



Ein Markt für duale Systeme

Optionen für Wettbewerb und Effizienz in der
Rücknahme von Verpackungen

- Zusammenfassung -

Verfasser:

Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers

Dipl.-Volksw. Matthias Schatz

Dipl.-Volksw. Henning Tegner

Unter Mitarbeit von:

Katharina Kluth

Berlin, Februar 2001

Auftrag und Ziel der Studie

Ziel der Studie „Ein Markt für duale Systeme“ ist es, das Potential für mehr Wettbewerb in der Rücknahme und Verwertung von Verpackungen zu ermitteln und zu bewerten. Maßgeblich dafür ist zunächst der Rahmen, den die Verpackungsverordnung von 1998 aufgespannt hat. Im zweiten Schritt soll aufgezeigt werden, wie die Verpackungsverordnung ggf. geändert werden muss, um mehr Wettbewerb und Effizienz zu ermöglichen.

Die Untersuchung beschränkt sich auf Rücknahmesysteme, die - wie das der DSD AG - nach § 6 Abs. 3 VerpackV in zumindest einem Bundesland flächendeckend eingerichtet bzw. einzurichten sind. Die Hersteller und Vertreiber von Verpackungen können sich von ihrer individuellen Rücknahmepflicht nach § 6 Abs. 1 VerpackV befreien, indem sie sich einem solchen flächendeckend eingerichteten Rücknahmesystem anschließen.

Auftraggeber der Studie ist die Landbell AG für Rückhol-Systeme in Mainz als bisher einzige Konkurrentin der DSD AG. Die Landbell AG hat die Zulassung in Hessen beantragt und bereitet weitere Anträge für mehrere andere Bundesländer vor.

Hinweis: Die Langfassung der Studie steht auch im Internet unter <http://wip.tu-berlin.de> zum Download bereit.

Rechtlicher Rahmen

Wichtigste Grundlage des deutschen Abfallrechts ist das 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Neben allgemeinen Vorschriften zum Umgang mit Abfällen enthält es die Erlaubnis, Verordnungen zu erlassen, welche die sogenannte Produktverantwortung der Hersteller festlegen. Mit der Produktverantwortung wird meist eine Pflicht zur Rücknahme und Entsorgung (d.h. Verwertung und Beseitigung) der Produkte verknüpft.

Die 1991 erlassene und 1998 novellierte Verpackungsverordnung (VerpackV) sieht derartige Rücknahmepflichten für Transport-, Verkaufs- und Umverpackungen¹ vor. Nur für Verkaufsverpackungen sind aber festgelegte Verwertungsquoten zu erfüllen:

¹ Transportverpackungen erleichtern den Transport von Waren und schützen vor Beschädigungen. Eine Transportverpackung ist beispielsweise ein Karton, der eine größere Zahl von Zahnpastatuben enthält. Verkaufsverpackungen werden mit dem Produkt als eine Verkaufseinheit angeboten und fallen in der Regel beim Endverbraucher als Abfall an (z.B. restentleerte Zahnpastatube). Umverpackungen sind zusätzliche Verpackungen zu den Verkaufsverpackungen und werden meist aus Marketing-Erwägungen verwendet (z.B. Pappschachtel, in der sich eine Zahnpastatube befindet).

Tabelle 1: Verwertungsquoten der VerpackV für Verkaufsverpackungen

Glas	75%
Weißblech	70%
Aluminium	60%
Papier, Pappe, Karton	70%
Verbunde	60%

Für Kunststoffverpackungen wird durch eine leicht abweichende Regelung bestimmt, dass mindestens 36% durch werkstoffliche Verfahren verwertet werden müssen. Weitere 24% der Kunststoffverpackungen müssen ebenfalls verwertet werden, wobei aber auch eine rohstoffliche oder energetische Verwertung zugelassen ist.²

Die Verpackungsverordnung verpflichtet die Vertrieber von Produkten, die Verkaufsverpackungen am Ort der tatsächlichen Übergabe (d.h. im Geschäft) oder in dessen unmittelbarer Nähe zurückzunehmen („Selbstentsorger“ nach § 6 Abs. 1 u. 2 VerpackV). Alternativ zur Selbstentsorgung der Verkaufsverpackungen können sich die Hersteller oder Vertrieber an einem flächendeckenden Rücknahmesystem für Verkaufsverpackungen beteiligen (§ 6 Abs. 3 VerpackV). In beiden Fällen hat die Rücknahme der Verkaufsverpackungen für den privaten Endverbraucher kostenlos zu erfolgen.

