

Vom Sündenfall zum Kompromiss

VERPACKUNGEN Das duale System stand von Anfang an unter keinem guten Stern. Mithilfe des Gesetzgebers und mit Duldung des Kartellamts beherrschte DSD den gesamten Entsorgungsmarkt für Verkaufsverpackungen. Erst vor zehn Jahren wurde der Markt geöffnet. Herrscht jetzt ein Zwangskartell?

Ein Jahrestag ist in vielen Fällen ein Grund zu feiern und die Gelegenheit, um zurückzublicken, was sich seither geändert hat. Im aktuellen Fall aber finden einige Betroffene wenig oder gar keinen Grund zum Gratulieren. Vor zehn Jahren wurde in Deutschland das Monopol zur Verpackungsentsorgung abgeschafft

und ein erster Konkurrent auf dem Markt in einem Bundesland zugelassen. Inzwischen gibt es neun Wettbewerber. Es hat sich also einiges getan auf dem Markt – für manche ging dabei aber vieles in die falsche Richtung.

Am grundsätzlich schlechten Image des dualen Systems hat die Marktöffnung offen-

sichtlich nicht viel verändert. Obwohl es sich gerade einmal um rund 3,5 Prozent des gesamten Abfalls handelt, gibt es kaum einen Bereich in der deutschen Abfallwirtschaft, der so sehr im Fokus öffentlicher Kritik steht wie die Entsorgung und Verwertung von Verkaufsverpackungen, die in privaten Haushalten anfallen.

Zurückzuführen ist dies auf ein Unternehmen, das in der Branche bekannt ist wie kein zweites. Die Rede ist von Duales System Deutschland – das jeder in der Abfallwirtschaft unter dem Kürzel „DSD“ kennt. Es wurde im September 1990 als Non-Profit-Unternehmen gegründet, und nur knapp ein Jahr später, am 12. Juni 1991, quasi über Nacht zum marktbeherrschenden Monopolisten.

Dies war der Tag, an dem in Deutschland die Verpackungsverordnung (VerpackV) in Kraft getreten ist. Sie verpflichtet die Vertrieber von Endprodukten dazu, ihre Verkaufsverpackungen von privaten Verbrauchern kostenlos zurückzunehmen, sofern sie sich nicht an einem flächendeckenden Sammelsystem für Verpackungsabfälle beteiligen.

? Was muss getan werden, damit sich die Systembetreiber künftig besser verstehen?



Foto: Reclay

Raffael A. Fruscio, Reclay: Aufgaben, Rechte und Pflichten der dualen Systeme sind heute umfassend geregelt. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit untereinander. Wenn sich jeder Systembetreiber an diese Regeln hält, nicht eigenständig Polizist und Richter spielen möchte und sich vor allem nicht von Dritten beeinflussen lässt, kann alles so bleiben wie bisher.

Karin Gollan, Rechtsanwältin und Wettbewerbsexpertin:

Die Frage stimmt bedenklich. Je besser Wettbewerber sich untereinander verstehen, desto stärker besteht der Verdacht, dass sie sich kartellrechtswidrig verständigen. Entkoppeln ist die Voraussetzung für ein voneinander unabhängiges Agieren. Dann fehlt zum Streiten der Anlass.



Foto: Susanne Weiland



Illustration: © istockphoto.com, Jobalou

Zur Verfügung stand jedoch nur ein einziges System, das der Gesetzgeber zuließ – das von DSD. So schaute selbst das Bundeskartellamt tatenlos zu, wie ausgerechnet der Gesetzgeber zum Geburtshelfer eines quasi öffentlich-rechtlichen Monopols wurde. Und selbst Jahre danach regte sich beim Kartellamt kaum Widerstand gegen die Wettbewerbsbeschränkungen, die vom DSD-Monopol ausgingen.

Kaum jemand hat damals damit gerechnet, dass es den Wettbewerbshütern bis 2003 nicht gelingen würde, die Monopolstellung von DSD durch Wettbewerb aufzubrechen.

Im Jahr 2003 sah sich dann aber sogar die Monopolkommission dazu bemüht, zu den Missständen auf dem Entsorgungsmarkt für Verpackungsabfälle in einem Sondergutachten Stellung zu nehmen. Bereits zuvor hatte die Monopolkommission in ihren turnusgemäß publizierten Hauptgutachten immer wieder auf die Gefahren für

? Der Ruf des dualen Systems ist nicht der beste. Woran liegt das?



