



Foto: SR

Neue HWWI- Studie zur Verpackungs- verordnung:

Marktliberalisierung und Reform sind dringend notwendig

Laut einer aktuellen Studie des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI) ist dringend eine grundlegende Reform der Verpackungsverordnung notwendig, die in Deutschland derzeit die ordnungsgemäße Rücknahme und Entsorgung von Verpackungsabfällen reguliert. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass die aktuell gültige Verordnung zwar gewisse Erfolge vorweisen kann,

diese jedoch zu hohen volkswirtschaftlichen Kosten erkaufte werden. Empfehlenswert ist daher eine Neugestaltung der Verordnung, die im Zuge der in Deutschland anstehenden Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erlassen werden könnte. Die Studie „Der Markt für die Entsorgung von Verpackungen in Deutschland: Situation und Reformoptionen“, die im Auftrag der Güntersloher Agentur AD HOC European

Relations durchgeführt wurde, hatte zum Ziel, den Entsorgungsmarkt, seine Rahmenbedingungen und damit auch die Wettbewerbssituation genauer unter die Lupe zu nehmen. Denn dieser weist bereits seit Längerem eine Reihe systembedingter Schwächen auf. Auf der einen Seite hat zwar seit Beginn des vergangenen Jahres eine Belebung des Wettbewerbs unter den neun dualen Systemen stattgefunden, wodurch

Marktanteile der dualen Systeme am Beispiel der LVP

| | Q1 2009 | Q2 2009 | Q3 2009 | Q4 2009 | Q1 2010 | Q2 2010 | Q3 2010 |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | % | | | | | | |
| | LVP | | | | | | |
| Der Grüne Punkt DSD GmbH | 68,94 | 66,11 | 66,00 | 58,22 | 48,77 | 51,40 | 49,08 |
| Landbell AG | 1,70 | 3,52 | 3,26 | 3,78 | 5,21 | 5,96 | 4,53 |
| Duales System Interseroh GmbH | 8,31 | 11,53 | 12,77 | 14,70 | 21,47 | 21,11 | 20,77 |
| EKO-Punkt GmbH | 1,25 | 1,51 | 2,86 | 5,81 | 0,93 | 0,96 | 0,79 |
| Redual & Co. KG GmbH | 6,16 | 8,47 | 5,08 | 4,89 | 7,08 | 8,91 | 7,64 |
| Vfw GmbH | 1,49 | 1,63 | 3,11 | 4,55 | 4,17 | 4,64 | 4,92 |
| BellandVision GmbH | 3,72 | 3,07 | 1,38 | 3,32 | 4,73 | 3,22 | 4,53 |
| Zentek GmbH | 5,75 | 1,62 | 2,55 | 0,46 | 4,88 | 3,80 | 7,30 |
| Veolia Umweltservice Dual GmbH | 2,68 | 2,54 | 2,99 | 4,27 | 2,76 | 0,00 | 0,44 |

Quelle: BVSE (www.bvse.de unter der Rubrik Vertrags- und Lizenzmengenanteile); Darstellung HWWI.

sich die Marktanteile der Betreiber merklich verschoben haben. Zum anderen dominiert jedoch weiterhin ein einziges Unternehmen den Markt, was Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben kann.

Verantwortlich dafür sind verschiedene gesetzliche Regelungen der Verpackungsverordnung, die zu unnötig hohen Markteintrittsbarrieren sowie einer künstlichen Marktabgrenzung zwischen dualen Systemen und sogenannten Branchenlösungen führen. Letztere erfassen den Verpackungsmüll an vergleichbaren Anfallstellen wie beispielsweise Hotels, Sportstätten, Krankenhäusern oder Kraftfahrzeugbetrieben. Dieses Vorgehen liefert eine bessere Sortierqualität und ist zudem auch noch preisgünstiger als die Lizenzierung in einem dualen System, da der Verpackungsabfall nur bei Bedarf abgeholt wird.

Vor diesem Hintergrund fällt die schlechte Kosteneffizienz des Gesamtsystems besonders auf. So zeigt die qualitative Analyse des HWWI, dass die flächendeckende Erfassung und anschließende Sortierung von Leichtverpackungen als Kostentreiber bei den dualen Systemen wirkt. Darüber hinaus ist das Verhältnis zwischen dem Umsatzvolumen der dualen Systeme und der mengenmäßigen Bedeutung der Abfälle aus Verkaufsverpackungen ebenfalls unzureichend. So erzielten die dualen Systeme im Jahr 2007 gemäß einer vom Bundeswirtschaftsministerium beauftragten Studie schätzungsweise eine Milliarde Euro Umsatz und generierten damit rund die Hälfte des Werts aus dem Jahr 2005. Dabei belief

sich laut Angaben des Statistischen Bundesamts im Jahr 2007 die Menge der eingesammelten Verkaufsverpackungen mit gut 6,1 Millionen Tonnen auf 1,7 Prozent des gesamten deutschen Abfalls.

