

**Kernaussagen des Gutachtens  
des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI)  
„Volkswirtschaftliche Effizienzsteigerungen durch mehr Wettbewerb im  
Bereich der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen:  
Möglichkeiten und Politikimplikationen“**

**1. Hintergrund**

Vor dem Hintergrund der geplanten Novellierung der VerpackV hat der Bundesverband Wettbewerb, Produktverantwortung und Innovation (BWPI) den Wissenschaftlichen Leiter des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts (HWWI), Prof. Dr. Thomas Straubhaar, damit beauftragt, die „volkswirtschaftlichen Effizienzsteigerungen durch mehr Wettbewerb im Bereich der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen“ zu untersuchen. Die Bewertung erfolgt in dem Gutachten nach volkswirtschaftlichen, wettbewerbs- und umweltpolitischen Kriterien.

**2. Aktuelle Wettbewerbssituation**

Das Gutachten hält zunächst fest, dass für den Markt der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen keine Kriterien für ein partielles oder ein totales natürliches Monopol vorliegen.

Der Status quo zeichnet sich gleichwohl durch eine **quasi-monopolistische Marktstruktur** aus. Die DSD GmbH nimmt nach wie vor eine marktbeherrschende Stellung im gesamten Bereich der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen ein. Der Marktanteil der im Wettbewerb stehenden dualen Systeme und Selbstentsorger ist weiterhin vergleichsmäßig gering.

Grundsätzlich ist von einem Monopolisten zu erwarten, dass er sich mittels überhöhter Preise Monopolrenten aneignet. Die aufgrund der marktbeherrschende Stellung eines Unternehmens überhöhten Preise, die durch Internalisierung in den Produktpreis auf den Endverbraucher überwältzt werden, führen damit zu einem gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlust.

Zudem ist die Bestreitbarkeit des Marktes aufgrund hoher **Marktzutrittsbarrieren**, die vornehmlich rechtlicher Art sind, jedoch zu einem gewissen Teil auch vom marktbeherrschenden Unternehmen DSD ausgehen, als schlecht zu bezeichnen, zumal die Wettbewerbsbedingungen eine Chancengleichheit aller Akteure ausschließen.

Die gegenwärtige Verpackungsentsorgung ist von einer kostenoptimalen Zielerreichung weit entfernt. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis bei der Entsorgung von Leichtverpackungen ist als sehr schlecht zu bezeichnen.

Ohne Wettbewerb um Sammlungs- und Logistiksysteme sowie um Entsorgungs- und Verwertungskapazitäten für gebrauchte Verkaufsverpackungen liegen Effizienzpotentiale brach. Nutzt man diese aus, so sind gesamtwirtschaftliche Kostenentlastungen zu erwarten.

In der derzeit gültigen VerpackV sind die Anreize für Innovationen, die einer kostenoptimalen Zielerreichung und damit einer Intensivierung des Wettbewerbs dienen – auch angesichts der noch herrschenden Marktsituation –, gering. Es fehlt der VerpackV an der nötigen und auch im Sinne der Erreichung von Umweltzielen wünschenswerten Innovationsfreundlichkeit und Anpassungsfähigkeit.

Im Status quo sind ferner keine ausgeprägten Anreize für duale Entsorgungssysteme und Selbstentsorger vorhanden, die gesetzlichen Quotenvorgaben zu übertreffen.

Auch ist anzumerken, dass aufgrund der Nutzung der gleichen Erfassungs- und Logistiksysteme („Gelber Sack“ oder „Gelbe Tonne“) kein substanzieller Wettbewerb zwischen den dualen Systemen stattfinden kann. Da auch ein Wettbewerb um Entsorgungs- und Verwertungskapazitäten für gebrauchte Verkaufsverpackungen nicht stattfindet, liegen Effizienzpotentiale brach. Deren Nutzung würde aber deutliche gesamtwirtschaftliche Kostenentlastungen zur Folge haben.

### **3. Geplantes Trennungsmodells**

Zur Lösung des Trittbrettfahrerproblems und zur Sicherstellung der haushaltsnahen Entsorgung von Verkaufsverpackungen sieht das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Rahmen einer fünften Novellierung der VerpackV eine strikte Aufgabentrennung zwischen Selbstentsorgern und dualen Systemen vor.

Wesentliche Merkmale dieses Trennungsmodells sind:

- die ausschließliche Erfassung von Verkaufsverpackungen bei privaten Endverbrauchern und vergleichbaren (klein-) gewerblichen Anfallstellen durch duale Systeme (Anschlusszwang). Die Selbstentsorgung wird in diesem Bereich ausgeschlossen.
- Die Selbstentsorgung ist nur noch im (groß-) gewerblichen Bereich zulässig.
- Die Neubestimmung des Begriffs „private Endverbraucher“ und die damit verbundene Eingrenzung des Bereichs der den privaten Haushalten gleichgestellten Anfallstellen.

Insgesamt hält das Gutachten fest, dass sowohl duale Entsorgungssysteme als auch Selbstentsorger vor den Wettbewerbsanstrengungen der jeweils anderen geschützt werden. Wegen der Größe des zu bedienenden Marktes ist dies für die dualen Entsorgungssysteme von großem Interesse, während Selbstentsorger nur noch eine Marktnische bedienen können. Hohe Markteintrittsbarrieren bleiben erhalten und die Bestreitbarkeit der Märkte wird durch die Segmentierung weiter vermindert.