Foto: © Doris Dörfler-Asmus

Thomas Mehl, BellandVision: Trotz mancher Kritik sind die dualen Systeme eine Erfolgsgeschichte, was die jüngste Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts bestätigt hat. Halbierung der Recyclingkosten auf unter eine Milliarde Euro, höchste CO₂-Einsparungen und Recyclingquoten sowie Einsparungen von Rohstoffimporten in Höhe von jährlich 14 Milliarden Euro sind Errungenschaften, die weltweit einzigartig sind. Das angeblich schlechte Image ist häufig Kräften geschuldet, die aus Eigeninteresse Falsches platzieren. So würde beispielsweise der VKU die Verpackungsentsorgung am liebsten rekommunalisieren, vermutlich um Haushaltslöcher zu stopfen und Verbrennungsanlagen auszulasten. Dies müsste der Bürger teuer bezahlen. Auch die laut ausgetragenen wettbewerbsbedingten Differenzen der dualen Systeme führen naturgemäß zu Irritationen, wovon aber am Ende der Kunde durch günstigste Preise profitiert.

Karin Gollan: Daran, dass die Kommunalverbände einen triftigen Grund für ihre Rekommunalisierungsbestrebungen brauchen. Tatsache ist, dass die Rücknahme und Verwertung von Verpackungen und anderen Abfällen ohne die private Wirtschaft nicht Realität geworden wäre und weltweit ein Vorbild ist.

Die Entwicklung des dualen Systems zur Verpackungsentsorgung

August 2003

Landbell wird als erster Wettbewerber im Bundesland Hessen als Systembetreiber zugelassen.

Mai 2005

Zur Vereinfachung der Pfandbestimmungen für Getränkeverpackungen beschließt die Bundesregierung die Dritte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung. Sie tritt im Mai in Kraft.

Januar 2006

Die vierte Novelle der VerpackV tritt in Kraft. Dort werden die Begriffsbestimmungen für Verpackungen ergänzt und neue Zielvorgaben für die Verwertung der einzelnen Materialien festgelegt.

August 2006

Als erster Betreiber vermeldet Interseroh die bundesweite Feststellung. Kurz darauf kann dies auch Landbell verkünden.

August 2007

Die dualen Systeme gründen im Zuge der 5. Novelle der Verpackungsverordnung die Gemeinsame Stelle. Mirko Sickinger vertritt die neue Gesellschaft als Geschäftsführer.

? Warum kann sich die Branche nicht auf einen gemeinsamen Wirtschaftsprüfer einigen?



Foto: Zentek

Dirk Peter, Zentek: Grundsätzlich befürwortet Zentek seit längerem die Forderung nach einem gemeinsamen Wirtschaftsprüfer. Allerdings sind in der Vergangenheit alle Versuche, eine solche Instanz für alle zugelassenen dualen Systeme verbindlich zu vereinbaren, immer wieder gescheitert, sowohl auf Ebene der Gemeinsamen Stelle als auch im Rahmen der BDE-Zertifikatsvereinbarung. Denn dann

müssten alle Unternehmen ihre jeweiligen Geschäftsmodelle dem gemeinsamen Wirtschaftsprüfer transparent machen. Die VerpackV aber bietet in Verbindung mit den relevanten Vollzugshilfen einiges an Auslegungsspielräumen. Die Hemmschwelle, diese teils sehr komplexen Modelle dem Beurteilungsvermögen eines gemeinsamen Wirtschaftsprüfers unter Anwendung einheitlicher Prüfkriterien zu überlassen, ist zu groß.

Karin Gollan: Das müssen die Betroffenen erklären.

? Ist das duale System gefährdet, wenn die Kommunen die Verantwortung für die Wertstofftonne bekommen?

Veolia: Leider wollte Veolia zu dieser Frage keine Stellung nehmen.

Karin Gollan: Nein. Die dualen Systeme wären aber künftig bei LVP und Altglas auf den kommunalen Auftragnehmer angewiesen und wie bei der gemeinsamen PPK-Sammlung überhöhten Forderungen in Bezug auf ihren Kostenanteil ausgesetzt. Würden die Kommunen den Verpackungsanteil auch verwerten, ist wegen der Überkapazitäten in den Müllverbrennungsanlagen ein Absinken auf das Niveau der „energetischen Verwertung“ vorprogrammiert. Die dualen Systeme wären nicht gefährdet, aber sie hätten keine Kostenkontrolle. Die Verpackungsentsorgung würde sich für die Hersteller und Vertreiber verteuern. Damit dürften die Trittbrettfahrer wieder zunehmen. Die hochwertige stoffliche Verwertung würde aufgegeben.

den Wettbewerb auf den Entsorgungsmärkten hingewiesen, die vom DSD-Monopol ausgingen. Zwei Dinge seien dafür ursächlich, urteilte die Kommission damals. Da sei zum einen der sogenannte Zeichnungsvertrag. Jahrelang beharrte der Monopolist darauf, dass dieser zwischen der DSD und den Herstellern und Vertreibern abgeschlossene Vertrag über die Nutzung des Zeichens „Der Grüne Punkt“ keine Mitnutzung durch etwaige Konkurrenten zulässt. Und da sei zum anderen die in der VerpackV vorgeschriebene bundesweite Flächendeckung. Um überhaupt die Zulassung als Betreiber eines dualen Systems zu bekommen, musste dieser erst einmal nachweisen, dass er in der Lage ist, bundesweit flächendeckend seine Dienstleistungen anzubieten.

