wie in § 1 Abs. 1 VerpackV vorgesehen, zukünftig nur noch aus umweltverträglichen Materialien hergestellt werden?

Mit der Verpackungsverordnung hat die Bundesregierung ein marktwirtschaftlichen Prinzipien folgendes Instrumentarium zur umweltverträglichen Gestaltung von Verpackungen installiert. Im Hinblick auf die Anforderung der stofflichen Verwertung orientieren sich Verpackungsunternehmen bei der Wahl des Verpackungsmaterials an der stofflichen Verwertbarkeit. Die Verpackungsverordnung selbst hat damit bereits den angestrebten Wandel hin zur Verwendung umweltverträglicher Materialien eingeleitet.

Darüber hinaus ist die Verwendung umweltverträglicher Materialien nur ein Aspekt bei der Konzipierung von umwelloptimierten Verpackungssystemen. Wie zu Frage 32 näher ausgeführt, kann nur auf der Basis einer ganzheitlichen Ökobilanzierung das ökologisch günstigste Verpackungssystem ausgewählt werden. Hierbei können – in Abhängigkeit von den spezifischen Verpackungsanforderungen – jeweils unterschiedliche Verpackungsmaterialien Präferenzen aufweisen. Es ist deshalb nicht angebracht, sich auf bestimmte Materialien festzulegen. Die Bundesregierung ist vielmehr darum bemüht, die Methode der Ökobilanzierung voranzutreiben, um dadurch den betroffenen Wirtschaftskreisen eine allgemeine Orientierungshilfe bei der Umwelloptimierung ihrer Produkte und ihrer Verpackungen vorzugeben.

7. Hält die Bundesregierung die in § 1 Abs. 2 VerpackV vorgesehenen Mittel der Vermeidung, nämlich 1. Verpackungsoptimierung, 2. Wiederauffüllung und 3. stoffliche Verwertung für ausreichend, um im Sinne einer vorsorgenden Stoffpolitik auch die Menge an eingesetztem Verpackungsmaterial langfristig zu verringern?

In § 1 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 VerpackV sind beispielhafte Maßnahmen aufgeführt, mit denen Verpackungsabfälle vermieden werden können. Nummer 1 setzt an der Stelle der Produktion von Verpackungen an und betrifft somit den umweltverträglichen Einsatz von Verpackungen auch im Hinblick auf die Menge der Verpackung.

Obwohl hinsichtlich der Verkaufsverpackungen die Verpflichtungen erst seit 1993 eingreifen, ist bereits erkennbar, daß die Unternehmen zunehmend auch darauf achten, das Verpackungsvolumen zu verringern und auf unnötige Verpackung zu verzichten. Eine gesicherte quantitative Bewertung dieser Bestrebungen wird indes erst frühestens Ende 1993 möglich sein.

Die Vorgabe von Materialien und Höchstverpackungsvolumina für bestimmte Verpackungsanwendungen

erscheint aus technischen Gründen problematisch und auch verwaltungsmäßig schwer kontrollierbar. Über die zu beobachtenden Materialeinsparungen bei Verkaufsverpackungen hinaus zeigt auch ein Trend hin zu Mehrwegsystemen bei Transportverpackungen, daß die Anforderungen der Verpackungsverordnung durchaus geeignet sind, eine originäre Abfallvermeidung zu bewirken.

#### B. Zu Sammel-, Sortier- und Verwertungsquoten nach der Verpackungsverordnung

8. Welche Vermeidungsquote prognostiziert die Bundesregierung bei der Umsetzung der Verpackungsverordnung jeweils für Transportverpackungen (§ 4), Umverpackungen (§ 5) und Verkaufsverpackungen (§§ 6 bis 10), und beziehen sich diese Quoten auf den in der Produktion tatsächlich verringerten Materialeinsatz oder lediglich auf die als Wertstoffe per Definitionen aus dem Abfallbegriff herausgenommenen Verpackungsmengen?

Eine gesicherte Prognose über die in Zukunft von der Verpackungsmittel produzierenden Industrie eingesetzte Verpackungsmenge und hieraus schlußfolgernd auf eine in der Fragestellung angesprochene Materialeinsatz-Vermeidungsquote läßt sich z.Z. nicht absehen. Dies wäre auch angesichts der Tatsache, daß Rücknahme- und Verwertungspflichten für Verkaufsverpackungen erst seit Januar 1993 bestehen, verwunderlich. Die Regelungen der Verpackungsverordnung werden die ökologische Verpackungsoptimierung auch in den nächsten Jahren noch beeinflussen und Veränderungen der bisherigen Verpackungsgestaltung und -produktion herbeiführen.

Gleichwohl ist bereits heute deutlich sichtbar, daß der ökologische Wandel bei der Gestaltung von Verpackungen anhand des verwendeten Materials als auch der verwendeten Menge im Gange ist. So ist der Anteil von Kunststoff am Packmittelgesamtaufkommen zwischen 1990 und 1992 zurückgegangen. Rückläufige Tendenzen gibt es auch bei Blistern und Verbunden. Für die Kunststofffraktion läßt sich ferner feststellen, daß die Unternehmen ihre Verpackungen zunehmend standardisieren. Schwerpunkt dieser Entwicklung ist der verstärkte Einsatz von PE und PP. Bei Transportverpackungen hat sich der Anteil von Mehrwegsystemen verstärkt, in weiteren Bereichen stehen Entscheidungen über die Einführung von Mehrwegverpackungssystemen gegenwärtig an. Im Bereich der Umverpackungen sind nach Angaben des Handels bereits 80 % gänzlich weggefallen.

