



Deutsche Umwelthilfe

DUH-Hintergrund

Verpackungsentsorgung aus Sicht eines Umwelt- und Verbraucherschutzverbandes

Beitrag von Jürgen Resch im Rahmen der Tagung
„Weiterentwicklung der Abfallentsorgung“
Universität Kassel im Mai 2007

von Jürgen Resch
und Eva Leonhardt

Mai 2007

Gliederung

1	Grundsätzliches	3
2	Von der Herstellerverantwortung zur geregelten Verantwortungslosigkeit	5
3	Konkrete Forderungen der DUH zur aktuellen Novelle der VerpackV	6
3.1	Ziele der Novelle	6
3.2	Sicherung der Verwertungsqualität	7
3.3	Befandete Getränkeverpackungen	7
3.4	Vollständigkeitserklärung und Kontrollen	8
3.5	Mehrwegschutz	8
4	Neue Wege? Qualität als Grundprinzip	9
4.1	Zu den verschiedenen Materialien	9
4.1.1	PET	9
4.1.2	Getränkekartons	10
4.1.3	Aktuelle Fehlentwicklungen beim Glasrecycling	10
4.2	Ansätze in Richtung Qualität	11
5	Fazit	12

1 Grundsätzliches

Die Verpackungsverordnung war 1991 die erste deutsche Gesetzgebung, die das Verursacherprinzip, die Produktverantwortung und die Abfallhierarchie

1. Vermeiden vor
2. stofflich Verwerten vor
3. energetisch Verwerten vor
4. Beseitigen

implementierte. Dieser Ansatz prägte auch die Systematik des späteren KrW-/AbfG und anhängigen Verordnungen für weitere Bereiche der Abfallwirtschaft und wurde in zahlreichen europäischen und außereuropäischen Staaten als wegweisend kopiert. Zu dieser Zeit galten beispielsweise Mehrweg-Verpackungen unangezweifelt als umweltfreundlicher als Einweg-Verpackungen. Und Vermeidung hieß „Vermeidung der Verpackung an der Quelle“.

Der Aufbau des mit der VerpackV intendierten (damals einzigen) Dualen Systems und des Zeichens „der grüne Punkt“ war quasi der Startschuss für eine wachsende Verwertungsindustrie, insbesondere im Bereich der Kunststoffverpackungen. Der Ansatz der Abfallvermeidung im ursprünglichen Sinne wurde mehr zu einem abstrakten Ziel als zu einem praktischen Ansatz für die Produkt- und Verpackungsgestaltung. Verwertung galt in der Praxis quasi als gleichwertig zur vorbeugenden Vermeidung.

In den ersten Jahren wurden zwar die Verpackungen teilweise leichter, erreicht wurde dies jedoch unter anderem dadurch, dass zunehmend Kunststoff-Verbundverpackungen verwendet wurden. Diese können zumeist nur „rohstofflich“, also thermisch verwertet werden, was nicht gerade dem Ansatz der Kreislaufwirtschaft entspricht. Eine weitere Art, Verpackungsgewichte zu reduzieren, war Glasverpackungen durch Kunststoff zu ersetzen. Auf diese Weise ließen sich natürlich beachtliche Mengen an Gewicht bzw. Masse verringern. Betrachtet man hingegen die tatsächlichen Möglichkeiten zur Verwertung, so ist bei Kunststoffverpackungen z.B. für Lebensmittel in den meisten Fällen keine Kreislaufführung möglich, da von Ausnahmefällen abgesehen Recyclate nicht mit Lebensmitteln in Kontakt kommen dürfen. Das tatsächlich kreislauffähige und im Lebensmittelkontakt unproblematische Material Glas wurde auf Grund des unbequem hohen Gewichtes und der energieintensiven Herstellung immer weniger eingesetzt. Jedoch kann Glas, sofern es farbgetrennt gesammelt wird, unendlich oft wieder eingeschmolzen werden und auch die Rohstoffe sind nahezu unendlich verfügbar. Diese Qualitätsaspekte gehen leider bisher bei ökologischen Betrachtungen nicht mit ein, da Qualitäten naturgemäß schwer quantifizierbar sind.

Im Bereich der Getränkeverpackungen gerieten bestehende Mehrwegsysteme zunehmend durch Einwegverpackungen in Bedrängnis. Große Teile von Handel und Industrie agierten spätestens seit Mitte der 90er Jahre aktiv gegen Geist und Inhalt der VerpackV, indem sie mutwillig den Anteil der Mehrwegverpackungen unter die gesetzliche Schutzquote von 72 Prozent trieben. Als Resultat wurde zum Jahresbeginn 2003 nach jahrelanger Auseinandersetzung das Pflichtpfand auf Getränkeeinwegverpackungen eingeführt, das wie geplant das Problem der Vermüllung unserer Landschaft (Littering) drastisch verringerte und zu einem hochwertigen Recycling und Wiedereinsatz des faktisch sortenrein zurückgebrachten PET-Kunststoffes bzw. der Metalle führte. Die Schutzwirkung für Mehrweg trat nur beim Bier im gewünschten Umfang ein. In 2006 betrug die Mehrwegquote 87,1 Prozent. Weniger ausgeprägt ist hingegen die Schutzwirkung bei den alkoholfreien Erfrischungsgetränken mit Kohlensäure (Mehrwegquote 2006 betrug 44,4 Prozent) bzw. bei Wasser (Quote 44,5 Prozent).

