

## **Stellungnahme zu einzelnen Fragen der Abfallwirtschaft insbes. zur Verpackungsverordnung anlässlich der Anhörung der Monopolkommission am 18. Februar 2002<sup>1</sup>**

### **1. Zur Einführung der Verpackungsverordnung**

Die Verpackungsverordnung wurde 1991 im Kontext einer damals befürchteten akuten Knappheit an Entsorgungskapazitäten verabschiedet. Man ging davon aus, dass die vorhandenen Entsorgungskapazitäten nur noch wenige Jahre reichen würden und ein Entsorgungsnotstand drohen würde.<sup>2</sup> Dies war ein wesentlicher Beweggrund dafür, dass sich der Gesetzgeber auf eine vom *Gewicht* bzw. *Volumen* relevante Abfallfraktion - Verpackungen - konzentrierte.<sup>3</sup> Eines der wesentlichen Ziele war es, Verpackungen dem allgemeinen Abfallstrom zu entziehen und so die überwiegend im Besitz der öffentlichen Hand befindlichen Entsorgungsanlagen spürbar zu entlasten. Deutlich wird dieses Bestreben u.a. im § 1 der ersten Fassung der Verpackungsverordnung<sup>4</sup>, da dieser viel stärker eine anzustrebende Volumen- und Gewichtsreduzierung bzw. Wiederverwendung der Verpackungen betont, als der § 1 der novellierten Fassung aus dem Jahr 1998.

Die Politik verlangte von der Wirtschaft den Aufbau eines zumindest in großen Teilen funktionsfähigen flächendeckenden Erfassungs- und Verwertungssystems bis zum 1.1.1993, so dass zwischen der Verabschiedung der Verordnung und dem genannten Datum nur etwa 18 Monate lagen. Der hohe zeitliche Handlungsdruck führte dazu, dass Effizienzüberlegungen und Überlegungen, die auf eine wettbewerbliche Lösung hinausliefen, bei der Errichtung der DSD GmbH und des von ihr betriebenen Systems nachrangig und verschiedenste Kompromisse eingegangen wurden.

Inzwischen ist deutlich geworden, dass der befürchtete Entsorgungsnotstand lediglich ein Problem mangelhaft geführter Statistiken war. Bereits zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verpackungsverordnung gingen die Abfallmengen insgesamt bereits zurück, ohne dass dies

---

<sup>1</sup> Zusätzlich zu dieser Stellungnahme sei auf unsere Studie „Ein Markt für duale Systeme - Optionen für Wettbewerb und Effizienz in der Rücknahme von Verpackungen“ verwiesen. Eine Darstellung des britischen Modells der Verpackungsverwertung mittels eines Lizenzansatzes werden wir in Kürze veröffentlichen.

<sup>2</sup> Vgl. SRU (1990), TZ 18ff.

<sup>3</sup> Vereinzelt Schätzungen gingen davon aus, dass Verpackungen bis zu 50% Volumenanteil am Hausmüllaufkommen hatten. Vgl. Velte (1999) S. 40 und die in Fn. 69 angegebenen Quellen.

<sup>4</sup> Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen vom 12. Juni 1991.

zeitnah erkannt wurde.<sup>5</sup> Das Interesse der Städte und Kommunen hat sich inzwischen - teilweise - ins Gegenteil verkehrt. Die Diskussion um die Andienung von gemischten Siedlungsabfällen (z.B. im Rahmen der Gewerbeabfallverordnung) zeigt deutlich das Interesse der Städte und Kommunen, eine Umleitung der Abfallströme in ihre eigenen Anlagen herbeizuführen. Auch gegenüber der Öffentlichkeit wird die Verpackungsverordnung inzwischen nur noch mit „Ressourcenschonung“ und „Umweltschutz“ begründet (sowohl in den Zielen der Verordnung als auch von der Duales System Deutschland AG und der Politik).

Faktisch geht die heutige praktizierte Mülltrennung (also die getrennte Erfassung unterschiedlicher Materialien in verschiedenen Gefäßen) wesentlich auf das Bestreben zurück, die Abfallentsorgungsanlagen zu entlasten. Aus technischer Sicht ist die gegenwärtige Praxis weitgehend überholt und repräsentiert den Stand der Technik von vor zehn Jahren, als hochwertige Anlagen zur automatischen Aufspaltung und Verwertung des gesamten Abfallstromes noch nicht verfügbar waren.<sup>6</sup>

## **2. Rücknahmepflichten für Verkaufsverpackungen**

Rücknahmepflichten sind legitim zur Überwindung von Wirkungsbrüchen, die eine Weitergabe von monetären Lenkungsimpulsen in der konsekutiven Kette der Abfallverursacher verhindern und damit zur (teilweisen) Wirkungslosigkeit ökonomischer Instrumente führen können.<sup>7</sup>

Der bedeutendste Wirkungsbruch sei verkürzt dargestellt: Selbst wenn eine perfekte Internalisierung der externen Kosten bei der Abfallentsorgung möglich wäre, würde ein Wirkungsbruch de facto verhindern, dass die Verbraucher oder Hersteller mit den individuell von ihnen verursachten externen Kosten belastet werden könnten. Es lässt sich aus technischen Gründen nicht feststellen, welcher Verbraucher für welche externen Kosten verantwortlich ist, weil sich insbesondere die vom Verbraucher in den Abfallstrom eingeleitete Schadstoffmenge (fast) nicht ermitteln lässt. Damit ist eine schadstoffbezogene Abfallgebühr nicht umsetzbar, und für den Verbraucher entfällt ein wesentlicher Anreiz, sich beim Kauf auf schadstoffarme Produkte zu konzentrieren. Auch die Produzenten erreicht damit kein Signal, ihre Produkte schadstoffärmer zu gestalten.