Die in der Verpackungsverordnung enthaltenen quantitativen Anforderungen an die stoffliche Verwertung von Verkaufsverpackungen werden dazu führen, daß ab Juli 1995 praktisch zwei von drei gebrauchten Verkaufsverpackungen stofflich verwertet werden. Dies führt zu einer Reduzierung der Abfallmengen aus Verpackungen von jährlich rund sechs Millionen Tonnen. Inwieweit die quantitativen Vorgaben der Verpackungsverordnung tatsächlich noch weiter überschritten werden können, läßt sich heute noch nicht abschätzen. Insgesamt erscheint deshalb der Zeitpunkt

für eine Prognose über die Vermeidungseffekte der Verpackungsverordnung sowohl in Hinsicht auf den Packmitteleinsatz als auch die Abfallvermeidung verfrüht.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß der Endverbraucher ohne eine direkte Zuordnung der Kosten für Sammlung, Sortierung und Recycling zu der entsprechenden Verpackung sowie ohne die Deklaration dieser Kosten auf der Verpackung keine Diskriminierung recyclinguntauglicher Verpackungen vornehmen kann?

Der Verbraucher ist zunächst in der Lage, durch Wahl von Mehrwegverpackungen, durch Verzicht auf eventuell überverpackte Produkte als auch durch die stoffliche Verwertbarkeit belegende Kennzeichnungen auf den Verpackungen eine Kaufentscheidung zu treffen, die umweltverträgliche Kriterien berücksichtigt. Auch die Vergabe des Lizenzzeichens „der Grüne Punkt“ durch die Duales System Deutschland GmbH (DSD), kommt nach den Statuten der DSD nur für Verpackungen in Frage, die recyclingfähig sind. Die spezielle Zuordnung von Kosten für Sammlung, Sortierung und Recycling zu einer bestimmten Verpackung sagt noch nichts über die Umweltverträglichkeit dieser Verpackung aus. Zudem sind solche Kostenfaktoren regelmäßig Veränderungen unterworfen, so daß eine solche Zuordnung stets variabel ist. Eine entsprechende Deklaration wäre ohne ständige Kontrolle der Kostenaussage für den Verbraucher im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit der Verpackung wenig aussagefähig, vielmehr sogar mit der Gefahr der Verbraucher-Irritation verbunden.

Gerade die Verpackungsverordnung bietet schon viel eher ein aussagekräftiges Bewertungsinstrument. Wenn die quantitativen Anforderungen an die stoffliche Verwertung bei einem bestimmten Verpackungsmaterial nicht erfüllt werden, ist mit dem Widerruf der Befreiung von der Rücknahmepflicht am Laden durch die Umweltminister der Länder zu rechnen. Dies würde dann zu einer deutlichen Transparenz für die Umweltverträglichkeit von Verpackungen im Hinblick auf die Entsorgung führen.

10. Entsprechen nach Ansicht der Bundesregierung die von der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) festgelegten Kriterien zur Erteilung der Freistellung durch die obersten Abfallbehörden den Zielvorstellungen, die die Bundesregierung in der Verpackungsverordnung festgelegt hat?

Die Voraussetzungen für eine Freistellung von den Rücknahmepflichten aus § 6 Abs. 1, 1 a und 2 VerpackV ergeben sich aus § 6 Abs. 3 VerpackV sowie dem Anhang zu dieser Vorschrift. Die von der LAGA-AG-VerpackV erarbeitete „Checkliste“ dient der Prüfung von Freistellungsanträgen gemäß § 6 Abs. 3 VerpackV und bezweckt eine möglichst bundesweite einheitliche Vollzugspraxis der Länder. Die in diesem Papier enthaltenen Kriterien entsprechen ganz überwiegend den mit der Verpackungsverordnung verfolgten Zielvorstellungen. Einige hierin aufgestellte Anfor-

derungen erachtet die Bundesregierung allerdings für rechtlich problematisch.

11. Ist nach Meinung der Bundesregierung die notwendige Flächendeckung dann schon erreicht, wenn die Duales System Deutschland GmbH Vertragsabschlüsse mit Kommunen und Regionen nachweist, nicht jedoch den tatsächlichen Versorgungsgrad mit Sammelgefäßen, weil z. B. Erfahrungen der Stadt Bonn zeigen, daß bis zum vollständigen Anschluß aller Stadtgebiete über ein Jahr vergeht?

Die gemäß § 6 Abs. 3 VerpackV ab März 1993 erforderliche „Flächendeckung“ ist nicht bereits dadurch erreicht, daß ein Antragsteller mit einem Entsorger einen Vertragsabschluß über die Installation des dualen Entsorgungssystems getroffen und mit der entsorgungspflichtigen Körperschaft eine den § 6 Abs. 3 VerpackV entsprechende Abstimmung vollzogen hat. Voraussetzung ist vielmehr, daß das System tatsächlich vor Ort eingerichtet wird. Andererseits ist aber auch der Einrichtungsgrad des Systems vor dem Hintergrund der im Anhang zu § 6 Abs. 3 VerpackV vorgegebenen quantitativen Anforderungen zu beurteilen. Die in diesem Anhang enthaltene Quotensteigerung für die Erfassung und Sortierung bis Juli 1995 zeigt, daß der Verordnungsgeber den Antragstellern für duale Systeme eine gewisse Aufbauphase zugebilligt hat. Gerade in der Anfangsphase der Errichtung eines solchen dualen Systems ist eine an dieser Quotensteigerung und dem praktischen Vorgehen bei der Errichtung solcher Systeme orientierte Ermessensentscheidung über den Begriff der „Flächendeckung“ angezeigt. Insoweit ist der Anschlußgrad innerhalb einer entsorgungspflichtigen Körperschaft kontinuierlich zu steigern.

12. Wie bewertet die Bundesregierung die durch die LAGA vorgesehenen Kontrollen zur Einhaltung der in der Verpackungsverordnung im Anhang festgelegten Quoten, und wie beurteilt sie die Tatsache, daß die für die Freistellung zuständige Behörde gemäß § 6 Abs. 4 diese widerrufen kann, jedoch nicht muß, wenn die im Anhang genannten Anforderungen an Sammel-, Sortier- und Verwertungsquoten nicht eingehalten werden?

