

## Hintergrundinformationen zu Defiziten beim Grünen Punkt

Verpackungsverordnung und duales System werden von Politik und Wirtschaft häufig als „Erfolgsgeschichte“ und „weltweites Vorbild“ gerühmt. Diese Einschätzung steht in auffallendem Kontrast zu den tagtäglichen Erfahrungen der Kommunen und kommunalen Unternehmen sowie zu der Tatsache, dass nach eigener Einschätzung der Systembetreiber das Entsorgungssystem vor einem Finanzkollaps steht. In diesem Hintergrundpapier finden sich aktuelle Entwicklungen im Bereich der Verpackungsentsorgung sowie Ergebnisse des Gutachtens von Prof. Heinz-Georg Baum vom Betriebswirtschaftlichen Institut für Abfall- und Umweltstudien (BIFAS-Institut) zur „Neuorientierung der Verpackungsentsorgung unter Beachtung einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft“ wiedergegeben.<sup>1</sup> Das Gutachten empfiehlt, die Verpackungsverordnung in der heute gültigen Form abzuschaffen, weil der Erfolg des Systems nicht gegeben ist. Zusammenfassend gibt es folgende Hauptkritikpunkte am jetzigen System:

- 1. Akzeptanzprobleme des dualen Systems: Bürger trennen ihren Müll heute weniger als noch vor zwei Jahren und Inverkehrbringer von Verpackungen entziehen sich den Lizenzierungspflichten**
- 2. Mangelhafter Systemerfolg: Bescheidene Recyclingbilanz sowie kein erkennbarer Rückgang bei Verpackungen**
- 3. Zweifelhafte Erfolge der Wettbewerbsöffnung: Ruinöser Wettbewerb und fehlende Anreize für eine Erhöhung der Recyclingquoten**

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) schließt sich den Einschätzungen des Gutachters an und fordert, die geplante Einführung des Wertstoffgesetzes zu nutzen, um das System der Verpackungsentsorgung grundlegend zu reformieren und die Entsorgungsverantwortung wieder auf die Kommunen zurück zu übertragen. Ein Herumdoktern an der bestehenden Verordnung, die derzeit zum siebten Mal novelliert werden soll, um die drängendsten Mängel zu beheben, hält der VKU für nicht zielführend. Die Aufrechterhaltung eines Parallelsystems für die Hausmüllentsorgung hat sich nicht bewährt und entspricht auch nicht den Wünschen der Bürger.

In einer im April 2014 durchgeführten repräsentativen forsa-Umfrage gehen 62 Prozent der Befragten fälschlicherweise davon aus, dass die Verantwortung für die Entsorgung von Verpackungen bei den Kommunen liegt. Darüber aufgeklärt, dass dem nicht so ist, befürworten 59 Prozent eine Rückübertragung der gesetzlichen Verantwortung auf die Kommunen. Da verwundert es auch nicht, dass die Bürger den kommunalen Entsorgungsbetrieben mehr Vertrauen entgegenbringen als den privaten. 81 Prozent gaben an, ihr Vertrauen in die kommunalen Betriebe sei hoch oder sehr hoch, wohingegen lediglich 37 Prozent der Befragten privaten Entsorgungsbetrieben gleiche Vertrauenswerte entgegenbringen. In einem System, das zu einem beträchtlichen Teil auf der Mitwirkung der Bürger bei der Mülltrennung und dem Ver-

---

<sup>1</sup> Das Gutachten befasst sich mit den sogenannten Leichtverpackungen, also dem überwiegend aus Kunststoffen bestehenden Verpackungsstrom, der über die gelbe Tonne oder den gelben Sack gesammelt wird. Dabei stützt sich das Gutachten auf allgemein zugängliche Untersuchungen im Auftrag des Umweltbundesamts und auf Erhebungen des Bundeskartellamts. Zusätzlich zieht es Vergleichswerte aus Österreich und anderen Ländern heran und stellt damit einen internationalen Bezug her, der in der Diskussion meist vernachlässigt wird.

trauen in die Zweckmäßigkeit der eigenen Handlungen beruht, sind diese Werte nicht zu unterschätzen.

### **1. Akzeptanzprobleme des dualen Systems: Bürger trennen ihren Müll heute weniger als noch vor zwei Jahren und Inverkehrbringer von Verpackungen entziehen sich den Lizenzierungspflichten**

Das Baum-Gutachten identifiziert grundlegende Akzeptanzprobleme des Systems bei den Bürgern, bei den verpflichteten Unternehmen und bei den Abnehmern der erzeugten „Wertstoffe“.

