

Konsequenzen aus der Abwrackprämie für die Recyclingindustrie - Ökonomische Anreize schaffen zur Nutzung einer europaweit führenden Umwelttechnik -

Dr. Beate Kummer

Positive Effekte für die Recyclingindustrie

Die Abwrackprämie hat in den zurückliegenden Monaten sowohl beim Fahrzeugabsatz als auch in der Recyclingwirtschaft zu einer Belebung geführt. In Zeiten der Wirtschafts- und Finanzkrise sind derartige Konjunkturprogramme willkommene Instrumente, um den Autoabsatz zu stützen und Kaufanreize auszulösen. Aber nicht nur die Hersteller profitierten von diesem schnell wirkenden Marktimpuls, auch in der Recyclingindustrie wurden positive Effekte beobachtet. Auf einigen Schrottplätzen ist so viel los, wie seit vielen Jahren nicht mehr. Steigerungen des täglichen Rücklaufs von Altfahrzeugen von bis zu 100 % werden regional beobachtet. Denn die Auszahlung der Abwrackprämie ist an eine – aus der Sicht der Recyclingwirtschaft – ganz wichtige Bedingung geknüpft: Sie wird nur dann ausgezahlt, wenn ein Verwertungsnachweis durch eine nach Altfahrzeugverordnung zugelassene Rücknahmestelle vorliegt. Die Erfolge sind beachtlich: Sowohl im Neuwagenabsatz (Anträge bis 07.06.2009: 1.400.208; Neuwagen: 49,6 %; Jahreswagen: 50,4 %) als auch im Rücklauf der Altfahrzeuge wurden immense Zunahmen erreicht (zusätzlich etwa 1,5 Mio. Altfahrzeuge). Daraus haben sich allerdings auch problematische Situationen bei den Rücknahmestellen und Demontagebetrieben ergeben: Begrenzte Lagerkapazität, Überkapazität an Gebrauchtteilen und Absatzprobleme des Schrottes aufgrund des Preisverfalls sind nur einige Stichworte.

Doch es ist zu befürchten, dass sich schon ab 2010 wieder der „alte Trend“ fortsetzen wird: Nach Ausschöpfung der Abwrackprämie wird erneut ein starker Export der Altfahrzeuge/Gebrauchtwagen stattfinden. In den letzten Jahren wurde vor allem aus den mitteleuropäischen Mitgliedstaaten (u.a. Deutschland, Österreich) eine große Anzahl abgemeldeter Fahrzeuge als „Gebrauchtwagen“ oder als „Altfahrzeuge“ exportiert. Bei der Verwertungsquote nimmt Deutschland deshalb im europäischen Vergleich die Position des Schlusslichts ein: Lediglich 39% der inländischen Fahrzeuglöschungen wurden 2005 der nationalen Verwertung zugeführt (vorausgesetzt die Quote wird als Quotient aus der Anzahl verwerteter Fahrzeuge bezogen auf die Menge gelöschter Fahrzeuge berechnet). In 2006 sank die Anzahl der verwerteten Fahrzeuglöschungen sogar auf 504.000, so dass die dann erreichte nationale Quote –im gemessen an den Löschungen nur noch etwa 16 % betrug!

Land	Zahl der inländischen Fahrzeuglöschungen in 1000	Zahl der inländisch verwerteten Fahrzeuge in 1000	Verwertungsquote
Deutschland	3.068	1.200	39 %
Norwegen	258	237	92 %
Schweden	90	81	90 %
Großbritannien	2.200	2.110	96 %
Italien	1.830	915	50 %
Frankreich	1.800	1.300	72 %
Spanien	850	1.000	117 % (!!!)
Niederlande	473	272	57 %
Österreich	247	124	50 %

Tab.1: Fahrzeuglöschungen und inländische Verwertung im europäischen Vergleich (Quelle: ACEA, 2006).