Die in der „Checkliste“ der LAGA-AG-VerpackV geforderte Nachweisqualität für die Quotenerfüllung sowie die dort vorgesehenen Kontrollen der Quotenachweise sind notwendig, um die Einhaltung der Anforderungen der Verpackungsverordnung überprüfen zu können.

§ 6 Abs. 4 VerpackV sieht bewußt die Möglichkeit des Widerrufs der Feststellungserklärung gemäß § 6 Abs. 3 VerpackV vor, wenn die im Anhang der Verpackungsverordnung genannten Anforderungen nicht eingehalten werden. Ein automatisches Eingreifen der Rücknahmeverpflichtungen nach § 6 Abs. 1, 1 a und 2 VerpackV wurde bei der Verabschiedung der Verpackungsverordnung als nicht sachgerecht erachtet. Der zuständigen Behörde sollte bewußt ein Ermessens-

spielraum eingeräumt werden, für den Fall, daß das Ziel der quantitativen Erfassung bzw. Sortierung sowie die Verwertungsanforderung nur geringfügig verfehlt wird. Dies erscheint nach wie vor sachgerecht.

13. Hält die Bundesregierung weitergehende Überprüfungsmöglichkeiten der Einhaltung der Sammel-, Sortier- und Verwertungsquoten durch die Kommunen und durch die interessierte Öffentlichkeit für sinnvoll?

Die Erfüllung der im Anhang der Verpackungsverordnung genannten Anforderungen obliegt der für die Abfallwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörde oder der von ihr bestimmten Behörde. Anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen kommen keine Vollzugskompetenzen zu.

14. Hält es die Bundesregierung über die Kontrolle des TÜV im Bereich der kunststoffverwertenden Firmen hinaus für notwendig, die Kontrolle auch auf die Vollendung des Verwertungsprozesses auszuweiten, und ist die Bundesregierung der Meinung, daß eine Durchführung und Ausweitung solcher Kontrollen auf alle in der Verpackungsverordnung erfaßten Verpackungsfractionen notwendig wäre?

In der Fragestellung werden die Anforderungen an die Verwertungsanlagen sowie die Anforderungen an die Verwertungsnachweise vermischt.

Entsprechend dem Kriterienkatalog der LAGA-AG-VerpackV sind seitens eines Antragstellers für alle Verpackungsmaterialien die Erfassungs- und Sortierungsmengen sowie die Verwertung aller aussortierter Wertstoffe durch lückenlose Mengenstromnachweise zu belegen. Dies schließt die Vollendung des Verwertungsprozesses ein. Die zuständige Behörde kann vom Antragsteller verlangen, daß diese Nachweise durch den Prüfbericht eines unabhängigen Sachverständigen erbracht werden. Für solche Nachweisführungen hat die DSD eine Arbeitsgemeinschaft der Technischen Überwachungsvereine beauftragt. Die Länder wiederum werden diese Nachweise ihrerseits überprüfen.

Unabhängig hiervon besteht die Forderung an die DSD, daß bereits vor der Beschickung einer Verwertungsanlage für Kunststoff das Zertifikat eines unabhängigen Sachverständigen vorzulegen ist, das die Eignung und Kapazität der Verwertungsanlage für die vorgesehene Kunststoffverwertung belegt. Entsprechende Vorab-Zertifikate werden ferner für alle im Ausland befindlichen Verwertungsanlagen, gleich welches Verpackungsmaterial verwertet werden soll, gefordert. Auch für diese Aufgabe hat die DSD die o. a. Arbeitsgemeinschaft der Technischen Überwachungsvereine eingeschaltet.

15. Hat nach Meinung der Bundesregierung die Duales System Deutschland GmbH ihre Sorgfaltspflichten verletzt, als sie mit der Verwertungsgarantie der Kunststofffraktion geworben hat, obwohl eine Überprüfung des TÜV ergab, daß die

Mehrzahl der vom Garantiegeber aufgeführten Firmen nicht in der Lage war, ein entsprechendes Recycling durchzuführen?

Es besteht kein Zweifel daran, daß die Verbringung von gebrauchten Kunststoffverpackungen in eine französische Deponie im August 1992 auch unabhängig davon, daß zu diesem Zeitpunkt Rechtspflichten für die Rücknahme und Verwertung von Verkaufsverpackungen aus der Verpackungsverordnung noch nicht bestanden, nicht zu billigen sind und dieser Umstand die Qualität abgegebener Verwertungsgarantien als auch die Gewissenhaftigkeit der Überprüfung entsprechender Garantien in Frage gestellt hat. Es ist allerdings festzuhalten, daß die Aufdeckung dieses Falles des Exports gebrauchter Verpackungen aufgrund einer Initiative der DSD selbst erfolgt ist. Zudem war es auch die DSD, die daraufhin dem TÜV den Auftrag erteilte, alle übrigen vom entsprechenden Garantiegeber aufgeführten Verwertungsunternehmen entsprechend zu überprüfen.

16. Wie schätzt die Bundesregierung die Realisierungsmöglichkeiten für das Recycling von Kunststoffen bei einem geschätzten Aufkommen von mehr als 800 000 t Verkaufsverpackungen pro Jahr und einer bislang vorhandenen Kapazität von ca. 50 000 t im werkstofflichen und ca. 60 000 t im chemischen Bereich ein, und welche Anforderungen würde die Bundesregierung an eine notwendig werdende Zwischenlagerung der Kunststoffe stellen, wenn man z. B. die Erfahrungen aus dem Brand von Lengerich berücksichtigt?

Das jährliche Aufkommen an erfaßten und sortierten Kunststoffverpackungen wird in 1993 und 1994 entsprechend dem wachsenden Leistungsstand von Erfassungs- und Sortiersystemen sukzessive ansteigen und erst von Mitte 1995 an seine volle Kapazität erreichen. Dementsprechend rechnet die DSD für 1993 mit einer zu verwertenden Kunststoffmenge von mindestens 104 000 t, die bis 1996 auf eine Menge von 800 000 t ansteigen kann.