Doch es macht volkswirtschaftlich kaum Sinn, konkurrierende Entsorgungssysteme zu etablieren, wenn die Wettbewerber nicht die Einrichtungen der Entsorger mitbenutzen dürfen, die im Auftrag von DSD arbeiten. Nicht zuletzt durch massive politische Rückendeckung gelang es DSD in den 90er Jahren immer wieder, die Mitbenutzung zu verhindern. Dabei scheute das Management von DSD auch nicht davor zurück, einen großen Teil seiner Lizenzentnahmen in aggressive Öffentlichkeitsarbeit zu investieren.

Leidtragende dieser Politik waren nicht nur die Konsumenten, die den von DSD als Markenzeichen angemeldeten „Grünen Punkt“ letztlich beim Kauf von Produkten

September 2007

Als vierter Betreiber ist Vfw in allen Bundesländern zugelassen.

November 2007

Veolia beginnt mit dem Aufbau eines dualen Systems und erhält mit der Übernahme von Verlo die ersten Zulassungen. Eko-Punkt verkündet die bundesweite Zulassung.

Dezember 2007

BellandDual (heute BellandVision) gibt die Zulassung in allen Bundesländern bekannt – damit sind 6 Systeme auf dem Markt. Zentek und Redual beginnen mit dem Systemaufbau.

März 2008

Zentek hat alle Feststellungen zusammen und wird bundesweit zugelassen.

Der Bundesrat beschließt die fünfte Novelle der VerpackV. Darin wird unter anderem die Selbstentsorgung abgeschafft und die Vollständigkeitserklärung eingeführt.

im Laden finanzieren, sondern auch zahlreiche mittelständische Entsorgungsunternehmen. Aufgrund sogenannter Abstimmungserklärungen zwischen DSD und den einzelnen Kommunen mussten die Entsorger langfristige Verträge mit dem Monopolisten abschließen – und zwar zu den Konditionen, die DSD vorschrieb.

Selbst die Novellierung der VerpackV brachte in den Folgejahren nicht den erhofften Wettbewerb. Und die Missbrauchsaufsicht des Bundeskartellamts konnte seit Ende der 90er Jahre nur den Missbrauch des DSD-Monopols abstellen, aber nicht für Wettbewerb sorgen. Erst als sich zusätzlich die EU-Kommission einmischte und das Bundeskartellamt klarstellte, dass die von DSD beauftragten Entsorger die Mitbenutzung ihrer Erfassungsbehälter einräumen müssen, war der Weg frei für die Feststellung weiterer dualer Systeme.

Im August 2003 wurde in Hessen mit der Zulassung von Landbell als zweites duales System das Monopol auf dem Papier beendet. Bis zur bundesweiten Feststellung von Landbell vergingen aber noch drei Jahre. Ab dann ging es teilweise Schlag auf Schlag: Innerhalb kurzer Zeit kamen immer mehr Konkurrenten auf den Markt.

Heute, zehn Jahre nachdem der erste Konkurrent für DSD als dualer Systembetreiber zugelassen wurde und es inzwischen neun Wettbewerber gibt, ist der Entsorgungsmarkt für Verpackungsabfälle aus privaten Haushalten nach wie vor nicht ver-

gleichbar mit anderen Märkten, auf denen mehr Wettbewerb herrscht.

Doch das Bundeskartellamt zeigt sich aktuell zufrieden. „Alles prima“, hieß es Ende 2012 aus der obersten Wettbewerbsbehörde. „Die Konkurrenz zwischen mittlerweile neun Anbietern in Deutschland hat zu erheblichen Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen geführt“, betonte Kartell-

amtspräsident Andreas Mundt im Dezember 2012 bei der Präsentation der „Sektoruntersuchung duale Systeme – Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung“. Beweisen konnte das Kartellamt den Erfolg der Monopolzerschlagung anhand von Zahlen: Von ehemals rund zwei Milliarden Euro auf unter eine Milliarde Euro seien die Kosten für das duale System gefallen.

