

Wettbewerbliche Entsorgung von Verpackungen

Dieses Thema stellte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie im Wirtschaftspolitischen Online Forum (WOF) des Wirtschaftsdienst in der Zeit vom April 2009 bis Juli 2009 mit zwei konkreten Fragen zur Diskussion. Das WOF bietet eine neutrale Plattform für Debatten über wirtschaftspolitische Themen unter Experten und im Dialog mit Vertretern der Wirtschaftspolitik. Die Redaktion des Wirtschaftsdienst lädt ausgewählte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen ein, am WOF teilzunehmen. Der Urheber der Fragestellung, hier das BMWi, tritt schließlich als weiterer Diskussionspartner in das Forum ein. Die Ergebnisse sind von der Redaktion zusammengefasst.

Zusammenfassung zur Frage 1:

Wie ist der Wettbewerb zwischen den verschiedenen am Markt agierenden dualen Systemen derzeit einzuschätzen?

Die drei größten von neun dualen Systemen vereinen drei Viertel des Marktvolumens auf sich. Das Marktvolumen beträgt etwa 1,1 Mrd. Euro. Es ist zu erwarten, dass nur vier bis fünf Unternehmen am Markt verbleiben. Der Wettbewerb ist schwach ausgeprägt.

Alle Diskussionsteilnehmer weisen auf den Wettbewerbsvorteil des ehemaligen Monopolisten DSD GmbH gegenüber anderen dualen Systemen und den damit verzerrten Wettbewerb hin. Es wird beklagt, dass die Aufträge durch das DSD an die eigentlichen Entsorger nicht transparent vergeben werden und eindeutige Vergabekriterien fehlen. Eigentlich bestehe nur eine Konkurrenz weniger Unternehmen um eine Lizenzierung von Verpackungsmengen. Außerdem wurden folgende Gefahren gesehen:

- Vertikal integrierte Systembetreiber bevorzugen konzernabhängige Entsorgungsunternehmen.
- Haushaltsnahe Sammlungen von Verpackungsabfällen sind strukturell wettbewerbsfeindlich, weil eine einheitliche Entsorgung aus ökologischen und ökonomischen Gründen sinnvoll ist und nicht jeder Systembetreiber seine eigene Sammlung organisiert. Damit ist ein Entsorger für alle Systembetreiber tätig, so dass zwischen Systembetreibern nur ein Scheinwettbewerb stattfindet, der in einem noch zu entwickelnden Modell der Ausschreibungsführerschaft auszutragen ist.
- Wettbewerb zwischen dualen Systemen wird über einen Preiskampf geführt, der Anreize für Sozial- und Umweltdumping mit sich bringt.
- Treten bei der Entsorgung Probleme auf, wird von der Kommune Abhilfe erwartet, diese hat aber kaum eine Einflussmöglichkeit.

- Kleiner Gewerbetreibende sind wegen bürokratischer mehrdeutiger Formulierungen verunsichert.

Die Unterscheidung der einzelnen Akteure ist bei der Beurteilung des Wettbewerbs wichtig:

1. Inverkehrbringer (Produktverantwortung);
2. Duale Systeme, die für die Lizenzierung von Verpackungen verantwortlich sind.

Bei diesen beiden Akteuren liegen keine Wettbewerbseinschränkungen vor, bis auf die historisch bedingte Vormachtstellung der DSD GmbH.

3. Sammlung und Logistik: Die haushaltsnahe Sammlung unter alleiniger Ausschreibungsführerschaft der DSD GmbH steht derzeit auf dem Prüfstand. Bislang ist die DSD GmbH zur wettbewerbsneutralen Koordination der Ausschreibungen verpflichtet. Dies führt offensichtlich zu Wettbewerbseinschränkungen, so dass nach adäquaten Verfahren gesucht wird. Eine mögliche Lösung wäre, die Ausschreibungsgebiete durch ein Losverfahren zuzuweisen oder - sinnvoller - durch mathematische Methoden marktanteilskonform aufzuteilen.

Fazit

Es wird ein hoher staatlicher Normierungs- und Vollzugsaufwand betrieben, um den Scheinwettbewerb der dualen Systeme aufrecht zu erhalten. Durch die marktmächtigen Akteure kann bezweifelt werden, dass Preissignale über alle Stufen weitergegeben werden. Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste sind die Folge. Die ausschreibende Stelle für die Lizenzen ist entscheidend, ein freier Wettbewerb in der jetzigen Konstellation ist kaum zu realisieren. Letztlich erfolgt eine Aneignung von Konsumentenrenten durch die Unternehmen und eine ineffiziente Allokation von Ressourcen, woraus gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste folgen.