Diese Entwicklung ist umso besorgniserregender angesichts der umfangreichen Investitionen, die in Deutschland getätigt wurden (seit 2005 etwa 100 Mio. Euro in Shreddertechnik), um die hohe stoffliche Verwertungsquote der Altfahrzeugverordnung einzuhalten. So hat sich eine anspruchsvolle Umwelttechnik entwickelt, die mit den Haupttätigkeiten über Demontieren, Shreddern sowie Aufbereiten der Shredderschwer- und Shredderleichtfraktion europaweit führend ist. In verschiedenen Großversuchen mit mehreren Hundert Fahrzeugen konnte außerdem nachgewiesen werden, dass die stoffliche Quote seit 2006 sicher eingehalten wird (s. Scholz AG, Essingen, in 2006 und 2008, teilweise veröffentlicht; Interseroh SE, Köln, 2006 und DEUMU Deutsche Erz- und Metall-Union GmbH, Salzgitter, 2006).

Seit längerem wird deshalb überlegt, den Erlass eines ökonomischen und/oder ordnungspolitischen Instruments zu fordern, um stillgelegte Fahrzeuge auch tatsächlich der heimischen Industrie zuführen zu können. Denn: Wie die Zahlen des ACEA weiter belegen, haben andere EU-Mitgliedstaaten offensichtlich keine oder lediglich geringe „Exportverluste“: Die skandinavischen Länder Norwegen und Schweden erreichen Verwertungsquoten von 92% bzw. 90%; Großbritannien liegt sogar bei 96% (www.acea.be).

Land	Höhe der Prämie	Mindestalter der Autos	Bedingungen	Zeitraumen
Deutschland	2.500 €	9 Jahre	Verwertungsnachweis	01/09-09/09
Frankreich	1.000 € (bis zu 5000 €)	10 Jahre	Neuwagen < 160 g CO ₂ /100 km (bei Kauf eines Elektroautos)	12/08-12/09
Österreich	1.500 €	13 Jahre	n.b.	04/09-12/09
Portugal	1.000 bzw. 1.220 €	10 bzw. 13 Jahre	n.b.	01/09-12/09
Rumänien	1.000 €	10 Jahre	n.b.	02/09-12/09
Spanien	Darlehen bis zu 10.000 €	10 Jahre oder mind. 250.000 km Laufleistung	n.b.	01/08-07/10
Großbritannien	2.000 Pfund (Staat 1.000 sowie Hersteller 1.000)	10 Jahre	n.b.	seit 05/09-03/10
Japan	1.830 €	13 Jahre	Energieeffizienter Neuwagen	seit 04/09
USA („Cash for Clunkers“)	3.250 €	Altauto, muss zuletzt mind. 1 Jahr angemeldet sein	„sparsamer Neuwagen“	06/09-09/09
Alternative Anreize zum Kauf eines Neuwagens				
China	Halbierung Mehrwertsteuersatz auf 5 %		für Autos mit Hubraum < 1,6 l	Seit 2009
Alternative Instrumente zur Förderung des Verwertermarktes				
Niederlande	Fondslösung (2000-2007 45 €, seit 2007 15 € bei Erstzulassung)	Neuwagen	Unterstützung unwirtschaftlicher Verwertung	Seit 2000
Norwegen	Ersthalter zahlt Pfand von 186,90 €, Finanzhilfe seit 2008: 623,80 €	Neuwagen	Finanzhilfe für schadstoffemittierende Fahrzeuge bei Verschrottung	1978–2007, seit 2008: Auszahlung einer staatlichen Finanzhilfe
Schweden	Erstbesitzer zahlt Pfand auf Neuwagen 74,83 -181,73 € (Einzahlung in einen Fonds)	Neuwagen	Auszahlung des Pfandes bei Rückgabe im Inland	1975 -2007 (Pfand schrittweise erhöht)
Schweiz	Freiwilliger Beitrag der Importeure auf jedes Neufahrzeug (75 ChF, seit 2006 : 1 ChF)	Neuwagen	Unterstützung der Verwertung	Seit 1992

Tab. 2: Die Regelung der Abwrackprämie in Staaten der EU-27 und ausgewählten Industriestaaten (Quelle: EU-Kommission, 2009) sowie weitere Instrumente als Kaufanreize. Die Höhe der Prämie ist jeweils an unterschiedliche Voraussetzungen gekoppelt.

Unterstützung des Recyclingsmarkts bei europäischen Nachbarn

In Deutschland und anderen Staaten hat die Abwrackprämie zu großen Erfolgen beim Neuwagenkauf geführt, auch die Recyclingwirtschaft hat sich größeren Zulaufs von zu verschrottenden Fahrzeugen erfreuen können. In einigen Ländern war die Auszahlung der Prämie auch an konkreten ökologischen Kriterien geknüpft, wie aus Tab.2 zu ersehen ist. Doch wie geht es nach dem Auslaufen der Prämie weiter? Wie kann die Recyclingwirtschaft nachhaltig profitieren?