Auf der Basis eines TÜV-Gutachtens vom Herbst d. J. unterstellt die DSD zum Jahresende 1992 eine Kapazität von 74 000 t/a für das werkstoffliche und 18 000 t/a für das rohstoffliche Recycling im Inland bzw. in Westeuropa. Das TÜV-Gutachten prognostiziert, daß ab 1996 Kapazitäten von etwa 300 000 t/a für das werkstoffliche und von etwa 400 000 t/a für das rohstoffliche Recycling zur Verfügung stehen werden. Die vorgelegten Unterlagen machen diese Aussagen plausibel. Im einzelnen müssen diese Angaben jedoch noch weiter belegt werden, ehe eine abschließende Beurteilung erfolgen kann.

Anforderungen an eine eventuell notwendig werdende Zwischenlagerung gebrauchter Verkaufsverpackungen obliegen im Rahmen des Vollzugs der Verpackungsverordnung den Ländern. Aus Sicht der Bundesregierung sollte eine Zwischenlagerung nur zugelassen werden, wenn eine kurzfristige Verwertung der gelagerten Kunststoffe absehbar ist. Ferner sollte das Material vor der Lagerung soweit aufbereitet werden (z. B. Zerkleinern, Reinigen, Trocknen, Pressen), daß

Geruchsbelästigungen, Selbstentzündungen, die Bildung von schädlichen Sickerwässern sowie Qualitätsminderungen des Kunststoffes weitgehend ausgeschlossen werden können. Abdichtungen gegenüber dem Untergrund wären entsprechend den wasser- und baurechtlichen Vorschriften auszuführen.

Laut Aussagen der DSD laufen die Planungen der Verwertungskapazitäten für die erwarteten Kunststoffmengen dahin, daß Zwischenlagerungen nicht erforderlich werden.

*C. Zu einzelnen Verpackungsarten und Verpackungen*

17. Wie beurteilt die Bundesregierung Berechnungen, die bei Einhaltung der vorgeschriebenen Verwertungsquoten eine massive Produktionssteigerung prognostizieren, da der Recyclateinsatz an eine anteilmäßige Einsatzmenge von Neumaterial gekoppelt sei (z. B. Berechnung Eckstein, GB Kunststoffe und Folien, Hoechst AG: „Grenzen des Recyclings“)?

Durch die stoffliche Verwertung gebrauchter Verpackungen sollen Stoffkreisläufe geschlossen werden, Ressourcen- und Energieverbrauch geschont sowie Deponiekapazitäten eingespart werden. Ein Recycling auf möglichst hochwertigem Niveau ist dabei vorrangiges Ziel. Allerdings ist nach heutigem Stand der Technik jeder werkstoffliche Recyclingschritt, insbesondere für die Werkstoffe Papier und Kunststoff, mit einem gewissen Qualitätsverlust verbunden. Dadurch sind die Sekundärrohstoffe nicht mehr für alle Anwendungsbereiche geeignet bzw. sie müssen mit jungfräulichem Material verschnitten werden, um überhaupt ein Mindest-Qualitätsniveau zu erreichen. Dies kann oberhalb einer bestimmten Recyclingquote zum Recyclingkollaps führen, d. h. die erforderlichen Qualitäten können nicht mehr bereitgestellt werden, es sei denn, man vergrößert die Neuproduktionsmenge.

Die in der Fragestellung angesprochenen Überlegungen zum Kunststoffrecycling sind grundsätzlich richtig, der Zahlenwert der kritischen Recyclingquote hängt indessen von einer Reihe von Randparametern ab. Insbesondere geht es dabei darum, eine abgestimmte Nutzungskaskade mit abnehmendem Qualitätsniveau für die genannten Werkstoffe zu entwickeln, wobei der Reststoff der höheren Anwendungsstufe jeweils zum Rohstoff der nachfolgenden Stufe wird. Ferner können auch durch materialuntypische Anwendungen von Recyclaten (z. B. Lärmschutzwände u. ä.) gewisse Entlastungen des Materialkreislaufes erzielt werden. Schließlich bietet das rohstoffliche Recycling von Kunststoffen die Möglichkeit, Neumaterial ohne Qualitätsverlust herzustellen.

Die vorliegenden Studien berücksichtigen diese Vorstellungen nur in unzureichender Weise. Die Bundesregierung geht deshalb davon aus, daß die in der Verpackungsverordnung vorgeschriebene Mindestverwertungsquote von 64 % durchaus realistisch ist, insbesondere auch mit Blick auf die geplanten rohstofflichen Recyclingmaßnahmen.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die bisherige Praxis der Rücknahme von Umverpackungen, und teilt sie die Kritik der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV), die in einer Untersuchung in 1480 Parfümerien, Supermärkten und Kaufhäusern im Anschluß an eine 100-Tage-Schonfrist nach Inkrafttreten der Rücknahmepflicht im April diesen Jahres die mangelhafte Umsetzung rügte?

Die der Bundesregierung seitens der Länder übermittelten Erkenntnisse über die Umsetzung der Rücknahmepflicht für Verpackungen ergeben ein heterogenes Bild. Einer Vielzahl von vorbildlich agierenden Geschäften steht eine Anzahl von Geschäften gegenüber, die die Anforderungen des § 5 VerpackV nicht einwandfrei erfüllen, insbesondere nicht durch deutlich erkennbare und lesbare Schrifftafeln auf die Möglichkeit der Rückgabe von Umverpackungen hinweisen. Festgestellt wurde ferner, daß die Verbraucher die angebotenen Rückgabemöglichkeiten häufig nur unzureichend oder mißbräuchlich nutzen. Insoweit gilt es, durch Aufklärung und verstärkte Kontrollen die Umsetzung der für Umverpackungen geltenden Pflichten weiter zu verbessern. Dies erfolgt durch die örtlich zuständigen Behörden als auch durch Unterstützung von Verbraucher- bzw. Umweltverbänden zunehmend.