#### **Fehlwürfe und abnehmendes Interesse der Bürger an Mülltrennung**

In den gelben Tonnen und Säcken landen in erheblichem Umfang Materialien, die dort nichts zu suchen haben, so Baum. Gleichzeitig werfen die Nutzer etwa 40 Prozent der Leichtverpackungen nicht in das dafür bestimmte Gefäß, sondern in die kommunale graue Tonne, was Baum an einer Studie des Umweltbundesamts aus 2013 festmacht. Das mag mit mangelndem Interesse zu tun haben, lässt sich aber auch damit erklären, dass es praktisch unmöglich ist, richtig zu trennen. So kommt etwa ein Kleiderbügel nur dann in die Gelbe Tonne, wenn er Teil einer Verpackung war, nicht aber, wenn er als eigenständiges Produkt im Laden gekauft wurde. Diese Regelungen sind völlig fern von der Lebenswirklichkeit der Bürger und sollten aus Sicht des VKU vereinfacht werden. In der bereits erwähnten forsa-Umfrage sprechen sich folgerichtig 64 Prozent der Bürger dafür aus, dass im Bereich von Kunststoffen und Leichtmetallen nach Art des Materials und nicht nach deren Produktfunktion getrennt wird.

Baum verweist in seinem Gutachten zudem auf die Studie „Umweltbewusstsein in Deutschland 2012“<sup>2</sup>, die darlegt, dass die Zustimmung zur Abfalltrennung innerhalb von zwei Jahren von 90 Prozent auf 77 Prozent zurückgegangen ist. Aus Sicht des VKU ist das ein besorgniserregender Wert, da bei entsprechenden Umfragen viele Teilnehmer eher das „sozial erwünschte“ als ihr reales Verhalten bekunden. So verweist auch Baum darauf, dass ohne die altruistische Bereitschaft zur Abfalltrennung, deren materieller Wert die eigentlichen Systemkosten weit übersteigt, das Entsorgungssystem in dieser Form nicht aufrechterhalten werden könnte.

#### **Dramatische Unterlizenzierung und keine wirklich Besserung in Sicht**

Die mangelnde Akzeptanz bei den verpflichteten Herstellern und Vertreibern von Verpackungen kann an der massiven Unterlizenzierung festgemacht werden. Mit diesem Tatbestand wird das wesentliche Prinzip der Verpackungsverordnung unterlaufen. Der Ansatz der Verpackungsverordnung ist es, dass die Inverkehrbringer von

---

<sup>2</sup> Bormann, J./John, R./Rückert-John, J. (2013): Umweltbewusstsein in Deutschland – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin/Marburg 2013.

Verpackungen für deren Entsorgung finanziell aufkommen müssen, indem sie eine Lizenzgebühr an die dualen Systembetreiber zahlen, die wiederum operativ die Entsorgung organisieren müssen. Baum zieht verschiedene Studien heran, um den Grad an Unterlizenzierung deutlich zu machen: Eine UBA-Studie<sup>3</sup> kommt zu dem Ergebnis, dass nur 44 Prozent der sich im Umlauf befindlichen Verpackungen lizenziert sind. Eine andere Studie<sup>4</sup> geht von 30 Prozent aus. Dafür bestehe eine „Erklärungslücke“, für die auch das Bundeskartellamt in seiner einschlägigen Sektoruntersuchung aus 2012 keine zutreffende Erklärung gefunden habe.

Aus Sicht des VKU gibt es dafür unterschiedliche Gründe. Zum einen können Trittbrettfahrer, also diejenigen Produzenten, die keine Lizenzgebühren zahlen, aufgrund der Intransparenz des Systems kaum identifiziert werden. Zum anderen befördern die dualen Systembetreiber, über die die Lizenzierung abgewickelt wird, die Trittbrettfahrerei selbst, indem sie gemeinsam mit den Produzenten gesetzliche Schlupflöcher suchen, um sich gegenüber den anderen Wettbewerbern Vorteile zu sichern. Das passiert unter anderem über sogenannte Branchen- oder Point-of-Sale-Lösungen, die nun dem aktuellen Entwurf zur 7. Novelle der Verpackungsverordnung zufolge abgeschafft oder eingeschränkt werden sollen. Doch der VKU bezweifelt, dass die Änderungsvorschläge die notwendige Wirkung entfalten. Denn die Systembeteiligungspflicht wird durch zahlreiche Missbrauchsmöglichkeiten unterlaufen. Anstatt dem konstruktiv entgegenzuwirken, haben die dualen Systembetreiber in den vergangenen Jahren das Problem zusätzlich befeuert.