Immerhin ist sie trotz derzeit stark fallender Tendenz noch deutlich höher als beispielsweise bei den unbepfandeten Fruchtsäften mit 10,1 Prozent Mehrweg.

Abfallminimierung als grundsätzliches Gestaltungsprinzip ist auch bei der durch zahlreiche politische Zugeständnisse geprägten Pfandregelung nicht konsequent verfolgt worden. Die bestehende Verpackungsverordnung enthält heute den moderner formulierten „frommen Wunsch“ des Schutzes sog. „ökologisch vorteilhafter Verpackungen“. In der Praxis erweist sich dieser jedoch als zahnloser Tiger bzw. führt zu fragwürdigen Ergebnissen (Getränkekarton und Folienstandbeutel als dem Mehrweg nach Ökobilanz-Kriterien „ökologisch gleichwertig“).

Derzeit werden mit der 5. Novelle der VerpackV Bemühungen unternommen, die Transparenz bei der Entsorgung von Verkaufsverpackungen zu erhöhen und einen verbesserten Rahmen für den Wettbewerb zwischen den Anbietern haushaltsnaher Rücknahmesysteme vorzugeben. Ein Ziel ist dabei der Erhalt der haushaltsnahen Entsorgung von Verkaufsverpackungen. Die DUH sieht den Erhalt der haushaltsnahen Entsorgung von Verkaufsverpackungen jedoch keineswegs als Selbstzweck, sondern als Mittel, möglichst umfassend hochwertig verwertbare Materialien zu generieren mit dem Ziel, diese einer Verwertung zuzuführen.

Bei den Monofractionen Papier und Glas ist die separate Sammlung vollkommen unstrittig und hat sich bewährt. Die Praxis der aktuellen Regelungen für die Glassammlung jedoch zeigt, dass Convenience für hohe Sammelmengen und Qualität bisweilen im Widerspruch stehen. So weist die Sammlung über Container meist deutlich bessere Qualitäten auf als die bequeme Tonnensammlung im Hinterhof. Große Unterschiede sieht man auch bei der Qualität der LVP-Sammlung, wenn man z.B. die gesammelten Säcke auf süddeutschen Wertstoffhöfen mit Gelben Tonnen in Berlin vergleicht. Bisher stand in den meisten Fällen bei der Abwägung zwischen Sammelmengen und -qualität die Menge im Vordergrund. Hinsichtlich der Verwertung von Kunststoffen fällt dabei auf, dass die Diskussionen um die Sinnhaftigkeit der LVP-Mix-Tonne bereits seit Bestehen des Systems existieren und immer wieder aufblühen.

Für die DUH hat grundsätzlich die intelligente Verpackungsgestaltung – z.B. wo möglich durch den eindeutigen Schutz von Vermeidungsansätzen wie den noch existenten Mehrwegsystemen – oberste Priorität. Bei der aktuellen 5. Novelle der VerpackV kommt diese Zieldiskussion gar nicht vor, es geht auch nicht um ökologische Fragen oder Optimierungen. Vielmehr ist das Ziel in erster Linie eine sog. Transparenz bei der Lizenzierung zu schaffen – hier geht es offensichtlich im Wesentlichen um die Finanzierung und Stabilisierung existierender Strukturen. Aus Umweltsicht sollte jedoch ein ganz anderer Aspekt im Fokus stehen: die Transparenz der Stoffströme bis zur tatsächlichen Verwertung, die Optimierung der Verwertungsqualität und der Verpackungssysteme.

Derzeit wird ein verstärkter Wettbewerb der wie Pilze aus dem Boden sprießenden dualen Systeme angestrebt. Die DUH beobachtet diese aktuelle Entwicklung mit großer Skepsis. Ausschlaggebend ist, ob damit eine hochwertige Verwertung befördert oder erreicht werden kann. Gerade ein solcher wettbewerbsorientierter Markt benötigt allerdings umso mehr Transparenz sowie klare Verbindlichkeiten und Verantwortlichkeiten. Die derzeitige Vergabepraxis mit Sub-Sub-Sub-Beauftragten für Sammlung, Sortierung und Verwertung (bzw. bei Glas auch Zwischenlagerung) bewirkt allerdings entgegengesetzt mehr Intransparenz, unklare Verantwortlichkeiten und zunehmenden Administrationsaufwand; der derzeitige Wettbewerb ist ausschließlich preisgetrieben und keineswegs qualitätsorientiert. Die Erfahrungen der DUH zeigen in den letzten Jahren einen massiven Missbrauch der vermeintlichen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Verpackungsverordnung sowie zunehmende Dum-

pingpreise. Das System der Getrenntsammlung scheint derzeit vielerorts zum Selbstzweck mutiert zu sein.