? Warum kriegt es die Branche trotz aller Konkurrenzkämpfe nicht hin, sich auf ein gemeinsames Qualitätsmanagement zu einigen?



Foto: RKD

Florian Dühr, RKD: Die dualen Systeme haben es in der Vergangenheit mehrfach unternommen, auf Grundlage der VerpackV Qualitätsstandards, zum Beispiel Zertifikate, für das Agieren am Markt vorzugeben. Dies ist bisher nicht gelungen und rührt daher, dass die dualen Systeme nicht verbandlich organisiert sind. Unabhängig von dieser Tatsache gibt es für die Definition und Auslegung von Gesetzen in einem Rechtsstaat außer dem Gesetzgeber und der Verwaltung keinen dafür Legitimierten. Die bisher in der VerpackV vorgesehenen Entsorgungswege müssen in einem neuen Wertstoffgesetz klarer als bis dato und damit streitausschließend beschrieben und definiert werden – Qualitätsstandards wirken dann nur noch deklaratorisch.

Karin Gollan: Bei Bekleidung, Brillen, Möbeln usw. existieren unterschiedliche Qualitäten zu unterschiedlichen Preisen. Das Leistungsangebot ist nicht identisch und die Preise sind es auch nicht. Nur die dualen Systeme sind immer wieder der – kartellrechtlich zweifelhaften – Forderung nach Gemeinsamkeit ausgesetzt. Unterschiedliche Verpackungen, Anfallstellen und Verwendungszwecke lassen individuelle Rücknahme- und Verwertungslösungen zu. Qualitätsstandards, etwa eine möglichst hochwertige Verwertung, muss der Gesetzgeber vorschreiben.

April 2008

Die fünfte Novelle der Verpackungsverordnung wird im Bundesgesetzblatt verkündet und tritt in Kraft.

Mai 2008

Verlo, das Tochterunternehmen von Veolia, vermeldet die bundesweite Feststellung. Wenig später folgt die Umfirmierung in Veolia Umweltservice Dual.

September 2008

Die Clearingstelle, die bisher nur für Glas und LVP zuständig war, wird um PPK erweitert.

November 2008

DSD und Eko-Punkt müssen auf Anordnung des Bundeskartellamts die Mengenübertragung einstellen.

Februar 2009

Das DIHK-Register, in dem die Inverkehrbringer ihre Vollständigkeitserklärung abgeben müssen, geht online.

Besonders rückläufig seien die Ausgaben im Bereich Sortierung und Verwertung: 76 Prozent weniger als im Jahr 2003 kostete dieser Posten. Bei der Erfassung sind die Ausgaben laut Bundeskartellamt seit 2003 um etwa 44 Prozent gesunken. Lediglich die

Nebentgelte – also die Gelder, die an die Kommunen unter anderem für die Bereitstellung von Containerplätzen gezahlt werden müssen – sind nur wenig gefallen: von 144 Millionen Euro im Jahr 2003 auf 133 Millionen Euro im Jahr 2011. In einer der

vielen Anschuldigungspressemitteilungen, die zwischen den Kommunen und den dualen Systemen seit Jahren hin und her gehen, griff DSD-Geschäftsführer Stefan Schreiter den letztgenannten Posten kürzlich genüsslich auf. „Das Bundeskartellamt hat im Dezember 2012 kritisch angemerkt, dass dieser Betrag seit Jahren konstant ist, obwohl alle anderen Kosten für das Verpackungsrecycling drastisch gesunken sind“, sagt der Geschäftsführer. „Ob die Kommunen das Geld wirklich für die gedachten Zwecke verwenden, ist zweifelhaft. Das ist nur ein Beispiel von vielen für die Ineffizienz der Kommunen.“

Ein weiteres Argument für die Verfechter des Systems: Auch die Recyclingquoten sind nicht gefallen. Am Beispiel LVP rechnete das Bundeskartellamt vor: Zu Monopolzeiten habe die LVP-Recyclingquote 62 Prozent betragen. Im Jahr 2011 lag sie bei 73 Prozent.

Rückendeckung für die Verpackungsverordnung und deren Ausgestaltung kommt auch aus dem Bundesumweltministerium. Ministerialdirigent Thomas Rummler betonte kürzlich: „Die Recyclingquoten der Verpackungsverordnung werden in allen Materialbereichen übererfüllt, gerade auch bei Kunststoffverpackungen aus den Sammlungen der dualen Systeme.“

Doch nicht alle Akteure auf dem Abfallmarkt wollen in die Lobgesänge auf das Verpackungsrecycling einstimmen. Schärfster Kritiker des Systems ist der Verband kom-

? Wo sind für Sie derzeit die drei größten Baustellen im Verpackungsrecycling?