Durch eine Pflicht für den Hersteller, *sein* Produkt am Ende der Nutzungsphase zurückzunehmen und zu entsorgen, kann der dargestellte Wirkungsbruch überwunden werden, weil

---

<sup>5</sup> Vgl. SRU (1996), TZ 377ff.

<sup>6</sup> Damit ist ausdrücklich nicht die von der DSD AG favorisierte Sortec-Technologie gemeint. Letztere spaltet nur den Abfallstrom auf, der aus den Gelben Säcken stammt. Andere Technologien sind in der Lage, den *gesamten* Restabfallstrom aufzuspalten und machen damit eine Sammlung in verschiedenen Gefäßen weitgehend überflüssig.

<sup>7</sup> Rutkowsky unterscheidet vier verschiedene Wirkungsbrüche, vgl. Rutkowsky (1998), S. 294ff. Die folgenden Äußerungen lehnen sich eng an Rutkowsky an. Vgl. zu den Grundlagen auch Rehbinder (1973).

der Hersteller wieder mit seinem Produkt „konfrontiert“ wird. Es wird aber deutlich, dass das Instrument der Rücknahmepflichten nicht zur Internalisierung externer Effekte geeignet oder gar notwendig ist. Rücknahmepflichten fördern auch nicht die schadstoffarme *Produktion*, sondern nur *schadstoffarme Produkte*. Rücknahmepflichten fördern auch nicht die Herstellung ressourcensparender Produkte.

Möglicherweise fördert eine Rücknahmepflicht ein Recycling der Produkte, da die Kosten für die Sammlung der Produkte versunken (*sunk*) sind, weil sie im Fall einer Rücknahmepflicht ohnehin entstehen. Ohne Rücknahmepflichten müssten die Erlöse aus dem Recycling eines Produktes sowohl die Kosten der Sammlung als auch der Entsorgung decken.

Die Verpackungsverordnung führt die Produktverantwortung in Verbindung mit einer Rücknahmepflicht für eine weitgehend schadstoffarme Produktgruppe ein. Eine individuelle Rücknahmepflicht, d.h. eine Rückkopplung an den individuellen Hersteller einer Verpackung, ist überdies aus praktischen Gründen nicht möglich und von der Verpackungsverordnung auch nicht angestrebt.

*Es ist daher kaum zu begründen, warum Verpackungen einer Rücknahmepflicht unterliegen.*

Der einzige Anreiz für die Hersteller / Vertreiber von Verpackungen im derzeitigen System ist es, durch eine Materialreduzierung bei Verpackungen eine Reduktion der DSD-Entgelte zu erzielen.<sup>8</sup> Die Wirkung der Gebühren der DSD AG entspricht damit der einer Abgabe auf eingesetzte Materialien. Da die DSD AG mit ihren Gebühren nur die Verwertungskosten der einzelnen Fraktionen deckt,<sup>9</sup> steigt also der Vermeidungsanreiz seitens der Hersteller, wenn die DSD AG durch ineffiziente Maßnahmen zusätzliche Kosten produziert. Dieses Prinzip widerspricht jeglicher Vorstellung einer effizienten Regulierung von Märkten.

### **3. Ökonomische und ökologische Effizienz des DSD-Systems**

Um die Effizienz des von der DSD AG betriebenen Systems beurteilen zu können, ist es notwendig, die Kosten der Sammlung, Sortierung und Verwertung zu kennen. Obwohl die DSD AG nach Anhang I § 3 Abs. 3 Zi. 3 der Verpackungsverordnung verpflichtet ist, „die Kosten für die Erfassung, Sortierung sowie Verwertung oder Beseitigung für die einzelnen Verpackungsmaterialien“ offenzulegen, ist dies bisher nicht erfolgt. Die DSD AG veröffentlicht zwar einige der genannten Daten in ihren Jahresberichten, doch sind diese stark aggregiert und nicht präzise abgegrenzt. Eine neutrale Beurteilung der Effizienz der DSD AG durch die Wissenschaft ist damit nicht möglich.

---

<sup>8</sup> Diese Äußerung bezieht sich auf Verkaufsverpackungen und das System der DSD AG.

<sup>9</sup> Die DSD AG stellt sich selbst gerne als ein dem Gemeinwohl verpflichtetes Unternehmen dar („Non-Profit“-Unternehmen). Das Ausgabeverhalten (Expo-Pavillon, aufwendige Werbefeldzüge) und der aktuelle Wertpapierbestand von rund 900 Millionen DM legen etwas anderes nahe.