Zusammenfassung zur Frage 2:

Welche Änderungen an der (ab 1.1.2009) geltenden Verpackungsverordnung wären erforderlich, um den Wettbewerb zu verstärken?

Die 5. Novelle der Verpackungsverordnung hat hauptsächlich das Ziel, Trittbrettfahrerverhalten der Inverkehrbringer einzudämmen. Durch die zu erbringende Vollständigkeitserklärung der Entsorgungskette ist dies wohl auch gelungen. Allerdings muss mit höheren Transaktions- und Überwachungskosten gerechnet werden. Es war kein explizites Ziel, den Wettbewerb zu stärken.

Konkrete Vorschläge zur Stärkung des Wettbewerbs:

- Die Verantwortung für die haushaltsnahe Sammlung von Verpackungsabfällen sollte auf öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zurück übertragen werden. Dabei muss im Sinne der Produktverantwortung und des Verursacherprinzips die Finanzierung weiterhin durch die Hersteller der zu entsorgenden Wertstoffe und Abfälle gewährleistet sein (wie z.B. in Frankreich, wo die Verpackungsentsorgungskosten 50% niedriger als in Deutschland sind);
- Die Sammlung der Verpackungsabfälle wird von der Kommune öffentlich ausgeschrieben, so dass ein wirtschaftlicher und mittelstandsfreundlicher Wettbewerb gewährleistet wäre. Die Entsorger könnten hieran als Auftragnehmer teilnehmen und attraktive Angebote entwickeln. Der Wettbewerb um das beste Verwertungskonzept bliebe so erhalten. Dabei wären entsprechende gesetzliche Anreize erforderlich, die z.B. keine starren Erfassungsquoten enthalten. Außerdem müsste gegen Trittbrettfahrer konsequent vorgegangen werden, und es müssten wirksamere Anreize zur Vermeidung von Verpackungen und zur Verbesserung der Wiederverwertbarkeit gefunden werden.
- Die Markteintrittsbarrieren sollten gesenkt werden, indem die Pflicht zur Flächendeckung abgeschafft wird.
- Es sollte nicht mehr nach Anfallstellen, sondern nach Abfallarten unterschieden werden mit einer gleichzeitigen Öffnung des Wettbewerbs.

Drei verschiedene Ansätze werden zu dieser Frage zur Diskussion gestellt:

1. Die Reduzierung von Regelungen in der Verpackungsverordnung

Ein offener Wettbewerb über die gesamte Auftragskette, der nur durch die Produktverantwortung des Inverkehrbringers bestimmt wird, würde sicher den Wettbewerb verstärken. Die dualen Systeme könn-

ten neben der Lizenzierung auch die Sammelleistung anbieten. Der Markt würde sich selbst über die Kostenstrukturen regeln. Allerdings wäre dieser Ansatz in der Praxis schwer umsetzbar.

2. Die Ausweitung der Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

Die haushaltsnahe Sammlung könnte im Gegensatz zum 1. Ansatz komplett in die Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger übergehen, die die Verpackungssammlung aus-schreiben und selber durchführen würden. Hier wäre der Grundsatz der Produktverantwortung eventuell gefährdet. Eine mögliche Lösung könnte eine geteilte Produktverantwortung sein, wobei die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die haushaltsnahe Sammlung zuständig sind und diese durch Abfallgebühren finanzieren. Der Produktverantwortliche übergibt die Abfälle dann an Übergabepunkten an Entsorger und Verwerter.

3. Die Zuweisung fester Entsorgungsgebiete für jedes duale System

Hier wäre ein Mengenclearing aufgrund der tatsächlichen Über- und Untermengen notwendig. Die Marktanteile und die Gebietszuweisung müssen in festen Intervallen überprüft werden.

Die Diskussion ist stark geprägt von verschiedenen Interessengruppen. Die beiden letztgenannten Ansätze werden von den Diskussionsteilnehmern als am erfolgversprechendsten angesehen. Grundsätzlich wird jedoch der Sinn der Verpackungsverordnung wenig hinterfragt. Die teure haushaltsnahe Getrenntfassung lässt sich im Vergleich zu der kostengünstigeren technischen Trennung von Rest- und Verpackungsabfall ökologisch nicht begründen. Im Bereich Glas und Papier bestehen sowieso marktliche Anreize für Sammlungssysteme. Die Diskussion um die Verpackungsverordnung wird eher zu einem Lehrstück für politische Ökonomie als zu einem Lehrbeispiel für die kosteneffiziente Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens. Sie müsste daher grundlegend überarbeitet oder ersetzt werden.

An der Diskussaion beteiligt waren: Monika Kaßmann, Gerd Landsberg, Marc Schneider und Sven Schulze.