Foto: Eko-Punkt

Herwart Wilms, Eko-Punkt: Remondis setzt sich deutlich dafür ein, die Schlupflöcher Eigenrücknahme und Branchenlösung bei der Lizenzierung von Verkaufsverpackungen schnellstmöglich zu schließen. Es kann nicht sein, dass sich der Wettbewerb der dualen Systeme vor allem über die Frage definiert, wie der Lizenzpflichtige möglichst geringe Mengen lizenzieren muss. Außerdem fordert Remondis den

Gesetzgeber dazu auf, die Recyclingziele zu erhöhen und Qualitätsaspekte stärker zu betonen. Die angestrebte Verwertungsquote von 65 Prozent bis zum Jahr 2020 reicht nicht aus. Nach 20 Jahren Verpackungsverordnung ist es längst an der Zeit, den Blick auf alle haushaltsnahen Mengen zu richten und nicht nur auf die Verkaufsverpackungen, um höhere Recyclingquoten zu erreichen. Die Versorgung der Industrie mit bezahlbaren Rohstoffen ist von größter Bedeutung.

Karin Gollan: 1. Die Schnittstelle zu den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE) verursacht enorme Kosten. Nach mehr als 20 Jahren Verpackungsrecycling funktionieren die Systeme ohne Einbindung der öRE. 2. Die haushaltsnahe Erfassung im Wege der Mitbenutzung belastet Entsorger und Systeme. Die Lösung heißt „additive Flächendeckung“: Die Systembetreiber erhalten Entsorgungsgebiete nach Lizenzmengen und organisieren jeder für sich die Rücknahme und die Erfüllung der verpackungsrechtlichen Pflichten. 3. Den Entsorgern werden in den Leistungsverträgen Bedingungen und Risiken aufgebürdet, die in anderen Bereichen nicht durchsetzbar wären. Hier sind die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht und eine Prüfung nach den AGB-Regeln gefordert.

Mai 2009

Die Systembetreiber DSD, Redual und Vfw gründen den Bundesverband der Dualen Systeme Deutschland (BDSD). Geschäftsführer wird Clemens Stroetmann.

August 2009

Die im Arbeitskreis Duale Systeme des Entsorgerverbands BDE organisierten 6 dualen Systeme (BellandVision, Eko-Punkt, Interseroh, Landbell, Veolia Dual und Zentek) wollen in einer gemeinsamen

Qualitätsoffensive die Einhaltung von verbindlichen Standards zur Umsetzung der Verpackungsverordnung garantieren: Die Plattform VerpackV-Konkret wird gegründet.

September 2009

Der BDSD entwickelt – ähnlich wie VerpackV-Konkret – Selbstverpflichtungen. Kurz darauf tritt DSD aus dem Zusammenschluss aus. Die Gründe dafür werden nicht bekannt.

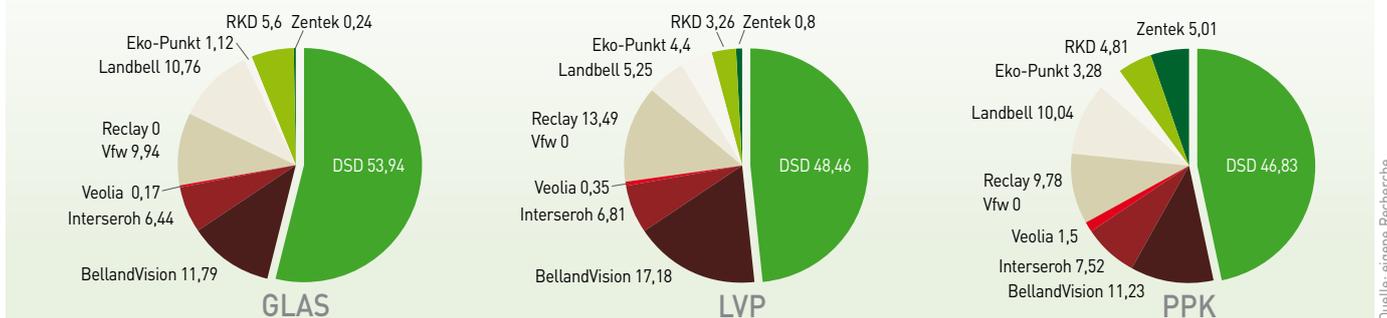
Dezember 2009

Es gibt mal wieder Streit um die Mengemeldungen. Die Betreiber werfen sich gegenseitig Manipulation vor. Es kommt zu Nachmeldungen und es kehrt Frieden ein – vorerst.