Nur vereinzelt hat die DSD AG Gutachtern die Gelegenheit gegeben, Einblick in relevante Daten zu nehmen. Hervorzuheben ist eine von der EU-Kommission in Auftrag gegebene Studie, die Kosten und Wirksamkeiten unterschiedlicher Verpackungsregime in vier Ländern der EU vergleicht.<sup>10</sup> Die Autoren stellen beispielsweise fest, dass es in Deutschland 19 € kostet, 1 GJ Energie durch das Recycling von Glas einzusparen. In den Niederlanden kostet diese Einsparung nur 2 €, obwohl die Recyclingquote in den Niederlanden sogar leicht höher liegt.<sup>11</sup> Bei Weißblech liegen die Kosten bei 20 € (D) und 4 € (NL), wobei in diesem Fall die Recyclingquote in Deutschland leicht höher liegt (77% in D, 70% in NL).

Diese Zahlen sind insbesondere deshalb erstaunlich, weil üblicherweise die Verwertung von Kunststoffverpackungen als besonders ineffizient gilt und im Zentrum der Kritik steht. Die dargelegten Zahlen belegen jedoch, dass die DSD AG selbst die Fraktionen relativ ineffizient verwertet, bei denen sie auf vorhandene Systeme und weitgehend ausgereifte Technik zurückgreifen konnte.

Für die Kunststoffverwertung hat die zitierte „Sofres“-Studie ebenfalls Untersuchungen angestellt; daraus lassen sich aber kaum abgesicherte Erkenntnisse ziehen. In keinem größeren Land der EU werden Verwertungsquoten bei Kunststoff angestrebt, die - wie in Deutschland - deutlich über der von der EU Verpackungsrichtlinie vorgeschriebenen Mindestquote (15%) liegen.<sup>12</sup>

Für die Kunststoffverwertung sieht die Verpackungsverordnung eine Gesamtverwertungsquote von 60% vor, wobei 60% dieser Quote (also absolut 36% der in Verkehr gebrachten Kunststoffverpackungen) durch werkstoffliches Recycling erfüllt werden muss. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass zur Erfüllung der restlichen 40% (also absolut 24%) der Verwertungsquote andere Verwertungsverfahren (z.B. energetische oder rohstoffliche) zugelassen sind.

Die DSD AG favorisiert derzeit neben der werkstofflichen Verwertung die Vergasung von Kunststoffen im SVZ Schwarze Pumpe zur Methanolerzeugung und die Reduktion der Kunststoffe im Hochofen bei der Stahlherstellung. Für die DSD AG wäre eine energetische Nutzung der Kunststoffe ein der Öffentlichkeit nur schwer zu vermittelnder Vorgang. Die Bürger würden den Eindruck erhalten, dass ihre sorgfältig getrennten Verpackungen letztlich doch „verbrannt“ werden. Gröschl, Hartleitner und Kreibe stellen fest, dass der DSD AG in diesem Zusammenhang eine kontinuierliche Umdefinierung der verwendeten Begriffe gelun-

---

<sup>10</sup> Taylor, Nelson, Sofres (2000).

<sup>11</sup> Taylor, Nelson, Sofres (2000), S. 19.

<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang ist auf Bestrebungen der DSD AG hinzuweisen, die Marke der „Grüne Punkt“ in Europa und darüber hinaus zu verbreiten. Möglicherweise soll der Öffentlichkeit suggeriert werden, dass das Modell der DSD AG in anderen Ländern kopiert wird und daher wohl ein „Exportschlager“ sei. Richtig ist vielmehr, dass viele Länder den „Grünen Punkt“ als Zeichen auf Verpackungen verwenden. Kein anderes Land hat jedoch ein so kostspieliges Modell eingeführt wie Deutschland. Insbesondere die Kunststoffverwertung weicht meist deutlich ab, da diese von den meisten Ländern als ökonomisch und ökologisch nicht vorteilhaft eingeschätzt wird.

gen ist.<sup>13</sup> So wurden bis 1990/91 die beiden erwähnten Verfahren (Vergasung, Einsatz im Hochofen) üblicherweise als chemisches bzw. thermisches Recycling bezeichnet und unterschieden sich deutlich vom damals üblichen Begriff des stofflichen Recyclings. Heute werden diese Verfahren im Sprachgebrauch als rohstofflich bezeichnet, erhalten dadurch eine „wohl-tuende sprachliche Nähe“ zu werkstofflichen Verfahren und grenzen sich scheinbar deutlich von den energetischen Verfahren ab.<sup>14</sup> Die Autoren der genannten Studie haben daher als Untertitel „Innovationen durch Worte“ gewählt.

Die DSD AG ist also aus Gründen der Wirkung in der Öffentlichkeit darauf angewiesen, Verfahren zu Nutzen, die gemeinhin nicht als „Verbrennung“ wahrgenommen werden, um sich positiv von der regulären Müllverbrennung abzuheben. Diese Verfahren sind jedoch erheblich teurer als ebenfalls mögliche energetische Verwertungsverfahren, nicht zuletzt weil es nur relativ wenige Anbieter „rohstofflicher Verfahren“ gibt und diesen die Zwangslage der DSD AG bekannt sein dürfte.