Das Gutachten belegt weiter, dass die Verwertung der Leichtverpackungen trotz der hohen Aufwendungen für Sammlung und Sortierung und trotz beachtlicher Erlöse für den Anteil der Metalle und einen kleinen Teil der Kunststoffe ein Verlustgeschäft mit weiteren Zuzahlungen von etwa 100 Euro pro Tonne bleibt. Das System drückt also überwiegend Materialien in den Markt, die dieser gar nicht haben will beziehungsweise nur gegen Bezahlung aufnimmt.

## **2. Mangelhafter Systemerfolg: Bescheidene Recyclingbilanz sowie kein erkennbarer Rückgang bei Verpackungen**

### **Recyclingquote**

Die Väter der Verpackungsverordnung verfolgten das Ziel, kostbaren Deponieraum zu schonen, das Recycling speziell von Kunststoffverpackungen zu fördern und die Wirtschaft zur Produktion von weniger und von besser verwertbaren Verpackungen zu veranlassen. Das Baum-Gutachten zeigt zunächst auf, dass über den Aspekt der Schonung von Deponieraum die Zeit hinweggegangen ist – die Ablagerung unbehandelter Siedlungsabfälle ist in Deutschland seit 2005 ohnehin verboten, ohne dass es dazu einer Verpackungsverordnung bedarf. Weiterhin macht Baum deutlich, dass die Recyclingbilanz bei Kunststoffen sehr schlecht ist: Da es sowohl in der Samm-

<sup>3</sup> Dehoust, G./Christiani, J. (2012): Analyse und Fortentwicklung der Verwertungsquoten für Wertstoffe, Sammel- und Verwertungsquoten für Verpackungen und stoffgleiche Nicht-verpackungen als Lenkungsinstrument zur Ressourcenschonung, UBA-Texte 40/2012, Dessau-Roßlau 2012, S. 20

<sup>4</sup> Schüller, K. (2011b): Wirksamkeit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung – die Lizenzierung von Verkaufsverpackungen, Tagungsband zur 16. Tagung Siedlungsabfallwirtschaft Magdeburg – TaSiMa 16, Magdeburg 2011

lung (Fehlwürfe in den Restmüll), in der Sortierung (sogenannte Sortierreste) als auch in der Verwertung (Verbrennung, Trocknung, Herstellung minderwertiger Produkte) massive Mengenverluste gebe, liege die tatsächliche Wiedereinsatzquote an hochwertigen Kunststoffmaterialien nur bei **circa 20 Prozent** der Erfassungsmenge.

Die offiziellen Berechnungsverfahren für die Verwertungsquoten berücksichtigen laut Gutachten die Verluste nur unvollkommen, beziehen sich auf die viel zu niedrigen Lizenzmengen und vermitteln ein falsches Bild der tatsächlichen Verhältnisse. Das Gutachten gelangt zu dem Gesamturteil, dass es sich in Wahrheit um einen „Beseitigungsmarkt mit angehängtem Verwertungsgebot“ handelt, also nach wie vor der Entsorgungsaspekt im Vordergrund steht. Auch das ist eine fatale Botschaft an die Bürger: Sie investieren Zeit und Mühe in ein System, das weniger ökologische Effekte erzielt, als sie annehmen. Laut der oben erwähnten forsa-Umfrage glauben die Bürger im Schnitt, dass 46 Prozent der Inhalte, die sie in die Gelbe Tonne oder den Gelben Sack werfen, recycelt werden. Man darf annehmen, dass die Bereitschaft, den Müll trennen, weiter abnähme, wenn die tatsächlichen Wiedereinsatzquoten bekannt würden.

### **Steuerungswirkung der Verpackungsentsorgung nicht erkennbar**

Auch eine Steuerungswirkung auf Produktion und Einsatz von Verpackungen ist laut Baum nicht erkennbar. Er stellt dar, dass Kunststoffverpackungen in den letzten Jahren um 25 Prozent zugenommen haben. Der Verpackungsverbrauch insgesamt hat sich parallel zu den Konsumausgaben entwickelt, die Verpackungsmengen pro Kopf und Jahr in Deutschland sind (nach Luxemburg) mit 202 Kilogramm die höchsten in Europa. Die häufig als Beleg für den Erfolg des dualen Systems angeforderte „Entkoppelung vom Verpackungsabfall“ und Bruttoinlandsprodukt hält Prof. Baum für eine verzerrte Darstellung. Hier müssten die privaten Konsumausgaben als Vergleichsmaßstab herangezogen werden, von denen sich der Verpackungsverbrauch gerade nicht entkoppelt habe.