Weder der Anteil zertifizierter Verpackungen noch der der tatsächlich durchgeführten Verwertung einzelner Materialströme ist tatsächlich transparent. Für den Aspekt der Lizenzierung soll die Novelle Abhilfe schaffen. Die tatsächliche Verwertung bleibt nach derzeitigem Stand unangerührt. So erfolgt die Berechnung der Verwertungsquoten anhand des gesammelten Materials am Eingang in die Verwertungsanlage. D.h. Anhaftungen, Feuchtigkeit und alle Arten von Verunreinigungen gehen in die Quote mit ein, Korrekturen finden nicht statt. Ziel ist eine möglichst eindrucksvolle Zahl – unabhängig vom Wahrheitsgehalt. Und auch bei der Bezugsgröße wird amtlich geschummelt: Diese bezieht sich ausschließlich auf die lizenzierten Mengen. Die DUH hat beispielhaft Gewichtsuntersuchungen von Getränkekartons durchgeführt, um festzustellen wie hoch der jeweils in den Kartons verbleibende Restinhalt ist. Elf verschiedene Kartons wurden beispielhaft zunächst nach normaler Leerung und dann noch einmal nach Ausspülen und Trocknen gewogen. Die Messungen ergaben, dass zwischen 14 und 50 Prozent der gesammelten Getränkekarton-Masse (in Gramm) durch Restinhalte generiert werden. Entsprechend müssten die bilanzierten Verwertungsquoten um 14 bis 50 Prozent nach unten korrigiert werden. Im Durchschnitt ist von einem Korrekturwert von etwa 20 Prozent auszugehen. Zu ähnlichen Ergebnissen führen auch Analysen von gelben Säcken oder Auswertungen beim Versuch „Gelb in Grau“.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen werden somit bestehende Umweltstandards unterlaufen und in die Öffentlichkeit falsche Zahlen transportiert. Zwar gibt es hier sog. unabhängige Gutachter, die die Verwertung kontrollieren sollen. Praktisch sind sie als Beauftragte z. B. der Dualen Systeme wirtschaftlich abhängig vom jeweiligen Auftraggeber, der bei zu strenger Begutachtung einfach den Dienstleister wechseln könnte. Eine Kontrolle durch die zuständigen Bundesländer findet nur in wenigen der 16 Länder und auch hier nur stichprobenhaft statt. Eine anzustrebende hochwertige Verwertung von Einwegverpackungen bedarf deshalb einerseits erhöhter Transparenz und Kontrolle und somit eine Beauftragung wirklich unabhängiger Gutachter durch die zuständige Behörde.

Insgesamt fielen im Jahr 2005 nach offiziellen Schätzungen insgesamt 15,7 Millionen Tonnen Verkaufsverpackungen an, von denen lediglich etwa 5 Millionen Tonnen – also trotz haushaltsnaher Sammlung weniger als ein Drittel – nach den oben genannten Grundsätzen „verwertet“ wurden. In Anbetracht des hohen Sammelaufwandes, der europaweit höchsten Müllgebühren, der tatsächlich noch niedrigeren Recyclingmenge ist dies im Sinne einer effizienten Ressourcenschonung eindeutig zu wenig.

2 Von der Herstellerverantwortung zur geregelten Verantwortungslosigkeit

Was heißt Herstellerverantwortung? Im ursprünglichen Sinne sollte dieser Ansatz nach dem Verursacherprinzip dazu führen, dass Hersteller von Verpackungen bzw. Abfüller bereits bei der Produktentwicklung bis zur Verwertung der Materialien denken. In der Praxis sieht es jedoch so aus, dass der Hersteller seine Pflichten an den beauftragten Dritten abtritt. Die Herstellerverantwortung beschränkt sich damit viel zu oft auf das Begleichen der entsprechenden Rechnungen für die Anonymisierung derselben. Das Hauptinteresse des Herstellers verlagert sich somit auf den nachvollziehbaren Wunsch, möglichst niedrige Kosten für eine auf dem Papier nachgewiesene Verwertung zu haben – unabhängig von der möglichen Abweichung von der physischen Realität.

Anders stellt sich die Situation dar bei Mehrwegverpackungen. Hier hat der Abfüller ein direktes Interesse daran, seine Verpackung zurückbekommen, um sie wieder zu befüllen. Die Erfahrungen zeigen, dass Mehrweg deshalb auch kaum externer Kontrollsysteme bedarf. Es bestehen seit über 100 Jahren gewachsene Logistikstrukturen, die im Gegensatz zu Einwegverpackungen ein sehr einfaches „Clearing“ auf der Basis des Leergutaustausches betreiben. Der Abfüller hat ein unmittelbar physisches und nicht nur virtuell finanzielles Interesse an der Flasche. Mehrweg-Systeme wirken deshalb in Richtung Deregulierung und stärken das Prinzip der Herstellerverantwortung.