Norwegen und Schweden, aber auch die Niederlande und die Schweiz, haben bereits jahrelange Erfahrungen mit alternativen Instrumenten zur Förderung des heimischen Verwertermarktes, d.h. zur Unterstützung der nationalen Recyclingwirtschaft (s. Tab.2). Beide skandinavischen Staaten verfügten bis 2007 über eine Pfandlösung; sie führte dazu, dass Exporte nur in ganz geringem Umfang stattgefunden haben. Beispielsweise zahlte der Ersthalter in Norwegen bis 2007 ein Pfand von €

186,90; seit 2008 erhält er eine Finanzhilfe von € 623,80 für schadstoffemittierende Fahrzeuge bei der inländischen Verschrottung. Der schwedische Erstbesitzer zahlte bis 2007 ein Pfand von € 74,83 bis € 181,73 in einen entsprechenden Fonds. Die Auszahlung des Pfandes erfolgte bei Rückgabe des Fahrzeugs im Inland. So konnten für die Verbraucher finanzielle Anreize geschaffen werden, ihre Altfahrzeuge einer inländischen Verwertung zuzuführen. und gleichzeitig wurde die heimische Recyclingindustrie gefördert.

In den Niederlanden wurde ein Fonds eingerichtet und die ARN-Auto Recycling Nederland gegründet worden (www.arn.nl). Bereits seit 1990 ist das System zur freiwilligen Rücknahme von Altfahrzeugen auf Initiative der wichtigsten Wirtschaftsbeteiligten aufgebaut. ARN kooperiert mit Recyclingunternehmen und unterstützt sie z.B. finanziell bei der unwirtschaftlichen Verwertung von insgesamt 20 verschiedenen Materialien. ARN finanziert sich durch eine Gebühr bei der Erstzulassung von Fahrzeugen, die von 2000 bis zum 1. Januar 2007 45 €/Fahrzeug betrug und anschließend auf 15 € reduziert wurde. Das System ist selbsttragend. Derzeit kann davon ausgegangen werden, dass Hersteller und Importeure die gesamten Kosten der Verwertung und Rücknahme der Altfahrzeuge tragen. Die derzeitige Zuzahlung pro Altfahrzeug beträgt etwa 94 €, wie der Finanzbericht für 2008 ausweist.

In der Schweiz haben die ansässigen Automobilimporteure 1992 die Stiftung Auto Recycling Schweiz gegründet (www.stiftung-autorecycling.ch). Die Mittel für die Zweckerfüllung dieser Stiftung (Förderung der umweltgerechten Entsorgung der nichtmetallischen Reststoffe) von rund 75 Mio. ChF werden von den Gründern, d.h. den Importeuren, aufgebracht. Sie zahlen einen freiwilligen Entsorgungsbeitrag pro Neufahrzeug, anfangs 75 ChF, heute lediglich 1 ChF. Die Beitragsleistungen, die aufgrund der in der Schweiz in Verkehr gebrachten Fahrzeuge berechnet wurden, erfolgen freiwillig ohne jeden gesetzlichen Zwang. Das Kapital der Stiftung wird für die Einreichung eines Verwertungsnachweises an die Shredderanlagen ausgezahlt (pro Fahrzeug 28 ChF). Zudem muss nachgewiesen werden, dass die Entsorgung des sogenannten RESH (REststoffe aus Shredderanlagen) über eine stoffliche/energetische Verwertung erfolgt, RESH darf aber nicht deponiert werden.

Welches Umfeld gibt für die Recycler in Deutschland?

Welche Möglichkeiten gibt es ab 2010, auch in Deutschland einen noch nachhaltigeren Anreiz für den Fahrzeughalter zu schaffen, die „alten Schätzchen“ bei inländischen, zertifizierten Annahmestellen abzugeben und Exportverluste zu minimieren? Eine gesetzlich determinierte „kostenlose Rückgabemöglichkeit“, bei der die Hersteller im Rahmen ihre Produktverantwortung die Kosten für Rücknahme und Entsorgung tragen müssten, ist unter den gegebenen Marktbedingungen kein geeignetes Instrument. Die Letztbesitzer haben nicht ausreichend Anreize, um ihr Altfahrzeug dem heimischen Verwertermarkt zu überlassen, wenn das „alte Schätzchen“ meist noch mehr als den bloßen Schrottwert hat.