Für Baum ist es zudem unrealistisch, von der Verpackungsverordnung einen Steuerungseffekt zu erwarten: Die sogenannte Produktverantwortung erschöpfe sich in einer reinen Finanzierungsverantwortung für das duale System. Die geringe Höhe der Lizenzgebühren sei nicht geeignet, die Entscheidungen der Hersteller und des Handels bei der Verpackungsgestaltung maßgeblich zu beeinflussen, weil andere Funktionen der Verpackung wie die Marketing- und Convenience-Funktion eine viel größere Rolle spielen.

### **3. Zweifelhafte Erfolge der Wettbewerbsöffnung: Ruinöser Wettbewerb und fehlende Anreize für eine Erhöhung der Recyclingquoten**

In den letzten Jahren hat eine zweifache Öffnung des Systems für den Wettbewerb stattgefunden: Zum einen werden die Entsorgungsleistungen für Sammlung, Sortierung und Verwertung nun regelmäßig ausgeschrieben, zum anderen haben sich neben dem früheren Monopolisten DSD eine Reihe weiterer Systembetreiber etabliert, die sich aber gemeinsam dasselbe operative Entsorgungssystem teilen. Ein positives

Zeugnis kann dem Gutachten zufolge lediglich der Ausschreibung von Sortierung und Verwertung ausgestellt werden. Die Sammlung beruht dagegen im Wesentlichen auf der Bereitschaft der Bürger zur Abfalltrennung, die dem Wettbewerb nicht zugänglich ist und letztlich nur durch die Kommunen als Sachwalter und Interessenvertreter der Bürger dauerhaft gesichert werden kann. Es ist deshalb naheliegend, die Sammlung in der ausschließlichen Verantwortung der Kommunen anzusiedeln.

Sehr kritisch und in deutlichem Gegensatz zur positiven Beurteilung durch das Bundeskartellamt sieht das Gutachten den Wettbewerb auf Systemebene. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb die Entsorgung dadurch kostengünstiger würde, dass statt einem nun mehrere Nachfrager für die gleiche Entsorgungsleistung auftreten. Der vom Bundeskartellamt ermittelte Rückgang der operativen Kosten um 54 Prozent werde durch das österreichische Monopolsystem mit 58 Prozent sogar übertroffen. Gleichzeitig seien in Deutschland der Anteil des Verwaltungsaufwands der dualen Systeme und ihr Gewinn im Gegensatz zu Österreich von 4 auf 14 Prozent der Gesamtkosten gestiegen. Auch bei den übrigen Beteiligten führt das Nebeneinander mehrerer Systeme zu stark erhöhtem Aufwand. Der Wettbewerb stelle sich als reiner Kostenwettbewerb dar. Da wegen der Benutzung des gleichen Entsorgungssystems echte Kostenunterschiede aber nicht realisierbar sind und die **anspruchslosen Recyclingquoten** keinen wettbewerblichen Anreiz bieten, entsteht ein ruinöser Wettbewerb unter Ausnutzung von Schwachstellen der Verpackungsverordnung, der zum Einsturz des Gesamtsystems führen könnte. Diese Entwicklung ist letztlich in der Verpackungsverordnung so angelegt und wird durch die faktisch fehlenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten noch begünstigt.

*Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.400 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser und Abfallwirtschaft. Mit über 250.000 Beschäftigten wurden 2011 Umsatzerlöse von rund 107 Milliarden Euro erwirtschaftet und fast 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 45,9 Prozent in der Strom-, 62,2 Prozent in der Erdgas-, 80,4 Prozent in der Trinkwasser-, 63,1 Prozent in der Wärmeversorgung und 24,4 Prozent in der Abwasserentsorgung.*

**Für Fragen und Interviews stehen Ihnen zur Verfügung:**

Carsten Wagner, Geschäftsführer Kommunikation, Telefon: +49 30 58580-220, [cars-ten.wagner@vku.de](mailto:cars-ten.wagner@vku.de)

Stefan Luig, Pressesprecher, Telefon: +49 30 58580-226, [luig@vku.de](mailto:luig@vku.de)

Elisabeth Mader, stellvertretende Pressesprecherin, Telefon: +49 30 58580-227, [mader@vku.de](mailto:mader@vku.de)