Bei Einwegsystemen fehlt dieses Herstellerinteresse. Eine positive Ausnahme besteht hier jedoch beim Glas: wenn die Glasindustrie Altscherben für die Glasherstellung einsetzen kann, spart sie damit Rohstoffe und Energie. Deshalb hat auch sie ein direktes Interesse am Recycling alter Glasverpackungen. So wurden bereits vor ca. 20 Jahren die Schmelzwannen auf einen möglichst hohen Einsatz von Altglas eingerichtet.

3 Konkrete Forderungen der DUH zur aktuellen Novelle der VerpackV

3.1 Ziele der Novelle

Die DUH sieht wettbewerbliche Strukturen bei der Verpackungsentsorgung grundsätzlich positiv, soweit sie im Einklang mit der Gewährleistung von Umweltschutzzielen und Qualitätsstandards stehen, d.h. wenn der Wettbewerb qualitäts- und nicht dumpingorientiert ist.

Wesentlichstes Ziel der Verpackungsverordnung sollte aus Sicht der DUH auch weiterhin die Abfallreduzierung und die Sicherstellung der Sammlung und Verwertung von Verpackungen sein, nicht hingegen die Gewinnmaximierung einiger privater Systemanbieter, die offensichtlich aus einzelnen Regelungen finanzielle Vorteile für sich erhoffen, bei gleichzeitig sinkender Verwertungsqualität des Systems.

In den vergangenen Monaten und Jahren ist es jedoch immer wieder zu Problemen gekommen, da die günstigsten Anbieter die Ausschreibungen gewannen, die versprochenen Leistungen jedoch nicht immer erbringen konnten. Sobald bei der Entsorgung Probleme auftreten, ist für den Bürger die Kommune der Ansprechpartner, auch wenn diese in den meisten Fällen beispielsweise mit der Sammlung von Leichtverpackungen nichts zu tun hat. Auf dem Hintergrund dieser Erfahrungen sieht die DUH grundsätzlich positiv, dass in der 5. Novelle öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und Landesbehörden erweiterte Einflussmöglichkeiten zugesprochen werden sollen. Allerdings erscheinen die Details zur Abstimmung zwischen den verschiedenen dualen Systemen und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern wenig praxisnah, sondern wecken die Befürchtung, dass die Akteure sich in dem Bemühen, die Verantwortung hin und her zu schieben, in Detailfragen verstricken. Dieses sind keine hilfreichen Voraussetzungen für klare und verbindliche Regeln, sondern vielmehr neuer Raum für weitere Intransparenz. Es ist schwer vorstellbar, dass 8-15 verschiedene Systeme – die zu erwarten sind – mit jeweils verschiedenen Entsorgern und jeweils in Abstimmung mit der Kommune am gleichen Ort zu erhöhter Qualität und Transparenz führen. Jeder der Akteure wird motiviert, den „schwarzen Peter“ weiterzugeben, sobald Probleme auftauchen. Im Moment beschränken sich die ökologischen Anforderungen überwiegend auf die Erfüllung der ausschließlich massebezogenen Verwertungsquoten. Für Außenstehende sind die genauen Berechnungen dieser nicht durchsichtig und die Bilanzgrenze „Eingang in die Verwertungsanlage“ nicht hinreichend aussagekräftig. Bei der Quotenberechnung ist hier ein

Unterschied zwischen guter und schlechter Aufbereitung gar nicht sichtbar, es zählt nur die Masse, die in eine Anlage läuft. Die DUH fordert deshalb weitergehend klare Zuständigkeiten und Verantwortliche über die ganze Sammlungs- und Verwertungskette hinweg.

Aus Sicht der DUH sind somit die systemischen Rahmenbedingungen zentral für die tatsächliche Verwertungssituation wahrscheinlich sogar weitaus entscheidender als detaillierte Quoten- und Mengenvorgaben. Kleingliedrige und unverbindliche Verantwortlichkeiten führen zur Gleichgültigkeit aller Beteiligten. Langfristiges Ziel ist es aus Sicht der DUH eine Situation zu schaffen, bei der die Akteure ein Interesse an guter Arbeit haben. Eine Zersplitterung der Verantwortlichkeiten führt vielmehr zu geregelter Verantwortungslosigkeit und Preisdumping.

3.2 Sicherung der Verwertungsqualität

Bei der Novelle der Verpackungsverordnung ist zu gewährleisten, dass sie zur Verbesserung oder zumindest zu einer dauerhaften Sicherung der bestehenden Recyclingstandards führt. Bei der vom BMU vorgeschlagenen Aufteilung der Entsorgungszuständigkeit zwischen dualen Systemen und Selbstentsorgern ist auch das bestehende Recyclingniveau auch im sog. Kleingewerbe zu erhalten; d.h. für diesen Bereich sollten die gleichen Quoten- und Nachweispflichten zu erfüllen sein wie im Bereich der privaten Haushalte. Die Abgrenzung zwischen Verpackungen aus Haushalten, die dualen Systemen angedient werden und im Gewerbe anfallenden Verpackungen ist nicht praxisgerecht. Ein Joghurtbecher weiß bei der Produktion noch nicht, ob er in einer Mensa oder am Küchentisch verspeist wird. Auch ist es bereits jetzt keine Seltenheit, dass Transportverpackungen als Verkaufsverpackungen umdeklariert werden. Der Mengenangabe in der Excel-Tabelle sieht man nicht an, ob die PE-Folie Transport- oder Verkaufsverpackung war.