Die DSD AG muss also zeigen, dass die von ihr so genannten rohstofflichen Verfahren (1) ökologische Vorteile gegenüber energetischen Verfahren bringen und (2) die zusätzlichen Kosten in einem vernünftigen Verhältnis zu diesen Vorteilen stehen. Beispielhaft sei deshalb eine Studie herausgegriffen, die von der dem DSD nahestehenden Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt (AGVU) in Auftrag gegeben wurde. Die Deutsche Projekt Union und das Öko-Institut e.V. haben die rohstoffliche Verwertung mit der energetischen Verwertung (in Müllverbrennungsanlagen) im Hinblick auf ökologische und ökonomische Effizienz verglichen. Im Ergebnis stellen die Autoren fest, dass die Kosteneffizienz rohstofflicher Verfahren heute noch schlechter ist (im Vergleich zur Müllverbrennung), künftig aber genau so gut sein wird, wie bei der Müllverbrennung.<sup>15</sup> Zudem werden ökologische Vorteile der rohstofflichen Verwertung festgestellt.

Fraglich an der Studie ist einerseits der extrem lange Prognosehorizont: Die Autoren erwarten, dass sich bis zum Jahr 2020 vor allem durch Kosteneinsparungen bei der DSD AG der Abstand zwischen rohstofflicher und energetischer Verwertung drastisch verringert. Der Umweltrat weist zudem darauf hin, dass die in der Studie unterstellten Kosten nicht den in der Realität zu beobachtenden Werten entsprechen.<sup>16</sup> Die Studie fällt in diesem Punkt sehr einseitig zugunsten der von der DSD AG favorisierten rohstofflichen Verwertung aus.

Zudem wurde die Fragestellung der Studie so abgegrenzt, dass einseitige ökologische Vorteile der rohstofflichen Verfahren zu erwarten sind. Beispielsweise wäre bei einer Mit-

---

<sup>13</sup> Vgl. Gröschl, Hartleitner, Kreibe (2001), S. 80ff.

<sup>14</sup> Es sei nur am Rande erwähnt, dass bei der Vergasung im SVZ Schwarze Pumpe die getrennten Kunststoffverpackungen aus technischen Gründen wieder mit Restmüll vermischt werden müssen. Eine getrennte Erfassung verursacht daher nur zusätzliche Kosten. Vgl. Lahl (2001), S. 141f.

<sup>15</sup> Dehoust et al. (1999), S. 7.

<sup>16</sup> SRU (2000), Tz. 862f.

verbrennung von Verpackungen in Müllverbrennungsanlagen keine getrennte Sammlung und Sortierung der entsprechenden Verpackungen mehr nötig. Dieser „ökologische Vorteil“ der Müllverbrennung wird überhaupt nicht betrachtet. Zudem werden derzeit nur zwei bis drei Anlagen in Deutschland für die rohstoffliche Verwertung von Verpackungen eingesetzt, so dass die durchschnittlichen Transportwege der Verpackungen erheblich sein dürften. Erfahrungsgemäß spielen die Transportwege für eine ökologische Bewertung verschiedener Verfahren eine nicht unerhebliche Rolle, so dass die erwähnte Studie sowohl im Hinblick auf die ökonomischen als auch ökologischen Resultate höchst fraglich ist.<sup>17</sup>

*Fazit: Es gibt plausible Hinweise darauf, dass die DSD AG ineffizient arbeitet. Diese Hinweise lassen sich durch internationale Kostenvergleiche empirisch belegen. Für die Verwertung der Kunststoffabfälle sind solche Vergleiche schwerer möglich, doch zeigt sich auch hier, dass die DSD AG freiwillig auf teure Verfahren ausweicht, die die Verpackungsverordnung nicht fordert.*

#### **4. Marktzutrittsbeschränkungen der Verpackungsverordnung**

Die Verpackungsverordnung war von Beginn an auf das eine System der DSD AG zugeschnitten. 1998 wurde die Verpackungsverordnung novelliert mit dem vordringlichen Ziel, den Wettbewerb im Bereich der Verpackungsverwertung zu intensivieren. Dennoch blieben zahlreiche Unklarheiten durch eine nicht konsequent durchdachte und nachlässig formulierte Verpackungsverordnung, die in nahezu allen Fällen zu Lasten potentieller Konkurrenten gehen. Beispielhaft seien zwei Komplexe herausgegriffen, die zeigen, wie die neue Verpackungsverordnung potentielle Konkurrenten der DSD AG beim Marktzutritt behindert:

a) *Abstimmung mit den Kommunen:* § 6 Abs. 3 Satz 4-6 VerpackV fordert, dass duale Systeme auf vorhandene Sammel- und Verwertungssysteme mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern abzustimmen sind. Diese Abstimmung hat schriftlich zu erfolgen. Gleichzeitig haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE) einen Anspruch darauf, dass vorhandene Sammel- und Sortiereinrichtungen mitbenutzt werden. Die Mitbenutzung darf aber der Vergabe im Wettbewerb nicht entgegenstehen.

Einerseits geht aus dieser Regelung nicht eindeutig hervor, wie diese Ansprüche auf Mitbenutzung konkret aussehen, zumal nahezu jeder Mitbenutzungsanspruch einer Vergabe im Wettbewerb faktisch entgegenstehen dürfte. Das Problem der Systembetreiber ist, dass sie in dieser Konstellation zu weitgehenden Zugeständnissen an die Kommunen gezwungen sind, um überhaupt an eine Abstimmungserklärung gelangen zu können.