Derzeit ist der „Selbstentsorger“-Fall eher die Ausnahme³ und der weit überwiegende Teil der Hersteller und Vertrieber muss sich de facto am einzigen bisher zugelassenen Rücknahmesystem beteiligen - also dem System der DSD AG („Grüner Punkt“). Die Verpackungsverordnung schreibt jedoch keineswegs vor, dass es nur ein einziges Rücknahmesystem geben darf. Vielmehr wurde in der Novelle der Verordnung von 1998 der Wettbewerbsgedanke ausdrücklich hervorgehoben.

² Werkstofflich ist eine Verwertung, wenn das Material an sich erhalten bleibt. Zum großen Teil kommt es dabei zum sogenannten Downcycling, d.h. aus ehemals hochwertigen Verpackungskunststoffen entstehen minderwertige Kunststoffe, die nur Beton oder Holz substituieren können. Als rohstoffliche Verfahren sind derzeit bei der Kunststoffverwertung die Mitverbrennung im Hochofen und die Methanolgewinnung im Sekundärrohstoff-Verwertungszentrum „Schwarze Pumpe“ im Einsatz. Energetische Verfahren setzen auf eine Verbrennung der Materialien zur Energiegewinnung. Nicht nur dem Laien mag es schwer fallen, den Unterschied bei der Verbrennung von Kunststoffen im Hochofen und der Verbrennung von Kunststoffen zur Energieerzeugung zu erkennen.

³ Im Bereich der Supermärkte hat die Drogeriekette dm Anfang des Jahres erstmals mit der Interseroh AG eine solche Lösung verwirklicht.

Selbstentsorger oder Rücknahmesystem

Zwangspfand

Obwohl für alle Verpackungen eine Rücknahmepflicht der Hersteller bzw. Vertreiber vom Verordnungsgeber installiert wurde, sieht die Verpackungsverordnung zusätzlich eine sogenannte Mehrwegquote vor: Mindestens 72% aller Getränke müssen in Mehrwegverpackungen abgefüllt werden. Es drängt sich der Eindruck auf, dass der Verordnungsgeber trotz Recyclingquoten nicht an die Effizienz des von ihm geschaffenen Rücknahmesystems glaubt und mit dem Zwangspfand einen „doppelten Boden“ eingezogen hat.

Da alle vorliegenden Studien in Bezug auf die ökonomische und ökologische Effizienz des Pflichtpfandes zu extrem uneinheitlichen Ergebnissen kommen, sollte dies zum Anlass genommen werden, die Verpackungsverordnung insgesamt zu überdenken und zu verbessern.

Ausgangslage

Die derzeitige Ausgangslage bei der Rücknahme und Verwertung von Verpackungen ist aus ökonomischer Sicht ernüchternd:

- Rücknahmepflichten für Hersteller und Vertreiber lassen sich in bestimmten Konstellationen rechtfertigen. Bei Verpackungen als ökologisch relativ ungefährliche Abfälle sind diese Voraussetzungen nicht gegeben.
- Für Verwertungsquoten, die die Verpackungsverordnung den Rücknahmesystembetreibern auferlegt, gibt es keine wissenschaftliche Begründung; mit anderen Worten – die Quoten sind aus der Luft gegriffen. Im Rahmen der Studie wurde allerdings angenommen, dass die Umweltpolitik die Quoten zwar aufrecht erhalten möchte, dies aber zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten.
- Das heutige System ist beherrscht von der DSD AG. Die DSD AG finanziert sich aus den Lizenzentgelten, die 19.000 Hersteller und Vertreiber für die Nutzung des „Grünen Punktes“ entrichten. Mit der Beteiligung am System „Grüner Punkt“ werden die Lizenznehmer von ihrer individuellen Rücknahmepflicht befreit. Die deutschen Verbraucher wenden nach Angaben der DSD AG jährlich 3,6 Mrd. DM für Lizenzentgelte auf. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass die Quoten zu den gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten erreicht werden. Im Gegenteil: Anhaltspunkte aus der Literatur und aus dem europäischen Ausland weisen darauf hin, dass erhebliche Einsparpotentiale möglich und realistisch sind.
- Mehr Wettbewerb ist eine wesentliche Voraussetzung, um die vorhandenen Kosteneinsparpotentiale zu mobilisieren. Die gegenwärtige VerpackV schafft zwar

enttäuschender
Status Quo

einige Minimaloptionen für mehr Wettbewerb, ist aber gleichwohl als wettbewerbspolitische Fehlkonstruktion zu bezeichnen.