Für den Bereich der dualen Entsorgungssysteme ist zunächst eine Fortschreibung des Status quo zu erwarten. Die DSD GmbH bleibt das marktbeherrschende Unternehmen. Wettbewerber sind zwar inzwischen hinzugetreten, jedoch kann man aufgrund ihrer geringen Zahl nur von engen Oligopolen sprechen, in denen die DSD GmbH das dominante Unternehmen ist. Auch mittelfristig ist keine Abweichung von dieser Marktverfassung zu erwarten. Die Akteure erhalten Anreize, sich den Gesamtmarkt aufzuteilen – möglicherweise nachdem die DSD GmbH gewisse Einbußen bei den Marktanteilen hinnehmen musste. Unter Effizienzgesichtspunkten sind Oligopole kritisch zu beurteilen. Dies gilt umso mehr, je größer der von ihnen bediente Markt ist.

Verbesserungen auf der Kostenseite in der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen sind vom Trennungsmodell kaum zu erwarten. Ohne großen Wettbewerbsdruck haben die Anbieter in den beiden Teilmärkten geringe Anreize zu kosteneffizienterem Arbeiten. Aus Sicht der Verbraucher ist das Trennungsmodell nicht weniger problematisch als der Status quo.

Da mit dem Trennungsmodell entscheidende Innovationshemmnisse nicht abgebaut werden, gehen von ihm auch keine anderweitigen Wirkungen auf die Innovationstätigkeit aus als vom Status quo.

Alles in allem erhöht das Trennungsmodell tendenziell die anfallenden Transaktionskosten. Im Vergleich zum Status quo ändert das Trennungsmodell die allgemeine Handhabbarkeit nicht. Probleme könnten sich ferner aus der Neudefinition des Begriffs der vergleichbaren Anfallstellen ergeben.

Es bleibt grundsätzlich festzuhalten, dass man sich mit dem Trennungsmodell von einer wettbewerbsintensiven und marktnahen Lösung deutlich entfernt.

#### **4. Fazit**

Eine Verbesserung der Wettbewerbslage nach der Einführung des Trennungsmodells kann insgesamt nicht erwartet werden, im Gegenteil, es muss gar mit einer erheblichen Verschlechterung der Wettbewerbslage gerechnet werden. Sowohl duale Systeme als auch Selbstentsorger werden von den Wettbewerbsanstrengungen der jeweils anderen geschützt. Wegen der Größe des zu bedienenden Marktes ist dies für die dualen Systeme von großem Interesse, während Selbstentsorger nur noch eine Marktnische bedienen können. Hohe Markteintrittsbarrieren bleiben erhalten. Durch die Segmentie-

rung wird die Bestreitbarkeit der Märkte, vor allem für Neueinsteiger, weiter vermindert. Zudem wird nicht vornehmlich durch das Trennungsmodell das als vorrangiges Problem anzusehende Trittbrettfahrerphänomen gelöst, sondern durch eine verschärfte Kontrolle und die Pflicht zur Erbringung testierter Erklärungen über die insgesamt in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen („Vollständigkeitserklärung“).

## **5. Politische Handlungsempfehlung**

Langfristig empfiehlt das Gutachten die Umstellung auf ein ordnungspolitisch als optimal beurteiltes, marktkonformes Modell handelbarer Zertifikate, die von den Verwertungsunternehmen ausgestellt werden und die die Verwertung einer bestimmten Menge von Verpackungsabfällen bescheinigen.

Als kurzfristige Handlungsempfehlung spricht sich das Gutachten für eine Öffnungsklausel aus, bei der ein Anbieter einer haushaltsnahen Erfassung diese in einem Entsorgungsgebiet ausschließlich übernehmen darf. Dadurch verlören jedoch die bestehenden landesweit operierenden dualen Systeme nicht ihre Feststellung.

Mit der Öffnungsklausel lassen sich ökonomische Effizienzsteigerungen erzielen, die mit dem Trennungsmodell nicht zu realisieren sind. Die zu erwartenden Effizienzsteigerungen lassen sich vor allem auf die verbesserten Wettbewerbsbedingungen durch Senkung der Markteintrittsbarrieren und auf höhere Innovationsanreize zurückführen.

Für diese höheren Innovationsanreize gilt, dass die Möglichkeit, bestehende oder noch zu entwickelnde Lösungen zunächst „im Kleinen“ testen zu können, kleine und mittelständische Unternehmen erst dazu anregt, Innovationen hervorzubringen oder zu vermarkten, was wiederum Wettbewerb fördert. Innovationen werden vor allem in zwei Bereichen gefördert: erstens auf den verschiedenen Stufen der (Abfall-) Logistik und zweitens bei den (Verpackungs-) Materialien. Im Hinblick auf die Materialien gibt es klare Anreize, Verpackungen mit besseren Recyclingfähigkeiten zu entwickeln bzw. in den Markt einzuführen, wenn deren Rückführung vereinfacht wird. Können Verpackungsmittelhersteller mit innovativen Materialien in einzelnen Entsorgungsgebieten einen Stoffkreislauf erproben und etablieren, so sind für sie erst dann derartige Innovationsanstrengungen eventuell attraktiv und wirtschaftlich. Zudem kann auch in diesem Zusammenhang die Funktionsfähigkeit eines derartigen Systems auf regionaler Ebene getestet und bewiesen werden.

Berlin, 14. Mai 2007