Die Mengenanteile der dualen Systeme im dritten Quartal 2013

Nach wie vor ist DSD unangefochten und mit großem Abstand in allen Abfallarten der Marktführer

in Prozent



Quelle: eigene Recherche

munaler Unternehmen (VKU). Nimmermüde betont der Verband vor allem seit der Entstehung des Wertstoffgesetzes, dass das duale System nicht funktioniere, den Bürger teuer käme und dass es am besten wäre, wenn die Verpackungsentsorgung in kommunale Hände gelegt und das duale System abgeschafft würde. „Würden die Verpackungsabfälle wieder in die Zuständigkeit der Kommunen fallen, könnten diese die Wertstoffe zum Wohle der Gebührensahler vermarkten und müssten sich nicht mit den unbegründeten Herausgabeansprüchen der Systembetreiber herumärgern“, heißt es in einer der aktuellsten Meldungen des VKU. Viele Branchenbeteiligte unterstellen dem VKU wiederum, dass dessen Kalkül vor allem darin bestehe, mit Teilen der Verpackungen die unterausgelasteten Müllverbrennungsanlagen zu beliefern.

Ebenfalls kein großer Fan des dualen Systems ist der Entsorgungerverband bvse.

? Warum sorgen Branchenlösungen und die Eigenrücknahme immer wieder für Streitereien unter den Systembetreibern?



Foto: Landbell AG

Jan Patrick Schulz, Landbell: Jährlich werden über 2 Millionen Tonnen Leichtverpackungen in Verkehr gebracht. Die haushaltnahe Sammlung erfasst zwar 2,3 Millionen Tonnen Material, durch die Fehlwurfquote werden aber lediglich 1,4 Millionen Tonnen LVP erfasst. Deutlich wird: Ein großer Teil der Verpackungen fällt an anderen Anfallstellen an. Ergänzende Sammelsysteme bleiben notwendig, um auch diese

Verpackungen verwerten zu können. Nur so werden höhere Sammel- und Recyclingquoten erreicht. Doch wie das im Wettbewerb gelingen kann, dazu gibt es unterschiedliche Positionen und immer wieder Konflikte. Daher müssen die Alternativen mit Augenmaß und hohem Qualitätsanspruch rechtssicher umgesetzt werden – nur dann können unterschiedliche Systeme parallel existieren und sich ergänzen.

Karin Gollan: Von Branchenlösungen und Eigenrücknahmen ging der erste Wettbewerb für das damalige Monopol DSD aus. Im Sinne einer effizienten und kostenbewussten Verpackungsrücknahme entwickeln sich Entsorgungslösungen für gewerbliche Anfallstellen. Die Systembetreiber haben kundenbezogen unterschiedliche Schwerpunkte. Die Kritik an Branchenlösungen und Eigenrücknahmen ist nicht berechtigt. Beide Formen sind Ausdruck der Produktverantwortung.

März 2010

Sechs von neun Systembetreibern einigen sich auf eine Prüfrichtlinie und einen gemeinsamen Wirtschaftsprüfer. Landbell, Vfw und Redual schließen sich nicht an.

Juni 2010

Landbell tritt dem BDDSD bei, damit hat der Verband wieder drei Mitglieder. Dabei wird es nicht lange bleiben.

November 2010

Redual tritt aus dem BDDSD aus, Stunden später folgt Landbell. Kurz darauf verlässt Vfw den Verband und gibt dessen Auflösung bekannt. Die Systeme beschäftigen die Gerichte: Interseroh erwirkt eine Ver-

fügung gegen Redual wegen falscher Behauptungen. Eko-Punkt erstattet Strafanzeige wegen Mengenbetrugs.

Dezember 2010

Drei Systembetreiber (DSD, Landbell und Redual) einigen sich auf ein neues Ausschreibungsmodell und schreiben mit Genehmigung des Bundeskartellamts erstmals gemeinsam aus.

Allerdings wird hier weniger nach kompletter Abschaffung, sondern nach deutlicher Umstrukturierung gerufen. Seine Kritik gilt vor allem dem umstrittenen Eigentumsrecht an den Verpackungen und

den fehlenden Ausschreibungen für Sortierung und Verwertung der Verpackungen. Die dualen Systeme müssen bisher nur die Sammlung der Verpackungen ausschreiben, nicht aber die Sortierung und Verwer-

tung. Einige Systembetreiber lassen sich in ihren Ausschreibungen – die ja inzwischen von fast allen Systemen durchgeführt werden – die Eigentumsrechte an den Abfällen übertragen. Das heißt, der Sammler darf die Verpackungen anschließend nicht in Eigenregie an Sortierer und Verwerter vergeben, sondern muss sie dem jeweiligen Systembetreiber zurückgeben. Diese Praxis kritisiert der bvse scharf.

