

Produktverantwortung im Verpackungssektor

Als die Verpackungsverordnung im Jahr 1991 in Kraft trat, war die Abfallwirtschaft Deutschlands von Deponienotstand und Mangel an Verbrennungskapazitäten gekennzeichnet. Die Einführung der Produktverantwortung und die getrennte Erfassung und Verwertung der besonders voluminösen Verpackungsabfälle war daher folgerichtig. Allerdings reduziert sich diese Produktverantwortung in der Praxis auf eine über Lizenzentgelte geregelte Finanzierungsverantwortung der Inverkehrbringer. Durch Weitergabe dieser, je Gebinde in der Regel marginalen, Gebühren entsteht weder dem Erzeuger noch dem Konsumenten ein ausreichender großer Handlungsdruck zur konsequenten Minimierung oder gar Vermeidung von Abfällen. Die in dieser Ausgabe vom Öko-Institut vorgestellten Ansätze zur Abfallvermeidung mögen hier künftig Abhilfe schaffen. Mit der kartellrechtlich gebotenen Öffnung des anfänglichen Marktmonopols des DSD für weitere Systembetreiber ist im Laufe von fünf Novellen ein Regelungsdickicht entstanden, dass sowohl von den operativ tätigen Unternehmen der Entsorgungsbranche als auch den zuständigen Behörden als komplex, intransparent und kaum mehr vollziehbar eingestuft wird. Detaillierte Ausführungen darüber wurden in dieser Heftreihe im Rahmen einer „Philippika“ gemacht. Der Verweis auf einen Fehlwurfanteil in den dualen Erfassungssystemen von knapp 40 %, ein vom Bürger über die Restmülltonne entsorgter LVP-Anteil in Höhe von ebenfalls bis zu 40 % und ein Unterlizenzierungsgrad in Höhe von mindestens 30 % soll an dieser Stelle genügen, um die wesentlichen Schwachpunkte des Systems zu beschreiben. Die Zahlen verdeutlichen ein Akzeptanzproblem, dass sich vom Inverkehrbringer bis zum Bürger erstreckt. Dass davon auch die Systembetreiber und Kommunen betroffen sind, zeigt der Beitrag über die Mitbenutzung des kommunalen Erfassungssystems für PPK-Verpackungen in diesem Heft. Rechtsstreitigkeiten zwischen Systembetreibern sowie Systembetreibern und Kommunen sind an der Tagesordnung und bescheren den damit befassten Juristen seit Jahren ein attraktives Betätigungsfeld. Die Umweltbehörden werden dabei immer mehr zum „Schiedsrichter“ zwischen wirtschaftlich motivierten Interessen. Ausschreibungsmodalitäten, Abstimmungs- und Mitbenutzungsvereinbarungen sowie eine Vielzahl kartellrechtlich motivierter Nachjustierungen liefern einen Quell an Interpretationsmöglichkeiten und Auseinandersetzungen. Über die langjährigen Bemühungen zur Behebung von Regelungsdefiziten und der Herstellung von Wettbewerb und Wettbewerbsneutralität scheint indes das eigentliche Ziel der Verpackungsverordnung in Vergessenheit geraten zu sein. Mit ihr sollte eine Reduzierung des Verpackungsabfallaufkommens und die Verwendung ökologisch vorteilhafter Packstoffe erreicht werden. Wie aber kann ein losgelöst vom ökologischen Impact eines Packstoffes festgelegtes Lizenzentgelt diesen Anforderungen gerecht werden? Welche Signalwirkung geht von einer Verwertungsquote aus, die auf der Grundlage der lizenzierten Verpackungsmengen ermittelt wird und damit umso höher ausfällt, je größer der Anteil der Systemverweigerer bzw. Trittbrettfahrer ist? Auf Verwerterseite lag die Intention der Verordnung in der Initiierung hoher Wiedereinsatzquoten der dem Prozess zugeführten Stoffströme. Doch auch hier scheinen die gesetzten Rahmenbedingungen die Zielerreichung zu behindern. Als verwertet gilt der gesamte Input in den Verwertungsprozess. Hinterfragt man, am Beispiel der Verpackungskunststoffe, das Verhältnis zwischen Input und Output der Verwertungsanlagen, so zeigt sich, dass mehr als die Hälfte des aufwendig erfassten und sortierten Verwertungsinputs in die energetische Verwertung abgesteuert und lediglich etwa 30 bis 40 % stofflich verwertet werden. Neben hochwertigen Regranulaten, die in vielfältige Anwendungen Eingang finden, werden jedoch trotz technisch ausgereifter Sortierprozesse vielfach minderwertige Mischrezyklate erzeugt, die allenfalls die Produktion von Parkbänken und ähnlich fragwürdigen Produkten zulassen. Gelingt es nicht, durch einen zeitgemäßen

ordnungspolitischen Rahmen den Anteil der hochwertigen stofflichen Verwertung deutlich auszubauen, muss man sich daher ernsthaft fragen, ob gewisse LVP-Anteile nicht, wie beispielsweise in Österreich praktiziert, von vornherein mit dem Restmüll erfasst und ohne den kostspieligen Umweg über das Duale Erfassungssystem thermisch verwertet werden sollten. Die vielerorts unter Mengenschwund leidenden MVA-Betreiber würden es danken und die ökologisch sinnvolle Koexistenz von stofflicher und energetischer Verwertung erleichtern. Diese ist durch einen extremen Preisverfall im Verbrennungssektor gefährdet und behindert Investitionen in innovative Recyclingtechnologien. Gänzlich anders sieht es dagegen bei den Fraktionen Glas, PPK und Metall aus. Für diese Stoffströme existiert seit Jahren eine wirtschaftlich tragfähige Kreislaufwirtschaft mit stabilen Marktverhältnissen. Die Produktverantwortung für diese Stoffströme könnte daher auch außerhalb des Regelungsregimes der Verpackungsverordnung und ohne die damit verbundenen Transaktionskosten wahrgenommen werden.

Matthias Franke