Wesentlich ist aber darauf zu verweisen, daß die Menge der eingesetzten Umverpackungen aufgrund der Regelungen der Verpackungsverordnung ganz überwiegend zurückgegangen ist, nach Angaben des Handels um rund 80 %.

19. Wie beurteilt die Bundesregierung die von der Duales System Deutschland GmbH im Rahmen des sogenannten chemischen Recyclings geplanten Verfahren der Hydrierung und der Pyrolyse von gebrauchten Kunststoffen unter ökologischen Gesichtspunkten?

Hydrierung und Pyrolyse von gebrauchten Kunststoffverpackungen befinden sich erst in einem Anfangsstadium. Erst die Verpackungsverordnung hat einen Bedarf erzeugt, neben dem werkstofflichen Recycling auch Verfahren der rohstofflichen Verwertung auf- und auszubauen. Da diese Verfahren bisher erst im kurzphasigen Versuchsbetrieb verfolgt wurden, reichen die Erkenntnisse noch nicht aus, um schon heute eine abschließende ökologische Bewertung abgeben zu können. Nach ersten Informationen läßt sich die Hydrierung mit relativ geringen Energieverlusten durchführen. Es wurde auch bereits zu Frage 17 ausgeführt, daß traditionelle Umschmelzverfahren wegen der Qualitätsverluste beim Recyclen nur bis zu einem gewissen Grad anwendbar sind und z. T. zu Produkten führen, die gegenüber dem Ausgangsprodukt auf einer qualitativ niedrigeren Stufe stehen. Das rohstoffliche Recycling kann deshalb eine wichtige Ergänzung bei der stofflichen Verwertung von gebrauchten Kunststoffen, insbesondere von gemischten Fraktionen, sein.

20. Wie beurteilt die Bundesregierung die unter dem Druck der Verpackungsverordnung entwickelten Verfahren zum Verbundstoffrecycling, und wie schätzt sie die Vermarktung von Produkten wie z. B. Möbelstücken aus gebrauchten Verbundverpackungen sowie den Markt für einzelne, getrennte Verbundverpackungsbestandteile (Kunststoff, Aluminium, Papier) ein?

Die Bundesregierung begrüßt die angelaufenen Aktivitäten der betroffenen Wirtschaftskreise für eine stoffliche Verwertung von Verbundkartonverpackungen. Insbesondere die Verfahren der getrennten Rückgewinnung und Nutzung der Faserfraktion zeigen Wege für ein höherwertiges, produkttypisches Recycling auf.

Für die anteilmäßig erheblich geringeren Restfraktionen aus Kunststoff und Aluminium werden z. Z. ebenfalls Verwertungsmöglichkeiten entwickelt. Mit Blick auf die geringen Mengen sollte für diese Restfraktion die Kreislaufschließung indessen dort ihre Grenzen haben, wo sie ökologisch und ökonomisch ihren Sinn verliert.

Die Produktion von Möbelstücken aus gebrauchtem Verbundkarton ist eine andere Möglichkeit der stofflichen Verwertung, die solange sinnvoll ist, wie ein Markt für die Produkte gefunden werden kann.

21. Wie beurteilt die Bundesregierung die Belastung der Bevölkerung aus Aluminiumrecycling durch das Einschmelzen von Aluschrotten in Drehtrommelöfen der Umschmelzwerke, welche zu den größten Dioxin- und Furanquellen in der Bundesrepublik Deutschland zählen und Schwermetallemissionen aufweisen, die deutlich über denen von Müllverbrennungsanlagen liegen?

Aufgrund vorliegender Erkenntnisse ist davon auszugehen, daß Neueinträge an PCDD/PCDF hauptsächlich durch thermische Prozesse verursacht werden. Bei thermischen Prozessen stand und steht die Abfallverbrennung häufig im Mittelpunkt des Interesses. Für 1988/89 wurde für Hausmüllverbrennungsanlagen in Deutschland eine durchschnittliche PCDD/PCDF-Konzentration von 8 ng TE/m<sup>3</sup> im Abgas angegeben. Das ergab seinerzeit eine Gesamtemission an PCDD/PCDF aus Hausmüllverbrennungsanlagen von 400 g TE/a. Aufgrund der Anforderungen der 17. BImSchV werden bei diesen Anlagen wirksame Maßnahmen zur Dioxinminimierung angewandt werden. Der Emissionsgrenzwert für Dioxine und Furane von 0,1 ng TE/m<sup>3</sup> Abgas ist bei Neuanlagen sofort und bei Altanlagen bis 1994 oder spätestens 1996 einzuhalten. Die Gesamtemission aus Hausmüllverbrennungsanlagen wird dann weniger als 4 g TE/a betragen.

Andere thermische Prozesse treten stärker in den Vordergrund. Von besonderer Bedeutung sind die thermischen Prozesse der Metallindustrie. Hierzu zählen auch Aluminiumschmelzanlagen.

Von einem unabhängigen Meßinstitut wurden ca. 30 Ergebnisse von Emissions-Messungen an Aluminiumschmelzanlagen in der Bundesrepublik

Deutschland ausgewertet. Bei einem Mittelwert von 4,4 ng TE/m<sup>3</sup> Abgas werden die Gesamtemissionen an PCDD/PCDF aus Aluminiumschmelzanlagen auf 25 g TE/a geschätzt (1990). Damit sind Aluminiumschmelzanlagen derzeit noch eine relevante Quelle für Dioxine und Furane; die Schwermetallemissionen liegen erheblich unter denen von Müllverbrennungsanlagen.

Die Bundesregierung hält es für dringend erforderlich, daß der Neueintrag von PCDD/PCDF aus allen dioxin-/furanrelevanten Quellen drastisch gesenkt wird. Von Bund und Ländern werden verschiedene Projekte durchgeführt und für 1993 sind weitere vorgesehen, die zum Ziel haben, für die verschiedenen thermischen Prozesse – einschließlich der Aluminiumschmelzanlagen – Dioxinminderungstechniken zu erproben und zur großtechnischen Anwendung zu bringen.