Liberalisierung des Gesamtmarkts für mehr Wettbewerb

Bei der Umsetzung der Verpackungsverordnung hakt es an mehreren Stellen: Weder werden alle Verpackungsmengen lizenziert, noch erfolgt eine wettbewerbsneutrale Ausschreibung der Entsorgungsaufträge. Dies ist prinzipiell Aufgabe der Gemeinsamen Stelle der dualen Systeme, wird jedoch mangels konsensfähiger Alternativen immer noch vom ehemaligen Monopolisten übernommen. Darüber hinaus bestehen immer mehr Anreize für kartellartiges, wettbewerbsminderndes Verhalten. Mit deren Identifizierung und Unterbindung werden sich die Kartellbehörden in absehbarer Zeit verstärkt auseinandersetzen müssen.

Die HWWI-Studie stellte allerdings auch einige Stärken der Verpackungsverordnung heraus. So ist bei den Verbrauchern die Mülltrennung bereits seit Jahren etabliert. Viele sehen sie sogar als ihren persönlichen Beitrag zum Umweltschutz an. Aus diesem Grund wird eine gute Erfassungsqualität erzielt, die jedoch stark von der Siedlungsstruktur und weiteren Faktoren abhängt. Entsprechend hoch fallen auch die Verwertungsquoten aus: So lagen sie bei den einzelnen Materialfraktionen im Jahr 2007 mit 62,2 Prozent bei Kunststoffen, 83,7 Prozent bei Glas und 86,3 Prozent bei Papier, Pappe

Verwertungsquoten gemäß Verpackungsverordnung

| Materialien | Verwertungsquote |
|-----------------------|------------------|
| | % |
| Glas | 75,0 |
| Weißblech | 70,0 |
| Aluminium | 60,0 |
| Papier, Pappe, Karton | 70,0 |
| Verbunde | 60,0 |
| Kunststoffe | 60,0 |

Quelle: Verpackungsverordnung in der Fassung vom 1. April 2009.

und Karton über den gesetzlich vorgeschriebenen Verwertungsquoten.

Gegenwärtig liegt bereits ein Referentenentwurf für eine Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vor. Er regelt unter anderem die Grundlagen für die Einführung einer sogenannten Wertstofftonne, mit der künftig neben Verkaufsverpackungen auch stoffgleiche Nichtverpackungen bei den Verbrauchern eingesammelt werden sollen. „Der Gesetzgeber erhofft sich davon positive Umweltwirkungen, indem weniger Wertstoffe mit dem Restmüll entsorgt werden. Ökonomische Aspekte spielen im Referentenentwurf allerdings keine bedeutende Rolle“, konstatiert Prof. Dr. Thomas Straubhaar, Direktor des HWWI. „Außerdem wird die Einführung einer Wertstofftonne unabhängig davon, ob sie kommunal oder privatwirtschaftlich organisiert wird, keine strukturellen Schwächen auf dem Markt der Verpackungsentsorgung beheben“, führt Straubhaar weiter aus.

Um den laut Studienergebnis dringend notwendigen Wettbewerb im Markt für die Verpackungs- beziehungsweise Wertstoffentsorgung nachhaltig anzukurbeln, bedarf es also tiefreichender Veränderungen wie beispielsweise einer Liberalisierung des Gesamtmarkts. Diese sollte sich an den Grundsätzen der Systemvereinfachung, einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen und einer Verbesserung der Kontrollmechanismen orientieren. Hier schlägt das HWWI zwei Reformmodelle vor: ein Liberalisierungsmodell und ein Lizenzmodell in Anlehnung an den Handel mit CO₂-Zertifikaten. Beide Optionen wären gleichermaßen in der Lage, volkswirtschaftliche Kosten einzusparen, ohne dabei auf hohe Verwertungsstandards zu verzichten. |

Verpackungsabfälle in Deutschland nach Fraktionen im Jahr 2007 laut Schüler (2009)

| Material | Statistisches Bundesamt (2009) | Angefallene Verpackungsmenge | Stoffliche Verwertung | Energetische Verwertung | Verbrennung mit Energiezurückgewinnung | Rate der stofflichen Verwertung | Rate der energetischen Verwertung | Rate der Verbrennung mit Energiezurückgewinnung | Summe der Raten | |
|-----------------------|--------------------------------|------------------------------|-----------------------|-------------------------|--|---------------------------------|-----------------------------------|---|-----------------|------|
| | 1 000 t | 1 000 t | 1 000 t | 1 000 t | 1 000 t | % | % | % | % | |
| Glas | 2.215 | 2.825 | 2.365 | 0 | 0 | 83,7 | 0,0 | 0,0 | 83,7 | |
| Kunststoff | 1.534 | 2.644 | 1.129 | 516 | 874 | 42,7 | 19,5 | 33,1 | 95,3 | |
| Papier, Pappe, Karton | 4.528 | 6.929 | 5.589 | 430 | 869 | 80,7 | 6,2 | 12,5 | 99,4 | |
| Metall | 434 | | | | | | | | | |
| Aluminium | | | 91 | 68 | 0 | 18 | 74,2 | 0,0 | 20,1 | 94,3 |
| Stahl | | | 762 | 696 | 0 | 0 | 91,3 | 0,0 | 91,3 | |
| Verbunde | 145 | 324 | | | | | | | | |
| Sonstige Materialien | 574 | 22 | | | | | | | | |
| Insgesamt | 9.429 | 13.251 | 9.847 | 946 | 1.761 | 74,3 | 7,1 | 13,3 | 94,7 | |

Quellen: Statistisches Bundesamt 2009; Schüler 2009; Darstellung HWWI.