Auch der Entsorgungerverband BDE schlug kürzlich in die gleiche Kerbe wie der bvse. Üblicherweise hält sich der BDE bei Diskussionen über das duale System eher zurück, schließlich sind in dem Verband mehrere Systembetreiber über einen Arbeitskreis organisiert. Dennoch veröffentlichte der BDE Mitte Juli dieses Jahres gemeinsam mit dem bvse ein Gutachten, in dem zum wiederholten Male festgestellt wurde, dass das Eigentum an dem Abfall den Entsorgern und nicht den Systembetreibern zufällt.

Was die Ausschreibungspraxis von Sortierung und Verwertung der Verpackungen angeht, sind die Rechtsexperten wie so häufig geteilter Meinung. Vor allem vor dem Hintergrund, dass immer mehr Systembetreiber eigene Sortieranlagen und Verwertungsbetriebe im Unternehmensportfolio haben, befürchten einige Recycler, dass bestimmte Mengen nicht mehr frei auf dem Markt verfügbar sind, da die Systembetreiber diese gleich im eigenen Haus durchreichen würden. Von Preisdiktaten und

? Warum stehen sich entsorgergestützte und reine Systeme augenscheinlich in zahlreichen Fragen so unversöhnlich gegenüber?



Foto: Interseroh

Markus Müller-Drexel, Interseroh: Die Wahrnehmung ist nicht richtig. Richtig ist, dass es wegen der fehlenden klaren Formulierung der Verpackungsverordnung eine Selbstverpflichtung der wichtigsten dualen Systeme gibt, welche sich an die Auslegungsregeln der Vollzugsbehörden halten und das auch von unabhängiger Seite durch einen gemeinsamen Wirtschaftsprüfer überwachen lassen. Für diese Initiative

zum Schutz der privatwirtschaftlichen Lösung wurde das BDE-Zertifikat entwickelt. Den Regeln des Zertifikats haben sich DSD, Interseroh, Eko-Punkt, Veolia Dual und Zentek unterworfen, andere sind bis heute leider nicht gefolgt. Unabhängig davon gibt es das gemeinsame Ziel, das erfolgreiche System des Verpackungsrecyclings fortzusetzen und sich dagegen zu wehren, dass das duale System durch die kommunalen Spitzenverbände grundlos schlechtgeredet wird. Wir haben heute die höchsten Recyclingquoten weltweit zu den niedrigsten Kosten. Es muss uns gemeinsam gelingen, diese Erfolge des dualen Systems auch den Bürgern zu vermitteln.

Karin Gollan: Naturgemäß haben sie unternehmerisch andere Schwerpunkte. Wer eigene Anlagen errichtet und betreibt, hat das finanzielle Interesse und das Grundrecht, sie auszulasten. In anderen Industriezweigen, etwa der Automobilindustrie, käme niemand auf die Idee, die Eigenproduktion zu verbieten. Auch im Vergabeverfahren sind sogenannte Inhousegeschäfte, das heißt Auftragsvergaben an konzernangehörige Unternehmen, möglich. Angeprangert wird ein solcher Zustand in der privaten Entsorgungswirtschaft nur, weil von entsorgergestützten, den sogenannten vertikal integrierten Systembetreibern, besonders starke Wettbewerbsimpulse zu erwarten sind. Die „reinen“ Systeme fürchten schlicht die harte Konkurrenz.

Dezember 2010

Der BDE verständigt sich mit DSD, Eko-Punkt, Interseroh, Veolia Umweltservice Dual, BellandVision und Zentek auf die Einführung eines Zertifikats.

Januar 2011

Interseroh verklagt kurz hintereinander sowohl Bochum als auch Dortmund. Dort sollte die Gelbe Tonne durch eine Wertstofftonne ersetzt werden. „Eigenmächtig“, beschwert sich Interseroh.

Redual erwirkt eine einstweilige Verfügung gegen Interseroh und verbietet damit eine Weiterverbreitung von Anschuldigungen über Wettbewerbsvorteile.

Juni 2011

Das Planspiel zur Wertstofftonne bestätigt die dualen Systeme: Die Weiterentwicklung des Gelben Sacks zur Wertstofftonne wird begrüßt.

Juli 2011

Der „Mengendifferenz-Skandal“ von 2009 ist aufgeklärt: Ein Unternehmen hatte in seiner Vollständigkeitserklärung eine Menge von 370.000 Tonnen LVP eingegeben. Es waren aber nur 37 Tonnen.

bewusster Mengenzurückhaltung wird immer wieder gesprochen. Das Bundeskartellamt sieht aber keine Veranlassung für einen Ausschreibungszwang der Sortierung und Verwertung und attestiert hier einen funktionierenden Wettbewerb.