Deshalb sollte heute nach neuer Marktlage, die Europäische Altfahrzeugrichtlinie einer Änderung unterzogen werden, eine kostenlose Rücknahmepflicht ist überholt. Auf der anderen Seite beklagen die an der Entsorgung beteiligten, in der Regel mittelständisch geprägte Demontage-, Shredder- und Verwertungsunternehmen, dass sie keine kostendeckende Demontage und Verwertung darstellen können, wenn Mehrkosten wie in 2009 durch erhöhten Zulauf von Altkarosserien entstehen wie zusätzliche Kosten für Lagerhaltung, gestiegene Transportkosten etc. Auch hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben, in dem die tatsächlich in der Pflicht der Produktverantwortung stehenden Unternehmen – die Hersteller – stärker in die Pflicht genommen werden könnten.

Deshalb kommen aus heutiger Sicht vor allem nachfolgend genannte Möglichkeiten zur Unterstützung der heimischen Recyclingindustrie in Betracht, was im Folgenden noch näher ausgeführt wird:

- Neudefinition eines „Gebrauchtwagen“ und eines „Altfahrzeugs“, um Exporte stärker beschränken zu können und
- Bildung eines Fonds, der aus Mitteln der Hersteller gespeist wird (z.B. Partizipation an den bereits gebildeten Rückstellungen der Automobilhersteller im Rahmen deren Produktverantwortung) oder
- (gesetzlich verankerte) Bepfandung von Neuwagen.

So scheint es besonders wichtig zu sein, die Definitionen „Altfahrzeug¹“ und „Gebrauchtwagen²“ exakter zu formulieren. Notwendig sind rechtsverbindliche Begriffe, die es ermöglichen, ein Altfahrzeug am Ende der Lebensdauer (z.B. bei Nichteinhaltung der EURO-1-Norm, Nichtvorhandensein eines geregelten Katalysators...) unter dem Abfallregime zu behandeln. Geplante Exporte von Abfällen unterliegen dann gemäß Abfallverbringungsrecht einer Genehmigung und sind ergo besser zu überwachen. Deshalb sind solche eindeutigen Neudefinitionen im Abfallrecht (Abfallrahmenrichtlinie und Altfahrzeugrichtlinie) schnellstmöglich zu formulieren, die es ermöglichen, erfolgreich vor allem illegale Exporte unterbinden können.

Erhebungen unter Zuhilfenahme der Geschäftsberichte der Automobilhersteller haben gezeigt, dass eine Reihe der aus dem Altfahrzeuggesetz und Handelsgesetzbuch Verpflichteten Rückstellungen zur Rücknahme und Verwertung von Altfahrzeugen gebildet haben. Erste Untersuchungen zeigen, dass entsprechende Rückstellungen in einem Gesamtumfang von mehreren Milliarden Euro in den Bilanzen einiger Automobilkonzerne ausgewiesen werden. Die Rückstellungen sollten erstmalig im Jahresabschluss für 2002 ausgewiesen werden und sind für die „Verpflichtungen zur Rücknahme und Verwertung von Altfahrzeugen nach den §§ 3 bis 5 der Altfahrzeugverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juni 2002 (BGB.I S.2214)“ zu verwenden. Da die Verwendung ausschließlich diesem, im Gesetz definierten Zweck zu erfolgen hat, ist zu diskutieren, ob ein Teil der Rückstellungen z.B. in einen unabhängig verwalteten Fonds überführt werden kann. Daneben gibt es andere Möglichkeiten, wie erfolgreiche Beispiele anderer europäischer Staaten zeigen: Fondslösung (s. Niederlande), Stiftung (vgl. Schweiz) sowie Versicherung (s. Schweden).