Wettbewerbsoptionen unter der gegenwärtigen VerpackV

Schwerarbeit für
Newcomer

Die VerpackV in der Fassung von 1998 schließt zwar den Wettbewerb zwischen Systembetreibern nicht aus, allerdings gibt sie auch keine Anhaltspunkte, wie Wettbewerb aussehen und ggf. eingeklagt werden kann. Offenbar hat der Verordnungsgeber selbst nicht daran geglaubt, dass Wettbewerb entstehen kann. Gegenüber potentiellen Newcomern errichtet die VerpackV eine Reihe von unnötigen Markteintrittsbarrieren:

- Der Newcomer muss als Zulassungsvoraussetzung in einem Bundesland flächendeckend von allen Kreisen und kreisfreien Städten so genannte Abstimmungserklärungen einholen. Sie bescheinigen, dass sein Rücknahmesystem auf das jeweilige System der kommunalen Abfallentsorgung abgestimmt ist. Ein organisches Wachstum wie in „normalen“ Märkten ist damit nicht möglich.
- Auf Basis der Abstimmungserklärungen kann die Zulassungsbehörde auf Landesebene (i.d.R. das Umweltministerium) die Zulassung als Systembetreiber erteilen. In der Praxis verbindet sie dies mit zusätzlichen Forderungen und Bedingungen.
- Auf der Finanzierungsseite hat die DSD AG in der Vergangenheit unterschiedliche Argumente vorgebracht, die darauf abzielen, eine Lizenzierung von Teilmengen von Herstellern und Vertreibern mit Konkurrenzsystemen zu erschweren. Hierbei berief sie sich insbesondere auf den Schutz der Marke „Grüner Punkt“. Die EU-Wettbewerbsbehörde hat die Praktiken in einem Schreiben als unzulässig bezeichnet und lehnt auch eine Berufung auf markenschutzrechtliche Gründe ab. Die Praxis könnte so aussehen, dass Hersteller entweder nur mit einem System kooperieren und ausschließlich dessen Zeichen aufbringen, oder dass sie mit beiden Systemen kooperieren und beide Zeichen aufbringen. Einfacher wäre natürlich ein allgemeines herstellerunabhängiges Zeichen, das die Rücknahme der jeweiligen Verpackung signalisiert - so wie der Grüne Punkt nach dem Verständnis der Gutachter ursprünglich auch gedacht war.

Welche Form von Wettbewerb sich unter der gegenwärtigen VerpackV entfalten kann, hängt in erster Linie davon ab, ob der Newcomer bestehende Verträge zwischen DSD und den vor Ort beauftragten Entsorgern vorfindet, oder ob die Vertragssituation offen ist. Gegenwärtig haben viele Verträge noch Restlaufzeiten von ein bis vier Jahren.

Mitbenutzung

In der gegenwärtigen geschlossenen Vertragssituation kommt dem Newcomer gegenüber den Entsorgern ein Recht auf die Mitbenutzung ihrer Behälter und Logistiksysteme zu. Der Entsorger hätte dann die Abfallströme zwischen den Systembetreibern entsprechend des Marktanteils aufzuteilen, den diese auf dem Lizenzmarkt erreichen. Echter Wettbewerb zwischen Systemen wird so zunächst nicht möglich, allerdings gibt die VerpackV gegenwärtig nicht mehr als dieses Minimalszenario her.

Aussichtsreicher für den Wettbewerb wird die Situation, wenn die Verträge zwischen DSD und den Entsorgern auslaufen. Hier kämen zunächst eine gemeinsame Beauftragung der Entsorger durch die Systembetreiber oder eine Beauftragung durch den Marktführer in Verbindung mit einer Mitbenutzung des Systems durch den Newcomer in Frage. Beide Beauftragungsmodelle sind jedoch aus wettbewerbspolitischer Sicht eher abzulehnen.

Markteintritt über Einzelgrundstücke

Lebhaft könnte der Wettbewerb bei der Verpackungsentsorgung in einer offenen Vertragssituation werden, wenn die Duale Entsorgung unmittelbar zwischen den Systembetreibern und den Grundstücksbesitzern ausgehandelt werden kann. Den Städten stehen ausreichend Instrumente zur Verfügung, damit dieses Modell nicht zum viel befürchteten „Behälterchaos“ führt. Es ist zu erwarten, dass ein solcher Wettbewerb um Einzelgrundstücke vor allem in Städten mit mehr als 250.000 Einwohner effiziente Ergebnisse liefert. In Städten mit weniger als 150.000 Einwohnern kann es hingegen sein, dass nicht mehr als ein oder zwei Systembetreiber auf ihre mindestoptimale Sammelgebietsgröße kommen, die älteren Studien zufolge bei 50.000 – 60.000 Einwohnern liegt. Hier droht aggressiver Verdrängungswettbewerb, wobei die verdrängten Wettbewerber – im Gegensatz zu normalen Märkten – auch noch gleich die Zulassung für das gesamte Bundesland verlieren können.