Ein weiterer, immer wieder kritisiertes Umstand resultiert ausgerechnet aus dem Wettbewerb. Vor allem im Bereich LVP-Verwertung würden die Systembetreiber zu wenig auf hochwertiges Recycling und zu sehr auf möglichst niedrige Kosten achten. Zwar werden die vorgegebenen Quoten erfüllt, doch der bvse kritisiert, dass viel zu große Mengen an Kunststoffabfällen in Müllverbrennungsanlagen entsorgt würden.

Neben den Streitereien mit benachbarten, vor- oder nachgeschalteten Märkten herrscht auch unter den Systembetreibern selbst in sehr vielen Punkten Uneinigkeit. Weder auf Qualitätskriterien noch auf einen Wirtschaftsprüfer haben sich jemals alle einigen können. Über Branchenlösungen und Eigenrücknahmen wird ebenso diskutiert wie über Mengenmeldungen. Manche Streitigkeiten werden nur über die Öffentlichkeit ausgetragen, andere landen vor Gericht.

Wo Wettbewerb herrscht, wird teilweise mit harten Bandagen um Marktanteile gekämpft. Das ist so gewollt. Auch in dieser Hinsicht ist die Marktöffnung auf jeden Fall geglückt.

Elena Rüth, Walter Henkes

? Es sind immer wieder Stimmen zu hören, dass das ganze System zu Zeiten des DSD-Monopols einfacher war. Was antworten Sie diesen?



Foto: DSD

Stefan Schreiter, DSD: Konkurrenz belebt das Geschäft – eine alte marktwirtschaftliche Weisheit, die immer noch gilt. Die Einführung des Wettbewerbs hat für mehr Möglichkeiten gesorgt – sowohl für uns als auch für unsere Kunden. Während diese jetzt mehr Auswahl beim Verpackungsrecycling haben und sich über 50 Prozent niedrigere Kosten freuen, sind wir heute auf vielen neuen Geschäftsfeldern unterwegs. Wir kümmern

uns um das Abfallmanagement in Industriebetrieben genauso wie um die Herstellung von Rohstoffen aus Abfall. Und werden dabei immer innovativer, denn nur so können wir uns im Wettbewerb behaupten. Mag sein, dass das mehr Gehirnschmalz erfordert, aber das ist es allemal wert. Zurück in die Zeiten des Monopols wollen die kommunalen Unternehmen und selbst einige private Entsorger. Sie wollen den Wettbewerb aufheben, das System verstaatlichen und ein Behördenmonster einrichten, das Abgaben der Hersteller kassiert und mit der Gießkanne an Unternehmen verteilt, die irgendwo Abfälle einsammeln, sich dabei keinem Wettbewerb stellen müssen und denen herzlich egal ist, ob die gesammelten Abfälle einem vernünftigen Zweck zugeführt werden. Für diese Unternehmen wäre das alte Monopol tatsächlich einfacher – für die Umwelt und unsere Wirtschaft wäre es ein Rückschritt in die Steinzeit.

Karin Gollan: Die Welt ist immer einfacher, wenn es nur einen einzigen Anbieter gibt. Ein Monopol kann aber unkontrolliert Preise fordern. Seit Wettbewerb herrscht, haben sich die Entsorgungskosten halbiert. Das kommt allen zugute, nicht zuletzt den Verbrauchern. Wettbewerb ist eine tragende Säule der Demokratie. Sie ist durch Vielfalt gekennzeichnet. Monopole sind eine typische Erscheinung ausschließlich staatlich gelenkter Wirtschaft. Ein solches (politisches) System haben wohl alle Deutschen überwunden – oder nicht?

April 2012

Mit Recycling Kontor Dual (RKD) hat ein zehntes Duales System die bundesweite Feststellung erhalten.

Mai 2012

BellandVision kündigt die Mitgliedschaft im BDE-Zertifikat. Hintergrund sind verschiedene Auffassungen bei der Verbuchung von Eigenrücknahmen. Es folgt ein monatelanger Rechtsstreit.

Dezember 2012

Das Bundeskartellamt legt eine Sektoruntersuchung zu den dualen Systemen vor und spricht von einer gelungenen Wettbewerbsöffnung.

Dezember 2012

Die Reclay Group übernimmt Vfw.

Juli 2013

Zentek steigt aus dem BDE-Zertifikat aus. Das BMU hat einen Verordnungsentwurf für die 6. Novelle der Verpackungsverordnung vorgelegt.