Die in der 5. Novelle fehlenden Quoten für den Gewerbebereich eröffnen somit die gleichen Grauzonen, wie sie bisher bei Selbstentsorgersystemen bestanden – nur unter neuem Namen. Eines der Hauptprobleme – und Anlässe für die 5. Novelle – ist damit also höchstens umgetauft. Erfahrungen der DUH zeigen weitreichende Aktivitäten unseriöser Anbieter, deren Kreativität auch bei einer solchen Umbenennung wahrscheinlich ungebrochen bleiben wird. Eine Möglichkeit, diesen Akteuren Einhalt zu gebieten, ist die Einführung von Zulassungsverfahren für Entsorger gewerblicher Verpackungen. Eine solche „Zulassung“ ermöglicht erst, dass diese bei nachgewiesenen Verstößen auch wieder entzogen werden kann.

Ein weiterer die Qualität beeinflussender Aspekt ist der Trend in Richtung „Handelslizenzierung“. Diese mag zwar organisatorisch bestechend einfach erscheinen. Die DUH lehnt dies jedoch rundweg ab. Es ist davon auszugehen, dass große Handelsfirmen Rabatt-Regelungen erwirken, die den Preis- und Dumping-Druck noch weiter erhöhen.

3.3 Bepfundete Getränkeverpackungen

Je komplizierter eine Regelung desto unwahrscheinlicher ist die korrekte Umsetzung. Aus diesem Grund ist die DUH uneingeschränkt dafür, die Ausnahme von der Pfandpflicht für diätetische Getränke abzuschaffen. Die DUH fordert daher ein Ende der Ausnahmen für zahlreiche politisch motivierte Pfandfreistellungen wie den sog. diätetischen Getränken, aromatisierten Wässern etc., auch um mehr Klarheit für den Verbraucher in die viel zu verwirrenden Pfandregelungen zu bringen. Zudem müsse auf befundeten Einwegverpackungen der Pfandwert ausgewiesen sein.

Auch sind umfangreiche Umgehungen der Pfandkennzeichnung bei Importware, die in Kleinstverkaufsstellen angeboten werden, an der Tagesordnung. Diese Entwicklung macht es notwendig, die Flaschen eindeutig zu kennzeichnen, d.h. sowohl die Tatsache der

Bepfandung als auch der Pfandbetrag. Zur Erleichterung des Vollzugs ist zudem die nicht ordnungsgemäße Kennzeichnung pfandpflichtiger Getränke als Ordnungswidrigkeit zu definieren und die Wettbewerbsrelevanz der VerpackV ausdrücklich zu erwähnen.

Abgesehen von diesen „Nebenwirkungen“ erweist sich jedoch, dass die Verwertung der bepfandeten Verpackungen eine weitaus höhere Sammelmenge mit höherer Reinheit ermöglicht als die LVP-Mix-Erfassung.

Littering

Bei den bepfandeten Segmenten helfen zwar die Pfand-Rücknahme-Systeme, Stoffkreisläufe von Einwegverpackungen zu optimieren und das Littering einzudämmen, was unter anderem ausdrücklich in der Begründung zur 3. Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung vom 24. Mai 2005 angeführt wird. Diese Vorteile entfallen jedoch bei Einweg-Verpackungen, die als „ökologisch vorteilhaft“ eingestuft und deshalb unbepfandet vertrieben werden. In dem unbepfandeten Segment Saft ist das Littering-Problem ungelöst. Zudem ist eine „ökologisch-vorteilhafte“ Vermüllung der Landschaft mit Getränkekartons zu befürchten. Daher regt die DUH an, die Pfandpflicht auf die derzeit weder mit einem Mehrweg- noch Einwegpfand ausgestatteten Getränkeverpackungen bzw. Getränkesegmente mittelfristig auszudehnen.

3.4 Vollständigkeitserklärung und Kontrollen

Die jüngsten Vorgänge bei der Verwendung vermeintlich ökologischer Getränkebecher in Fußballstadien, die faktisch nur verbal verwertet wurden, sowie die Ungereimtheiten bei der Entsorgung von Verpackungen im Bereich der Drogeriemärkte, belegen die Notwendigkeit öffentlicher Kontrollen durch regierungsunabhängige Organisationen. Insoweit ist die in der 5. Novelle für Hersteller und Vertreiber von Verpackungen vorgesehene „Vollständigkeitserklärung“ ein Schritt in die richtige Richtung und grundsätzlich zu begrüßen. Ohne seriöse Kontrollen geht jedoch Wettbewerb erfahrungsgemäß auf Kosten derer, die höhere Umweltstandards erfüllen als der billigste Anbieter. Aus diesem Grund sind Verstößen wettbewerbsrechtliche Relevanz in der Verpackungsverordnung beizumessen und dieses in der 5. Novelle zu verankern.