Wie bei Abfallverbrennungsanlagen wird angestrebt, so rasch wie möglich eine drastische Verminderung der Dioxin-/Furanemissionen auch bei allen übrigen thermischen Prozessen zu erreichen.

22. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, daß die Duales System Deutschland GmbH auch für Verpackungen, für die keine Verwertungsgarantie vorliegt, wie z. B. Steinzeugflaschen, den Grünen Punkt vergibt?

Verkaufsverpackungen aus Steinzeug können durchaus einer stofflichen Verwertung zugeführt werden. Produkteinsatzbereiche bestehen z. B. im Sektor der Bauindustrie. Nach den der Bundesregierung vorliegenden Informationen beabsichtigt die DSD, gebrauchte Steinzeugflaschen entsprechenden Verwertungsverfahren zuzuführen.

23. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß aufgrund der Einführung des Dualen Systems viele Brauereien, die bislang nur Mehrweggebinde im Angebot hatten, jetzt auch in Getränkedosen abfüllen und sich dadurch das absolute Aufkommen von Einwegverpackungen erhöht?

Nach einer Zwischenabschätzung der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, GVM, Wiesbaden, hat sich die Einwegabfüllquote im Mix über alle von der Verpackungsverordnung quotierten Getränke (außer Milch) vom 1. Halbjahr 1991 bis zum 1. Halbjahr 1992 von 27,40 % auf 25,39 % verringert, wobei gleichzeitig die Gesamtabfüllmengen erheblich ausgeweitet wurden. Bei Bier verringerte sich die Abfüllmenge in Dosen von 531 Mio. l auf 522 Mio. l, während gleichzeitig die Mehrwegabfüllung von 3 526 Mio. l auf 3 792 Mio. l anstieg. Auch bei der Frischmilchabfüllung zeigt sich ein deutlicher Trend zum Mehrweg. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erkennen, daß das Duale System negative Auswirkungen auf die Entwicklung der Mehrwegquoten haben soll.

- D. Zur Arbeit des Dualen Systems und der Zukunft der Verpackungsverordnung

24. Wie beurteilt die Bundesregierung die Tatsache, daß trotz eines langjährigen leichten Trends hin zu Mehrwegverpackungen in den alten Bundesländern die Mehrwegquote im Jahr 1991 im gesamten Bundesgebiet nach der von der Verpackungsverordnung vorgegebenen neuen UBA-Abgrenzung nach vorläufigen Berechnungen der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) nur 0,17 Prozentpunkte über der im § 9 Abs. 2 vorgeschriebenen 72-Prozent-Grenze liegt?

In der zitierten Studie wird aufgezeigt, daß in den alten Ländern die Mehrwegquote von 73,42 % in 1988 bis zum Jahr 1991 auf 76,42 % (vorläufig ermittelt) angestiegen ist. Selbst bei Einbeziehung der Situation in den neuen Ländern ist gegenüber den Vergleichszahlen im 1. Halbjahr 1991 (72,60 %) ein Anstieg um 2 %-Punkte auf 74,61 % im 1. Halbjahr 1992 zu verzeichnen. Dieser erfreuliche Trend beruht u. a. gerade auf den klaren Vorgaben der Verpackungsverordnung, die eine Rücknahme von Getränke-Einwegverpackungen am Laden bedingen, sofern nicht die Mehrwegschutzquote von 72 % bundesweit eingehalten wird. Da der Aufbau von Mehrweg-Logistikstrukturen längere Zeit in Anspruch nimmt, können die Vorgaben der Bundesregierung in den neuen Bundesländern erst mit einer gewissen Verzögerung zum Tragen kommen. Erste Trendmeldungen deuten indessen darauf hin, daß in jüngster Zeit auch in den neuen Bundesländern die Mehrwegquoten ansteigen.

25. Inwieweit und mit welcher Begründung sind die bisher erhobenen kartellrechtlichen Bedenken gegen ein mögliches Monopol des Dualen System Deutschland GmbH in der Zwischenzeit ausgeräumt worden?

Wie sich aus der Antwort der Bundesregierung zu Frage 9 der Großen Anfrage über die Einführung des „Dualen Systems Deutschland“ vom 26. Mai 1992 (Drucksache 12/2682) ergibt, hat das Bundeskartellamt nach der Verabschiedung der Verpackungsverordnung im Juni 1991 die Tätigkeit der DSD vor dem Hintergrund der sich aus der Verpackungsverordnung ergebenden Anforderungen kartellrechtlich geprüft.

In seiner Verwaltungspraxis trägt das Bundeskartellamt dem in § 6 Abs. 3 Verpackungsverordnung vorgezeichneten Kooperationsrahmen, der die Errichtung eines flächendeckenden dualen Systems ausdrücklich vorsieht, Rechnung. Das Bundeskartellamt hält es jedoch im Hinblick auf § 1 GWB für bedenklich, wenn die DSD-GmbH ihre Tätigkeit auch auf Bereiche der Entsorgung von Transportverpackungen und Verkaufsverpackungen ausdehnt, die bei selbstentsorgungspflichtigen Unternehmen anfallen. Demgegenüber haben die Umweltbehörden der Länder im Rahmen ihrer Feststellungsbescheide nach § 6 Abs. 3 Verpackungsverordnung von der DSD-GmbH eine entsprechende Ausdehnung ihrer Geschäftstätigkeit verlangt. Da das Bundeskartellamt aufgrund dieser Sachlage damit rechnen mußte, daß die DSD-GmbH sich entsprechend der Auffassung der Umweltbehörden der Länder, auch zur Erfassung von Verkaufsverpackungen für zuständig halte, die bei gewerblichen und

industriellen Stellen anfallen, hat das Bundeskartellamt am 11. Januar 1993 gegen die DSD-GmbH ein Verfahren nach § 1 in Verbindung mit § 37a Abs. 1 GWB eingeleitet.