Aufteilung der Gebiete

Infolge dessen ist es in kleineren Städten zweckmäßig, die Entsorgungsgebiete unter den Systembetreibern entsprechend ihrem Marktanteil auf dem Lizenzmarkt aufzuteilen, auch wenn Demarkationslösungen wettbewerbspolitisch nicht unbedenklich sind. Die Mittel der Kommunen zur Durchsetzung einer Aufteilung der Gebiete dürften aber eher beschränkt sein, sollten sich die Systembetreiber nicht an eine solche Weisung halten.

Wettbewerbsoptionen unter einer verbesserten VerpackV

Mit einer Novellierung der VerpackV wäre es möglich, mehr Wettbewerb und Effizienz in der dualen Abfallentsorgung zu schaffen. Dazu wurden vier Modelle untersucht:

1. Im Modell der Gebietskonzession schreiben die Kommunen die Verpackungsentsorgung auf ihrem Gebiet aus. Es obliegt dann sozusagen ihrer Infrastrukturverantwortung, einen Systembetreiber für ihr Gebiet zu beauftragen. Die Ausschreibung sollte getrennt nach Fraktionen und Entsorgungsgebieten von der Größe 50.000–60.000 Einwohner erfolgen, damit die Betreiber auch Einzelgebote abgeben können. Die Lösung bietet sich vor allem für kleine und mittelgroße Kreise / kreisfreie Städte an.
2. Bei der freien Entsorgerwahl wählen die Grundstücksbesitzer denjenigen Systembetreiber aus, der ihnen bzw. den betroffenen Haushalten das beste Verhältnis aus Entsorgungskomfort und ggf. einer Stellplatzmiete für die Behälter bietet, die letztlich den Haushalten zugute kommt. Das Modell ist geeignet für große Städte und Ballungsräume.
3. Das Modell eines DSD als reiner Inkassostelle für Lizenzentgelte ist wenig effizienzfördernd und rechtlich vermutlich schwer durchsetzbar.
4. Beim Lizenzmodell nach britischem Vorbild werden Hersteller und Vertrieber zunächst individuell verpflichtet, Verpackungen bzw. Materialien zu verwerten. Sie können sich dieser Pflicht entledigen, wenn sie von Entsorgern, Systembetreibern oder anderen Akteuren Entsorgungsnachweise (Verwertungslizenzen) erwerben. Der Preis dieser Lizenzen spiegelt die Knappheit der vorhandenen Verwertungs-kapazitäten wieder und setzt die optimalen Investitionsanreize zur Anpassung dieser Kapazitäten. Gleichzeitig legt der Gesetzgeber genau wie im heutigen System fest, welche Bedingungen an die Verwertung zu stellen sind. „Scheinverwertung“ oder „Öko-Dumping“ sind damit ausgeschlossen. Dies scheint das Modell zu sein, welches ökonomische und ökologische Effizienz in der best-möglichen Weise verbindet.

Gebietskonzessionen

freie Entsorgerwahl

Verwertungs-lizenzen

Politische Handlungsempfehlungen: Ein Stufenplan

Die Studie kommt zu einem zeitlich gestuften Set an Handlungsempfehlungen, die an die Adresse der Abfallpolitik gerichtet sind:

- In einem ersten Schritt sollten die Markteintrittsbarrieren in der Verpackungsverordnung und im Vollzug herabgesetzt werden, mit dem Ziel, mehr Wettbewerb bei Rücknahmesystemen endlich zu ermöglichen. Bereits durch diesen ersten Schritt sind Kostensenkungen für die Haushalte von bis zu 50% denkbar.
- Mittelfristig sollte die Verpackungsverordnung überarbeitet werden, mit dem Ziel, die duale Abfallentsorgung in kleinen und mittelgroßen Kommunen etwa alle fünf Jahre auszuschreiben. In Großstädten und im Ballungsraum könnte auch eine freie Entsorgerwahl ermöglicht werden. Städten zwischen 100.000-250.000 Einwohnern sollte es frei stehen, zwischen den Optionen zu wählen.
- Langfristig sollte eine Marktöffnung mit dem Lizenzmodell angestrebt werden. Das Modell sollte so erweitert werden, dass Verkaufsverpackungen nicht mehr isoliert betrachtet werden, sondern im Zusammenhang mit Transport- und Umverpackungen. Die Marktöffnung könnte so geschehen, dass Hersteller / Vertrieber zunächst einen kleinen Teil Ihrer Rücknahmepflichten durch den Aufkauf von Verwertungslizenzen erfüllen können. Dieser Anteil könnte schrittweise erhöht werden und so eine kontinuierliche Anpassung aller Akteure im Markt (d.h. Systembetreiber, Recycler, Hersteller, Kommunen etc.) an die neue Situation ermöglichen.