Der Verpackungsverordnung kommt nach wie vor eine maßgebliche Pilotfunktion im Bereich der Produktverantwortung zu. Um dieser gesellschaftlichen Bedeutung angemessen Rechnung zu tragen, sind alle relevanten Gruppen in die Umsetzung einzubinden. Die DUH fordert die volle Einsichtnahme durch klageberechtigte Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen in diese Vollständigkeitserklärungen sowie in die Mengenstromnachweise. Auf diese Weise werden diesen Verbänden Kontrollmöglichkeiten eingeräumt, die es ihnen erlauben, anhand der veröffentlichten Informationen zweifelsfrei festzustellen, ob und in welcher Weise Hersteller und Vertreiber ihren Verpflichtungen entsprechend der Verpackungsverordnung nachgekommen sind – da der Staat in der Regel auf entsprechende Kontrollen verzichtet. Schließlich werden bei aller Herstellerverantwortung die Entsorgung und das Recycling von Verpackungen letztlich von den Endverbrauchern bezahlt.

3.5 Mehrwegschutz

Das Dosenpfand hat zwar in den Bereichen Bier und Bier-Mixgetränke für eine Stabilisierung und sogar Erhöhung der Mehrwegquoten gesorgt. Bei kohlenensäurehaltigen Erfrischungsgetränken sowie im Mineralwasserbereich wurde der Niedergang der Mehrwegquote verlang-

samt. In den meisten EU-Staaten, die keine mehrwegstützenden Maßnahmen unternommen haben, sind Mehrwegsysteme extrem zurückgegangen oder zusammengebrochen. Schlimm sieht es entsprechend auch bei den nicht bepfandeten Fruchtsäften und Fruchtnektaren aus; hier ist die Mehrwegquote bei 10 Prozent auf niedrigstem Niveau angelangt. Ein weiterer Rückgang der Mehrwegquote z.B. im Wasser- und CSD-Bereich wird zu einer hohen Belastung der bestehenden Mehrwegsysteme in diesen Bereichen führen und das Ziel, 80 Prozent der Getränke in ökologisch vorteilhafte Verpackungen abzufüllen, kann nicht mehr erreicht werden.

Entsprechende Maßnahmen sieht die aktuelle Novelle jedoch nicht vor.

4 Neue Wege? Qualität als Grundprinzip

Einige Gedanken zum Aspekt der Qualität von Recycling verschiedener Materialien wurden bereits dargelegt. Im Folgenden werden diese noch weiter ausgeführt. So werden die Polymere in Kunststoffen mit jedem Recyclingschritt beeinträchtigt, die Fasern beim Papier werden kürzer. Bei der Bewertung oder dem Vergleich von Recycling wurde bisher kaum unterschieden, wie oft ein Material verwertet werden kann. Glas ermöglicht beispielsweise die uneingeschränkte Kreislaufführung.

4.1 Zu den verschiedenen Materialien

4.1.1 PET

Um die Praxis des Vergleiches ökologischer Auswirkungen etwas zu veranschaulichen, hier als Beispiel die Ökobilanz von Petcore (PET Container Recycling Europe, der Europäische Verband der PET-Recycler) aus dem Jahr 2004. In dieser wurden grundsätzlich Getränkeverpackungen und deren ökologische Auswirkungen von der Produktion bis zur Entsorgung miteinander verglichen. Ein solcher Vergleich ist hochkomplex, da einerseits Energieaufwand für Herstellung, Distribution etc. bilanziert werden, andererseits auch der Materialverbrauch für die Verpackungsherstellung, ggf. Waschung etc. betrachtet werden. Aus den verschiedenen Aspekten und Gewichtungen wird dann ein Gesamtergebnis aggregiert. Als ein gängiger Bilanzansatz wurde z.B. auch das Recycling von PET zu Textilien der PET-Flasche als positiver Nutzen angerechnet. D.h. es wurden nicht nur die Getränkeverpackungs-Systeme miteinander verglichen sondern auch der Nutzen einer PET-Einwegflasche für die Textilindustrie (z.B. für die Herstellung von Fleece-Pullis) zusätzlich positiv bewertet. Im Vergleich dazu hat natürlich eine Glasmehrwegflasche keinen Nutzen für einen Fleece-Pulli. Aus Sicht der DUH als Verbraucherschutzverband sollten beim Einkauf eines Getränks der Geschmack und die Qualität des Getränks im Vordergrund stehen. In diesen Aspekten ist die Glasflasche sowohl der PET-Flasche als auch dem Fleece-Pulli zweifellos überlegen. Dieses ist ein Beispiel dafür, warum die DUH Ökobilanz-Ergebnissen recht kritisch gegenüber steht.