26. Wie beurteilt die Bundesregierung die Kritik des Bundesverbandes Papierrohstoffe (bvp), daß durch den Aufbau des Dualen Systems etwa 20 000 Arbeitsplätze bei mittelständischen Wertstoffensorgern bedroht seien?

Die anspruchsvollen Anforderungen der Verpackungsverordnung erfordern mittel- und langfristig weitgehende qualitative Veränderungen im Bereich der Entsorgungswirtschaft. Kleinere und mittlere Unternehmen stehen zum Teil vor der Schwierigkeit, eine den geänderten abfallrechtlichen Vorschriften genügende betriebliche Infrastruktur zu finanzieren. Hinzu kommt, daß es aus Sicht der entsorgungspflichtigen Körperschaften, aus Gründen des Vollzugs und der Gewährleistung der Entsorgungssicherheit vorteilhafter erscheint, leistungsfähige Entsorgungseinheiten zu haben.

Wenngleich strukturelle Veränderungen im Bereich der Entsorgungswirtschaft hieraus durchaus zu erwarten sind, führt dies nicht zwangsläufig dazu, daß leistungsfähige mittelständische Wertstoffensorger keine Marktchancen mehr haben. Im Bereich der Entsorgung von Verkaufsverpackungen kommen sie als Vertragspartner der DSD bzw. als Sub-Vertragsunternehmen in Frage. Auch über den Bereich der Entsorgung von Verkaufsverpackungen hinaus, insbesondere bei den z. Z. in Arbeit befindlichen weiteren Verordnungen nach § 14 AbfG, wird die Bundesregierung den Aspekt der notwendigen Offenhaltung der Märkte berücksichtigen.

Es ist allerdings nicht auszuschließen, daß durch die strengeren Anforderungen an die Behandlung von Reststoffen und Abfällen im Rahmen der Umsetzung umweltpolitischer Anforderungen im Bereich der mittelständischen Entsorgungswirtschaft strukturelle Veränderungen notwendig werden. Die Bundesregierung geht allerdings davon aus, daß sich die Arbeitsplatzsituation gerade aufgrund der durch die umweltpolitischen Vorgaben gesicherten Aufgabenfelder der Entsorgungswirtschaft insgesamt verbessert.

27. Kann die Bundesregierung die Einschätzung des Bundesverbandes Papierrohstoffe (bvp) bestätigen, daß sich momentan große Energieversorgungsunternehmen (EVU) zunehmend an Städtereinigungsunternehmen beteiligen und dann aufgrund der Beherrschung eines großen Teils der Ver- und Entsorgungswirtschaft den Rohstoffmarkt nach Belieben steuern können, und wenn ja, wie beurteilt die Bundesregierung diesen Tatbestand kartellrechtlich?

Nach Erkenntnissen des Bundeskartellamtes besteht ein verstärktes Interesse von Energieversorgungsunternehmen an Beteiligungen an Städtereinigungsunternehmen sowie an mittelständischen Unternehmen

aus den Bereichen der Entsorgung und Wertstoffaufbereitung. Die Beteiligungen der Energieversorgungsunternehmen an Städtereinigungs- und sonstigen Entsorgungsunternehmen unterliegen in der Regel der Fusionskontrolle durch das Bundeskartellamt. Bislang ist es noch nicht zu einer Untersagung gekommen, weil die Energieversorgungsunternehmen auf den stark expandierenden Entsorgungs- und Wertstoffmärkten zwar oft eine starke, aber noch keine beherrschende Stellung erlangt haben. Es ist deshalb z. Z. nicht davon auszugehen, daß die Energieversorgungsunternehmen den Rohstoffmarkt steuern können.

28. Hält die Bundesregierung die von der Duales System Deutschland GmbH bislang getätigten Ausgaben zum Aufbau des Dualen Systems für zweckdienlich, und würde sie eine stärkere öffentliche Kontrolle über die Ausgabepraxis der Gesellschaft befürworten, da die Verbraucher dem Grünen Punkt auch durch gezieltes Einkaufen aufgrund der Mischkalkulation der Handelsunternehmen nicht entgehen können und somit im Prinzip eine indirekte Recyclingabgabe von der gesamten Bevölkerung erhoben wird?

Vor dem Hintergrund des § 6 Abs. 3 VerpackV wurde die DSD unter der Schirmherrschaft des Bundesverbandes der Deutschen Industrie und des Deutschen Industrie- und Handelstages gegründet. Diese Gesellschaft, in der breite Kreise der Wirtschaft zusammengefaßt sind, vollzieht die Aufgabe der Errichtung eines Dualen Systems gemäß § 6 Abs. 3 VerpackV. Der Aufbau eines solchen freiwilligen Entsorgungssystems der Wirtschaft für Verkaufsverpackungen ist vom Verordnungsgeber bewußt in den Verantwortungsbereich der Wirtschaft gestellt worden. Der organisatorische als auch finanzielle Aufbau eines solchen Systems steht damit konsequenterweise aber auch in der Regie der Wirtschaft, unter Einhaltung des vorhandenen gesetzlichen Rahmens. Eine behördliche Kontrolle über die Finanzstruktur der Lizenzzeichenvergabe über die Ausgabepraxis der Gesellschaft erscheint hiermit prinzipiell nicht vereinbar.

Durch Integration der Entsorgungskosten für Verkaufsverpackungen in die Produktpreise können die Entsorgungskosten erstmals bestimmten Verpackungsmaterialien zugeordnet werden. Da die Garantiegeber des DSD die Entsorgungskosten für die Materialien, für die sie die Verwertung übernommen haben, selbst aufzubringen haben und im Wettbewerb mit Herstellern anderer Verpackungsmaterialien oder mit Mehrwegsystemen an ihre Kunden weitergeben müssen, werden sich tendenziell die Verpackungssysteme mit den geringsten Entsorgungskosten am Markt durchsetzen. Insoweit ist dies auch ein Beitrag zur Durchsetzung des Verursacherprinzips.