---

<sup>17</sup> Bezüglich dieser und anderer Studien sei auch auf Lahl verwiesen, der zeigt, dass wesentliche Ergebnisse verschiedener Studien zum System der DSD AG nicht haltbar sind oder sich Aussagen nicht überprüfen lassen, weil zentrale Daten als „vertraulich“ eingestuft wurden. Vgl. Lahl (2001), S. 123ff.

Zudem ist es lange Zeit unklar gewesen, was mit dem Begriff „Abstimmung“ überhaupt gemeint sein könnte. Möglicherweise hat eine Abstimmung bereits genau zu beinhalten, welche Stellflächen der potentielle Systembetreiber zu welchen Konditionen von einer Kommune mieten will. Möglicherweise reicht jedoch auch die bloße beidseitige Erklärung, dass Systembetreiber und Kommune beabsichtigen, sich kooperativ zu verhalten.

In Befragungen mit einigen Entsorgungsträgern im Herbst 2000 konnten wir eine große Skepsis gegenüber jeder Art von Abstimmungserklärung feststellen. Aus Sicht der Betroffenen ist diese Haltung verständlich, da diese befürchten, bestimmte Verpflichtungen mit der Unterzeichnung einzugehen. Besonders heikel ist die Unterzeichnung einer Abstimmungserklärung für diejenigen Kommunen oder Städte, die mit der DSD AG eine Ausschließlichkeitsvereinbarung in der Abstimmungserklärung oder den Leistungsverträgen (!) getroffen haben.<sup>18</sup>

Als unmittelbare Folge dieser Unzulänglichkeit in der Verpackungsverordnung musste die Landbell AG auf diesem Gebiet „Pionierarbeit“ leisten, bis sich in einem ca. zweijährigen Entwicklungsprozess eine allgemein akzeptierte Vorstellung über das Konstrukt Abstimmungserklärung herausgebildet hatte.

b) *Flächendeckung*: Weitgehend unklar ist auch die Auslegung des Begriffes „flächendeckend“ des § 6 Abs. 3 Satz 1 VerpackV. Die Verpackungsverordnung schreibt vor, dass sich Händler oder Vertreiber zur Freistellung an einem System beteiligen müssen, das die Verpackungen flächendeckend beim Endverbraucher abholt. Der Begriff „flächendeckend“ könnte so ausgelegt werden, dass alle Systeme zusammen die Flächendeckung eines Bundeslandes erzeugen. In diesem Fall lässt die Verpackungsverordnung offen, wie die Systeme sich untereinander koordinieren können oder müssen. Es mag noch vorstellbar sein, dass sich zwei oder drei Systembetreiber gütlich einigen; bei einer höheren Zahl scheint dies eher unrealistisch.

Eine andere Interpretationsmöglichkeit besagt, dass jedes der in einem Bundesland zugelassenen Systeme flächendeckend sammeln muss. In einer denkbaren Ausprägung könnte es zum befürchteten „Behälterchaos“ in den Städten und Kommunen kommen.<sup>19</sup> Besteht jeder Systembetreiber darauf, seine eigenen Sammelsysteme zu betreiben, wäre der Ausgang dieses „Experimentes“ unklar, da wahrscheinlich den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern kein grundsätzliches, ordnendes Mitspracherecht zukommt - schließlich handelt es sich um einen Bereich der Abfallwirtschaft, der den Überlassungspflichten des § 13 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes nicht unterliegt.

---

<sup>18</sup> Uns liegt ein Empfehlungsschreiben eines Landkreistages aus dem Jahr 2000 vor, in dem im Fall dieser Ausschließlichkeitsvereinbarungen mit der DSD AG empfohlen wird, zunächst keine (weiteren) Abstimmungserklärungen abzugeben.

<sup>19</sup> Vgl. auch Ewers, Tegner, Schatz (2001), S. 62ff.

## **5. Wettbewerbsbeschränkungen im DSD-System**

Wettbewerbsbeschränkungen, die direkt und nur durch das Verhalten der DSD AG initiiert sind, lassen sich nur in wenigen Fällen eindeutig belegen. Einige Beispiele sollen jedoch erwähnt werden:

- a) Die DSD AG setzt Rechtsmittel auffallend häufig und aggressiv ein.
- b) Nahezu alle großen deutschen Entsorgungsunternehmen besitzen i.d.R. lukrative Verträge mit der DSD AG. Es wurde uns mehrfach angedeutet, dass Entsorgungsunternehmen auf eine Kooperation mit Konkurrenzunternehmen der DSD AG verzichten, weil sie eine Kündigung bestehender Verträge durch die DSD AG fürchten müssen.
- c) Hinlänglich bekannt sein dürfte der Komplex Zeichennutzung „Grüner Punkt“ im Zusammenhang mit der Kommissionsentscheidung vom Frühjahr 2001.<sup>20</sup> Wichtig ist es, zu erkennen, dass die Verpackungsverordnung weder aus rechtlichen, noch aus praktischen Gründen verlangt, dass die Verpackungen unbedingt mit einem Zeichen gekennzeichnet werden müssen.