Es wird immer wieder angeführt, dass auch PET bottle-to-bottle recycelt werden. Nach Aussagen aus der Verwertungsbranche stellt sich das in der Praxis jedoch weitaus schwieriger dar als erwartet. PET-Recyclat kann offensichtlich höchstens in einer Größenordnung von etwa 10 Prozent bei der Herstellung von Flaschen eingesetzt werden, ohne die Qualität der neuen Flaschen zu beeinträchtigen.

4.1.2 Getränkekartons

Die DUH-Untersuchungen zur Quotenberechnung bei Getränkekartons wurden bereits dargestellt. Zudem ist ein Großteil der marktüblichen Kartons dickwandiger als noch Mitte der 90er Jahre und mit Schraubverschluss ausgestattet. Diese heute eingesetzten Kartons sind um 29 bis 43 Prozent schwerer als beispielsweise die in UBA II bilanzierten Kartons, 14 Prozent der Zuwächse entstehen durch die Kunststoffverschlüsse. Die Verpackungsverordnung sieht eine Verwertungsquote von 60 Prozent für Getränkekartons vor. Derzeit werden für das Jahr 2004 vom Fachverband Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel e.V. (FKN) als erreichte Quote 64 Prozent angegeben. Rechnet man von dem verwerteten Gewicht 20 Prozent als Restinhalte ab, so verbleiben noch etwa verwertete 51 Prozent. Nach verlässlichen Informationen der DUH werden in den Verwertungsanlagen faktisch nur 60 Prozent der eingehenden Kartonmengen tatsächlich stofflich verwertet, weitere 20 Prozent sollen den Weg in die energetische Nutzung finden. Die Quoten in älteren Verwertungsanlagen wie z.B. Papierfabriken sind oftmals noch deutlich schlechter.

Die DUH geht davon aus, dass eine unabhängige Überprüfung der behaupteten Verwertungsquoten bei Getränkekartons ergeben könnte, dass die bisherigen Berechnungen zur Recyclingpraxis nicht korrekt waren und die laut Verpackungsverordnung geforderte Quote von 60 Prozent nicht erreicht wurde. Als Folge wäre die Einstufung des Getränkekartons als „ökologisch vorteilhaft“ nicht mehr aufrecht zu erhalten.

4.1.3 Aktuelle Fehlentwicklungen beim Glasrecycling

Nach Kenntnisstand der Deutschen Umwelthilfe e.V. haben die aktuellen Ausschreibungen zur Glasaufbereitung für die Jahre 2007-2009 den Markt sehr negativ beeinflusst.

Es ist zu befürchten, dass nach der Ausschreibung 2007-2009 sich die Preise, die von den Glashütten für das aufbereitete Altglas zu zahlen sind, um 8-10 € erhöhen werden. In der Spitze werden 15 € pro Tonne mehr gefordert, dies entspricht einer Preiserhöhung von rund 30 Prozent.

Die Kosten für die Primärmaterialien Quarz, Soda und Kalk sowie Energie incl. CO₂-Zertifikaten sind geringer als diese Zusatzkosten für die Altscherben. Die Glasindustrie hat deshalb angekündigt, vermehrt Primärrohstoffe für die Glasproduktion einzusetzen. Damit einher geht ein erhöhter Energiebedarf und Altscherben sollen in einer Größenordnung von 10 bis 20 Prozent weniger eingesetzt werden. Bei der DUH häufen sich zudem Meldungen von Glas-Zwischenlagern. Es ist zu vermuten dass dieses – zumindest in einigen Fällen – nicht ordnungsgemäß geschieht.

Ein weiterer bedeutender Aspekt der neuen Ausschreibungen ist die ausdrückliche Untersagung der Festlegung von Qualitätsstandards für das Material, das in die Aufbereitung kommt. Damit hat der Aufbereiter keine Möglichkeit mehr, minderwertige Qualitäten zurückzuweisen und der Sammler hat keinerlei Anreiz, die Qualität des gesammelten Glases zu verbessern (z.B. durch Verbraucherinformation). Das Duale System wird pro Tonne bezahlt, Qualität spielt hierbei keine Rolle.

Die neue Ausschreibung scheint sich zudem mittelstandsfeindlich auszuwirken, weil der Druck auf Sammlung, Transport und Aufbereitung zunimmt und nur die großen Konzerne dies längerfristig „ausharren“ können, während kleinere Unternehmen mit „realen Preisen“ gar nicht erst zum Zuge kommen. Zudem zeigt sich auch ein Konzentrationsprozess über den gesamten Sammel- und Aufbereitungsprozess hinweg:

Mittelständler sind nicht in der Lage, alle diese Ebenen abzudecken. Zudem wird die Dokumentation der Mengenströme mit der Zunahme dualer Systeme aufwändiger – und damit auch für Mittelständler schlechter handhabbar – gleichzeitig ist die Transparenz des Marktes schwieriger zu gewährleisten. Dieses sind Rahmenbedingungen, die im Abfallbereich häufig befördern, dass Gesetze umgangen und Umweltstandards unterlaufen werden.