29. Bewertet die Bundesregierung die gemäß der Studie der Technischen Fachhochschule Berlin prognostizierte Kostensteigerung des Dualen Systems auf 8 bis 9 Mrd. DM jährlich (ohne Recyclingkosten) als sinnvolle und gewünschte marktwirtschaftliche Auswirkung der Verpackungsverordnung, und wenn ja, welche ökologischen Vorteile erwartet sie davon?

Das Umweltbundesamt hat auf Veranlassung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit bereits im Herbst 1990 die von der DSD prognostizierten jährlichen Kosten als langfristig zu niedrig bewertet. Das Umweltbundesamt erachtet allerdings eine ausreichend belastbare Berechnung von jährlichen Kosten zum gegenwärtigen Zeitpunkt für ausgesprochen schwierig und fachlich nicht vertretbar, da noch nicht eindeutig geklärt ist, welcher organisatorische und technische Aufwand zur Erreichung der Erfassungs- und Sortierquoten der Verpackungsverordnung erforderlich werden muß. Insbesondere bei der Ermittlung der Sortierkosten sollte man nicht nur vom bisherigen konstruktiven Zustand von Verpackungen ausgehen, sondern von einer gemäß § 1 VerpackV konstruktiven Veränderung von Verpackungen, die die Sortierung und Verwertung verbessern hilft.

Zudem können die konstruktive Gestaltung von Verpackungen und ihre Wechselbeziehung mit der Erfassung, Sortierung und Verwertung zu erheblichen, ökonomisch vorteilhaften Veränderungen gegenüber dem jetzigen Zustand führen. Insofern sollte die Frage der für Erfassung und Sortierung notwendigen jährlichen Kosten erst nach erfolgreichem Abschluß des ersten Betriebsjahres des Dualen Systems erörtert werden.

30. Ist die Bundesregierung bereit, sich entsprechend der von ihr selbst formulierten Vorgaben des Abfallgesetzes und der Verpackungsverordnung dafür einzusetzen, daß zukünftig in den Werbemaßnahmen der Duales System Deutschland GmbH den Verbraucherinnen und Verbrauchern die Prioritäten umweltgerechten Abfallverhaltens, nämlich Vermeidung-Verminderung-Verwertung-Entsorgung in der richtigen Reihenfolge nahegebracht werden?

Die Bundesregierung hat sich von Anfang an in diesem Sinne auch gegenüber der DSD eingesetzt und kann feststellen, daß sich die DSD in ihren Werbeaussagen und Publikationen zunehmend an diesen abfallwirtschaftlichen Vorgaben orientiert.

31. Hält die Bundesregierung eine rechtsverbindliche Definition des Begriffs Recycling bzw. Verwertung speziell für Verpackungen im Rahmen der Verpackungsverordnung im Hinblick auf ökologische Kriterien und zur Abgrenzung von Downrecycling und Verbrennung für notwendig, und wenn ja, wie könnte eine solche Definition aussehen?

Die stoffliche Verwertung von Rückständen deckt ein breites Feld von Verfahren und Endprodukten ab. Dabei sind hochwertige Recyclingverfahren ebenso erfaßt wie Verfahren mit einem gewissen Qualitätsverlust im Vergleich zum Ausgangsmaterial. Vor allem aber werden von der Verpackungsverordnung neue Innovationen im Bereich des werkstofflichen als auch des rohstofflichen Recyclings ausgehen. Die Einführung ökologischer Kriterien in die Bewertung der einzelnen Verfahren ist grundsätzlich sicherlich sinnvoll, aufgrund der z. Z. noch nicht ausreichenden Erkenntnisse auf diesem Gebiet gegenwärtig aber noch nicht mög-

lich. Es wird allerdings für sinnvoll und derzeit ausreichend gehalten, eine klare Trennung der stofflichen Verwertung zur direkten Verbrennung hin deutlich zu machen. Dies ist auch heute bereits gängige Praxis.

32. Hält die Bundesregierung das Instrument der Produktlinienanalyse bzw. der Ökobilanzierung für ein geeignetes Mittel, um zukünftig sicherzustellen, daß Verpackungen nur aus umweltverträglichen Materialien hergestellt werden, und wird die Bundesregierung dieses Mittel im Sinne einer vorsorgenden Produktpolitik auch für Verpackungen verbindlich vorschreiben?

Die Ökobilanzierung von Verpackungssystemen und anderen Produkten oder Verfahren wird als wichtiges Instrument zur Vorbereitung von Entscheidungen über umweltorientierte Aufgaben angesehen. Die Entscheidung wird sich allerdings nicht auf der Basis eines vorgegebenen Bewertungsmusters von selbst ergeben, sondern nur im Rahmen gesellschaftspolitischer Priori-

tätensetzungen erfolgen können. Ökobilanzen können hierfür nur die sachlichen Grundlagen aufbereiten. Soweit Verpackungen betroffen sind, muß man sich darüber hinaus im klaren sein, daß die Auswahl eines Verpackungsmaterials nur ein Aspekt der Umweltverträglichkeit ist: Weitere Parameter müssen auch die resultierende Ausgestaltung des gesamten Verpackungssystems (Verpackungs- und Energieaufwand für Transport, Umschlag, Kommissionierung, Handel und Endverbraucher) berücksichtigen. Entsprechende Untersuchungen werden z. Z. durchgeführt. Die verbindliche Einführung von Ökobilanzen in den Umweltmaßnahmenkatalog für Verpackungen erachtet das Umweltbundesamt vor diesem Hintergrund für unangebracht. Ziel der Bundesregierung ist es, nach Vorliegen der o. a. Untersuchungen die Diskussion um entsprechende Ökobilanzen auf der Grundlage eines allgemein akzeptablen Methodenkonzeptes sachgerecht fortzuführen und eine zusätzliche belastbare Basis für weitergehende umweltpolitische Entscheidungen zu schaffen.