Die DSD AG gestaltet ihre Verträge so aus, dass diese Lizenzverträge zur Nutzung des Zeichens „Grüner Punkt“ darstellen, obwohl das Interesse der Hersteller oder Vertrieber keineswegs in der Nutzung dieses Zeichens liegt, sondern die von der DSD AG ebenfalls daran geknüpfte Freistellung. Die DSD AG nutzt daher bewusst eine bestimmte Art von Verträgen, um (potentielle) Konkurrenten zu behindern.

- d) Die DSD AG zwingt Unternehmen, welche die durch die Kommissionsentscheidung eröffneten Möglichkeiten (unentgeltliche Zeichennutzung bei Nicht-Inanspruchnahme der Freistellungsleistungen der DSD AG) nutzen wollen, einen mehrseitigen, äußerst kompliziert aufgebauten Text zu unterzeichnen („Zusatzvereinbarung zum Zeichennutzungsvertrag vom 4.12.2001“), der unter anderem die Verjährung für Nachforderungen der DSD AG außer Kraft setzt!<sup>21</sup>

Die abschreckende Wirkung dieser Vereinbarung besteht nicht nur in der Theorie: Von Selbstentsorgern haben wir erfahren, dass diese bereits Kunden verloren haben. Die Kunden waren nicht bereit, die Erklärung der DSD AG zu unterzeichnen. Damit blieb den Unternehmen keine andere Möglichkeit, als vollständig im System der DSD AG zu verbleiben bzw. zurückzukehren.

---

<sup>20</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 166, 44. Jg., vom 21. Juni 2001.

<sup>21</sup> Zusatzvereinbarung (2001), § 2 Abs. 1.



e) Kritisch ist auch die sogenannte anfallstellenbezogene Kürzung der DSD AG zu sehen, bei der die DSD AG Rabatte für bestimmte Produktgruppen gewährt.<sup>22</sup> Es ist ganz offensichtlich, dass diese Rabatte dort am höchsten sind, wo Selbstentsorger besonders aktiv sind. Beispielsweise gewährt die DSD AG für professionellen Friseurbedarf 35%, für Möbel 30% Rabatt.

Unklar bleibt die Bedeutung der angefügten Erläuterungen, dass der „Außer-Haus-Anteil“ auch bei der DSD AG lizenziert sein muss, um die Rabatte in Anspruch zu nehmen. Möglicherweise wird diese Regelung so ausgelegt, dass die anfallstellenbezogenen Kürzungen nur dann gewährt werden, wenn 100% des Sortimentes bei der DSD AG lizenziert sind. Wird die Regelung in dieser Form ausgelegt, wäre dies eine eindeutige Diskriminierung potentieller Konkurrenten. Unternehmen, die auch nur mit einem kleinen Teil des Sortimentes zu einem Konkurrenten wechseln, würden für 100% ihres Sortimentes den gewährten Rabatt der DSD AG verlieren!

f) dm ist Anfang des Jahres 2001 mit den Eigenmarken zur Selbstentsorgergemeinschaft der Interseroh AG gewechselt und damit teilweise aus dem DSD-System ausgestiegen. Nicht von der Interseroh AG unter Vertrag genommen wurden die Wasch- und Reinigungsmittel, weil die Verpackungsverordnung eine Pfandpflicht für diese Produktgruppe vorschreibt, sofern keine Beteiligung an einem System nach § 6 Abs. 3 VerpackV erfolgt.

Im Oktober 2001 kündigte der Vorstandsvorsitzende der DSD AG in einem Zeitschrifteninterview an, dass die DSD AG ihrerseits die Lizenzverträge mit der dm-Drogeriemarktkette für diese Produktgruppe (Wasch- und Reinigungsmittel) kündigen werde. In diesem Fall hätte die Drogeriemarktkette die entsprechenden Produkte de facto nicht mehr verkaufen können. Es zeigt sich also, dass die DSD AG Unternehmen diskriminiert bzw. ihren Vertragspartnern mit Sanktionen droht, falls sie mit Konkurrenzunternehmen zusammenarbeiten.<sup>23</sup>

## **6. Wettbewerbsmöglichkeiten zwischen dualen Systemen und Selbstentsorgern**

Die Verpackungsverordnung hat eine Unterscheidung in Selbstentsorgerlösungen und flächendeckende Entsorgungssysteme vorgenommen und diese maßgeblich am Ort aufgehängt, an dem die jeweiligen Adressaten Verpackungen sammeln dürfen. Selbstentsorger dürfen nur am Ort der Übergabe bzw. in unmittelbarer Nähe Verpackungen sammeln, während Systeme (nach § 6 Abs. 3 VerpackV) auch haushaltsnah sammeln dürfen. Diese Regelung lässt sich nicht ökonomisch begründen und sollte aufgehoben werden. Zur Beurteilung der Wettbewerbsmöglichkeiten zwischen Systemen und Selbstentsorgern sind zwei Aspekte von entscheidender Bedeutung:

---

<sup>22</sup> Vgl. die Mitteilung der DSD AG mit dem Titel „Differenzierte Entgeltabsenkung zum 1.1.2002“.