Seit 1993 wurden in der Bundesrepublik bisher rund 32 Millionen Tonnen Altglas gesammelt, und nach fachgerechter Aufbereitung in den Glashütten eingesetzt. Jede Tonne Altglas bei der Neuglas-Herstellung schont wertvolle Rohstoff-Ressourcen, spart Energie und mindert die Belastung des Klimas durch schädliche Treibhausgase. Werden in der Schmelze ca. 80 Prozent Altglas eingesetzt, so spart dies circa 20 Prozent Energie.

Es verdichten sich somit die Anzeichen, dass durch die DSD-Neuausschreibung das weltweit vorbildliche und erfolgreiche Glasrecycling in Deutschland massiv gefährdet wird.

4.2 Ansätze in Richtung Qualität

Während sich europaweit die Grüner-Punkt-Systeme unter der geschickten Führung von "Pro Europe" ausgebreiteten, entwickelte sich parallel in Luxemburg ein anderes System: der kontrollierte „Rückkonsum“, initiiert und betrieben vom Abfallentsorger der „Superdreckskescht“. Der Ansatz ähnelt dem früheren DDR-Sero-System, allerdings wird die Abgabe der Wertstoffe nicht direkt entlohnt, dafür aber andere Anreize gegeben. Die über viele Jahre auf die Entsorgung von Problemabfällen spezialisierte "Superdreckskescht" versucht derzeit erfolgreich, über ein Tochterunternehmen dem Verbraucher ein ansprechendes Komplettangebot für die Entsorgung auch von Verpackungsabfällen zu bieten, zu deren Angebot auch die Einkaufs- und Abfallberatung gehört.

Angenommen wird in den derzeit bestehenden zwei „Rückkonsumzentren“ alles - von der Batterie über den Haushaltschemikalien, Verkaufsverpackungen bis hin zum Elektroaltgerät. Hier geht es nicht darum, Abfall möglichst bequemst zu entsorgen, sondern es geht um Rück-Konsum bzw. die Gewinnung möglichst hochwertiger Stoffströme. Weitere interessante Anreize für den Verbraucher, das jeweilige Rückkonsumzentrum aufzusuchen, liegen in einem Flohmarkt-Tauschsystem: Wiederverwendbare Produkte, Bücher etc. werden in einem Tauschbereich in Regalen präsentiert, jeder Kunde kann hieraus max. drei Produkte kostenlos mitnehmen.

Durch regelmäßige Restmüllanalysen wird überprüft, wie gut das System angenommen wird. Die Verbraucher gehen in die Rückkonsumzentren wie in einen Supermarkt und die Rückgabemengen zeigen: sie tun es mit Überzeugung.

Weitere Rückkonsumzentren werden mittlerweile auch in der Schweiz und in naher Zukunft möglicherweise auch im Saarland eingerichtet. Ein zentraler Unterschied zu bestehenden dualen Systemen ist, dass beim Wertstoff angesetzt wird, also beim Inhalt, nicht bei dem Ziel der Masse-Maximierung bzw. des System-Erhalts. Das System hier ist ausschließlich zweckdienlich. Ein solcher Ansatz eröffnet insbesondere auch kleinen und mittelständischen regional agierenden Betrieben neue Aktionsspielräume.

5 Fazit

Wir haben es über die Jahre und Novellen geschafft, den Regelungsbereich der Verpackungsverordnung beliebig zu verkomplizieren. Allein diese Komplexität macht es fast unmöglich Schwachstellen klar zu identifizieren und zu beheben. Es scheint an der Zeit, für einen Reload der Kreislaufwirtschaft – quasi die „2.0 Version“, die auf Grundlage der Erfahrungen aller Akteure in den letzten 15 Jahren und mit Hilfe ehrlicher Zahlen das Prinzip „gesunder Menschenverstand“ mit vollziehbaren Regelungen und klaren Verantwortlichkeiten in den Vordergrund stellt. Auf diese Weise kann tatsächlich die Entsorgung von Abfällen zur Gestaltung von Wertstoffströmen und damit einer Kreislaufwirtschaft im eigentlichen Sinne gewandelt werden.

Aus Sicht der DUH ist das Thema Qualität neu und verstärkt zu diskutieren. Es bedarf hierbei politischer Entscheidungen z.B. hinsichtlich der Fragen:

1. Will Deutschland als Ideengeber des Gestaltungsprinzips der Kreislaufwirtschaft auch „leading nation“ in diesem Bereich sein oder verkommt die Kreislaufwirtschaft zur 1:1 Übersetzung von EU-Regelungen nach dem Minimalprinzip mit mangelhaft ausgestaltetem Vollzugsapparat?
2. Für den Teilbereich der Getränkeverpackungen: Wollen wir regionale und mittelständische Mehrwegsysteme erhalten oder gilt ausschließlich das Prinzip „survival of the cheapest?“

Kontakt:

Deutsche Umwelthilfe e.V.
BÜRO BERLIN
Hackescher Markt 4/
Neue Promenade 3 (Eingang)
10178 Berlin

Telefon 030 258986 - 12
Fax 030 258986 - 19
E-Mail leonhardt@duh.de
Internet www.duh.de