Die bestehenden Rückstellungen könnten in einen unabhängig verwalteten Fonds fließen, der mit einem hohen Volumen ausgestattet und mit einer guten Kapitalverzinsung (z.B. 5 Mrd. € Fondsvolumen, 5 %-Verzinsung, jährliche Erträge von 250 Mio. €) angelegt werden müsste. Diese könnten für die Risiken der Verwerter (schwankende Stahlschrott- und Metallpreise, Transportkosten, Lagerkapazitäten/z.B. 75 Mio. € für 50 €/Fahrzeug, wenn mit einem Rücklauf von 1,5 Mio. Fahrzeugen gerechnet wird), für Forschung und Fondsverwaltung ausgegeben werden.

Des Weiteren bietet sich – wie in der Schweiz – die Möglichkeit, eine Stiftung einzurichten. Da bei einer Stiftung allerdings in der Regel nie mehr als der Gesamtumfang der Kapitalerträge ausgegeben werden kann, ist auch bei einer Stiftungslösung ein großes finanzielles Volumen notwendig. Außerdem steht das schwedische Modell einer Versicherung bzw. einer Haftpflichtversicherung für Erzeuger zur Verfügung. Der Hersteller/Importeur zahlt für das Neufahrzeug eine einmalige Prämie, die den Pkw während seiner gesamten Lebensdauer begleitet, unabhängig von der Anzahl der Halter. Die Versicherungsnummer ist mit der Fahrgestellnummer identisch. Das Entsorgungsunternehmen erhält den Pkw vom Letzthalter und unabhängig davon, ob der ursprüngliche Hersteller noch existiert oder nicht, kann er der Erstattung der Entsorgungskosten sicher sein, selbst wenn die Entsorgung teurer kommt als vorher angenommen.

Es gibt zahlreiche erfolgreiche Beispiele, die zeigen, dass es vor allem ökonomische Instrumente sind, die dem Konsumenten/Letzbesitzer einen Anreiz bieten, Altgeräte/-produkte dem Wirtschaftskreislauf wieder zuzuführen. Erfolgreiche Beispiele lassen sich aus der Verpackungsverordnung und der Batterieverordnung (Bepfandung Eingweggetränkeverpackungen, Autobatterien) ableiten. Auch die Möglichkeit einer (gesetzlich verankerten) Pfandlösung für den Kfz-Markt wird in Deutschland bereits diskutiert. Entscheidend wäre die Höhe des Pfands: Ein Pfand, das wirklich als Anreiz wirksam wäre, müsste höher sein als der „Gebrauchtwagenwert“ bzw. höher als der aktuelle „Schrottwert“, wenn der Letzthalter das Fahrzeug abgeben soll. Dies würde zu einer deutlichen Preissteigerung von Neufahrzeugen führen. Bei der Pfandhöhe bliebe ggfs. auch z.B. die dynamische Ausgestaltung in Abhängigkeit vom Schrottpreis und/oder am Neuwert bzw. Restwert des gelöschten Fahrzeugs zu klären. Bei der Größenordnung des Kfz-Markts in Deutschland bleibt außerdem abzuwägen, mit welchem Verwaltungsaufwand eine solche Pfandlösung umzusetzen ist.

Quellenhinweise:

- ACEA, Verwertungsquoten in 2005/2006.

¹ Altfahrzeuge: Fahrzeuge, die Sinne von Artikel Buchstabe a) der Richtlinie 75/442/EWG als Abfall gelten (Richtlinie 2000/53/EG)

² Gebrauchtwagen: Unter einem Gebrauchtwagen versteht man üblicherweise ein Fahrzeug, in der Regel einen PKW, welches bereits mindestens einen Vorbesitzer hatte.

- Berninger und Kohlmeyer, Umweltmagazin, Juni 2009, „Effekte der Abwrackprämie auf Autoverwerter“.
- Blume, T. und Gatterman, J., „Pfandsysteme zur Sicherung der Ziele der Altfahrzeugverordnung“, UPR, 2/2009.
- Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP im Bundestag, Drucksache 16/13132. 26. Mai 2009.
- EU-Kommission, Regelung der Abwrackprämie in Staaten der EU-27 und ausgewählten Industriestaaten, 2009.

Kontakt:

Dr. Beate Kummer

Kummer:Umweltkommunikation GmbH

Mülheimer Straße 7, 53604 Bad Honnef

T: +49 2224 9011480

Email: buero@beate-kummer.de

Web: www.beate-kummer.de

September 2009