<sup>23</sup> Vgl. Brück (2001), S. 52f.

a) Es ist nicht klar, wie das Kriterium der Nähe definiert ist. Einige Autoren sehen eine Einschränkung auf das Gelände des Geschäftes. Möglicherweise ist jedoch auch auf das Empfinden der Kunden abzustellen, die „Nähe“ als viel weitläufiger empfinden könnten und für die ein Weg von einigen hundert Metern durchaus noch „Nähe“ bedeuten kann. Nicht nur in diesem Extremfall lassen sich völlig neue Lösungen vorstellen, bei denen sich beispielsweise alle in der Stadtmitte befindlichen Geschäfte zusammenschließen und eine derartige Selbstentsorgerlösung bilden. Erneut zeigt sich jedoch auch hier, dass die Verpackungsverordnung mit ihren unpräzisen Formulierungen Unsicherheiten schafft, die zu Lasten potentieller Konkurrenten geht. Für einen Selbstversorger bedeutet es ein großes Risiko, eine solche „große Selbstentsorgerlösung“ zu initialisieren, um vielleicht anschließend vor Gericht zu erfahren, dass diese unzulässig ist.

b) Viele der aktuellen Selbstentsorgerlösungen stützen sich maßgeblich auf den Anhang 1 § 2 Abs. 1 Satz 4 VerpackV, der ein Zusammenwirken mehrerer Hersteller und Vertreiber erlaubt. In den Begründungen zur Verpackungsverordnung von 1998 weist die Bundesregierung ausdrücklich darauf hin, dass es Erleichterungen bei der Nachweispflicht für Selbstentsorger geben kann, wenn diese sich zusammenschließen.<sup>24</sup> Diese Vorschrift erlaubt einen erheblichen Spielraum für Selbstentsorger!

Es lassen sich jedoch verschiedenste Versuche erkennen, diesen in der Verordnung vorhandenen Spielraum wegzudefinieren. Teilweise wird dabei sogar zu erheblichen Fehlinterpretationen gegriffen: So schützt der § 6 Abs. 1 Satz 4 VerpackV Selbstentsorger davor, dass Endverbraucher zu einem Selbstentsorger praktisch *alle* ihre Verpackungen bringen und diesen mit Verpackungsabfällen „überhäufen“. Die Verpackungsverordnung begrenzt die Pflicht zur Rücknahme für Selbstentsorger auf solche Verpackungen, die sie nach Art, Form und Größe selbst in Verkehr bringen. Es darf von einer bedeutenden Fehlinterpretation gesprochen werden, wenn diese Schutzvorschrift so ausgelegt wird, dass Selbstentsorger nur solche Verpackungen zurücknehmen *dürfen*, die nach Art, Form und Größe den von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen entsprechen.

Die Beschränkungen für Selbstentsorger liegen zum einen im Verhalten der DSD AG (siehe Lizenzproblematik), in der teilweise unklaren Rechtslage, aber auch in Versuchen der DSD AG, Selbstentsorger als potentielle Rechtsbrecher darzustellen. Anlässlich des Ausstiegs der Drogeriemarktkette dm aus dem DSD-System (Eigenmarken) und dem Wechsel zur Interseroh AG gab die DSD AG eine Stellungnahme heraus, in der sie beispielsweise schrieb:

*Ausschließlich die über den Laden zurückgenommen Verpackungsmengen dürfen folglich den Verwertungsquoten angerechnet werden. Ein "Mengenausgleich" oder*

---

<sup>24</sup> Die Bundesregierung führt aus: „Es ist ... mit vertretbarem Aufwand möglich, das Gewicht der in Verkehr gebrachten Verpackungsmaterialien auf der Ebene der abpackenden Industrie und der Importeure zu bestimmen ...“, BT-Drs. 13/10943.

*"Materialzufluss" über den Entsorger mit Wertstoffen anderer Herkunft, zum Beispiel Transportverpackungen, ist nicht erlaubt.<sup>25</sup>*

Diese und ähnliche Verlautbarungen könnten zu dem Eindruck führen, dass Selbstentsorger mit unlauteren Mitteln (also z.B. Einbeziehung von Transportverpackungen in den Mengenstrom) arbeiten würden.

## **7. Reformmodelle für die Verpackungsverordnung**

Im Gutachten „Ein Markt für duale Systeme - Optionen für Wettbewerb und Effizienz in der Rücknahme von Verpackungen“ haben wir einige Modelle dargestellt, wie der Wettbewerb intensiviert werden kann und analysiert, welche Veränderungen an der Verpackungsverordnung vorgenommen werden müssen. Die in Kürze erscheinende Studie zum britischen Modell der Verpackungsverwertung zeigt, dass es auch grundsätzlich bessere Ansätze gibt, als die mit der Verpackungsverordnung realisierte Lösung. Im Jahr 2001 betrug die Aufwendungen für das Recycling von 50% aller in Umlauf gebrachten Verpackungen schätzungsweise 100 Mio. Pfund in Großbritannien.<sup>26</sup> In Deutschland hat die DSD AG allein für die Verwertung von Verkaufsverpackungen rund 4 Mrd. DM Gebühren erhoben!

Zwei Aspekte sollen zusätzlich besonders betont werden:

Aus ökonomischer Sicht völlig unbegründet und schlicht überflüssig ist die Trennung in Transport-, Um- und Verkaufsverpackungen. In Deutschland unterliegen nur diejenigen Verpackungen hohen Verwertungsquoten, die aufwendig zu sammeln sind und die sich aufgrund der starken Verschmutzung und Materialbeschaffenheit am schlechtesten recyceln lassen - nämlich die Verkaufsverpackungen. Dieser ökonomische und ökologische Unsinn sollte beendet werden.

In unserem Gutachten „Ein Markt für duale Systeme“ haben wir die Bedeutung einer Aufsichtsbehörde für das gesamte Verpackungsrecycling tendenziell unterschätzt. De facto gibt es in Deutschland keine Behörde, die diese Funktion derzeit wahrnimmt. Diese Situation erlaubt es der DSD AG einerseits, potentiellen Konkurrenten unlauteres Vorgehen implizit zu unterstellen (s.o.), andererseits haben die angesprochenen Unternehmen kaum eine Möglichkeit, das Gegenteil zu beweisen. Insbesondere Selbstentsorger betrifft dieses Problem, da sie einen zertifizierten Mengenstromnachweis hinterlegen, aber keine explizite Bescheinigung einer staatlichen Stelle erhalten, dass sich ihr Unternehmen rechtskonform verhält. Offensichtlich hat die Zertifizierung durch einen unabhängigen Sachverständigen nicht die

---

<sup>25</sup> Pressemitteilung der DSD AG vom 10.1.2001.

<sup>26</sup> Hinzuzurechnen sind noch die Kosten für die sogenannten „Compliance Schemes“, die sich nicht genau beziffern lassen, aber deutlich unter den Verwertungskosten liegen dürften.

notwendige Autorität in der Öffentlichkeit, Selbstentsorger von entsprechenden Vorwürfen zu befreien.

Auch Herstellern und Vertreibern bieten sich Möglichkeiten, die fehlenden Kontrollen auszunutzen: Lizenziert ein Unternehmen einen Teil seiner Verpackungen bei der DSD AG und einen anderen Teil bei einem Selbstentsorger, gibt es de facto keine staatliche Behörde, die prüft, ob insgesamt auch alle Verpackungen lizenziert sind. Diese fehlende Kontrolle nimmt die DSD AG zum Anlass, sich selbst weitestgehende Kontrollrechte in der oben bereits erwähnten „Zusatzvereinbarung zum Zeichennutzungsvertrag“ einzuräumen. Diese können u.a. dazu führen, dass vertrauliche Informationen über Konkurrenzunternehmen in die Hände der DSD AG gelangen.

Die DSD AG betätigt sich - wie schon so oft - als „Hüterin der Verpackungsverordnung“.

### **8. Literaturverzeichnis:**

- Brück (2001) Interview mit Wolfram Brück im ENTSORGA-Magazin, Heft 10, 2001, S. 51-57.
- BT-Drs. 13/10943 Bundestagsdrucksache 13/10943 vom 12.6.1998.
- Dehoust, G. et al. (1999) Vergleich der rohstofflichen und energetischen Verwertung von Verpackungskunststoffen, Studie im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Verpackung und Umwelt (AGVU), Darmstadt, Essen.
- Ewers, H.-J., Tegner, H., Ein Markt für duale Systeme - Optionen für Wettbewerb und Schatz, M. (2001) Effizienz in der Rücknahme von Verpackungen, Berlin.
- Gröschl, Hartleitner, Kreibe (2001) Die Entwicklung des Grünen-Punkt-System - Verwertungstechnik, politischer Druck und Innovationen durch Worte, BifA-Texte Nr. 14, Augsburg.
- Lahl, U. (2001) Ökologie verschiedener Wege der Verpackungsverwertung - Schlussfolgerungen aus den bisherigen Untersuchungen, in: K. Wiemer, M. Kern (Hrsg): Zukunft der Verwertung von Verpackungsabfällen, Witzhausen, S. 123-164.
- Rehbinder, Eckard (1973) Politische und rechtliche Probleme des Verursacherprinzips, Berlin.
- Rutkowsky, S. Abfallpolitik in der Kreislaufwirtschaft, Berlin.
- SRU (1990) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten Abfallwirtschaft, Stuttgart.

- SRU (1996) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1996, Stuttgart.
- SRU (2000) Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2000, Stuttgart.
- Taylor, Nelson, Sofres Consulting (2000) Cost-Efficiency of Packaging Recovery Systems – The Case of France, Germany, The Netherlands and the United Kingdom. Studie im Auftrag der EU Kommission (GD Unternehmen), Brüssel.
- Velte, R. (1999) Duale Abfallentsorgung und Kartellverbot, Baden-Baden.
- Zusatzvereinbarung (2001) Zusatzvereinbarung zum Zeichennutzungsvertrag vom 4.12.2001.

**Anschrift der Autoren:**

Technische Universität Berlin, FG Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik  
 Sekr. WW 17, Uhlandstraße 4-5, 10623 Berlin  
 Tel. 030/314-25684, Fax. 030/314-26934, e-Mail: ms@wip.tu-berlin.de