SRU Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen

Stellungnahme

zur Anhörung der Monopolkommission zum Thema "Wettbewerb in der Kreislauf- und Abfallwirtschaft" am 18. Februar 2002

1. Verpackungsverordnung und Duales System

In Zusammenhang mit der Verpackungsverordnung (VerpackV) sieht der Umweltrat nach wie vor dringenden Reformbedarf. So hält der Umweltrat die Vorgabe von starren Verwertungsquoten gegenüber einer vollständigen Anlastung der mit der Erzeugung, Verwendung und Entsorgung von Verpackungen verbundenen volkswirtschaftlichen Kosten generell nur für eine zweitbeste Lösung. Sofern der Verordnungsgeber an dieser zweitbesten Lösung festhält, sollte zumindest dafür Sorge getragen werden, dass die Erfüllung der Quoten in einem wettbewerblichen Umfeld erfolgt. Obwohl die Verpackungsverordnung im Prinzip einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Systembetreibern ermöglicht, bestehen gravierende Marktzutrittsschranken, die bislang der DSD AG eine Monopolstellung garantieren:

Die Zulassung eines Systembetreibers ist nach § 6 Abs. 3 VerpackV nur dann möglich, wenn er ein flächendeckendes haushaltsnahes Erfassungssystem in mindestens einem Bundesland vorhält. Kleine und mittelständische Anbieter werden hiermit von vornherein ausgeschlossen, und auch für größere Anbieter, die über die entsprechende Kapitalkraft verfügen, ist ein "kleiner Anfang" mit anschließendem Wachstum, wie auf "normalen" Märkten möglich, nicht realisierbar.

Zusätzlich ist der Versuch, eine Zulassung als Systembetreiber zu erlangen, mit einem erheblichen Investitionsrisiko verbunden, denn selbst bei Erfüllung der formalen Zulassungskriterien besteht aufgrund vielfach unbestimmter Rechtsbegriffe in § 6 Abs. 3 VerpackV ein behördlicher Auslegungsspielraum, so dass trotz getätigter Investitionen eine Ablehnung des Zulassungsantrags nicht ausgeschlossen ist.

Eine zusätzliche Marktzutrittsschranke ergibt sich daraus, dass das Symbol "Grüner Punkt" nur auf solchen Verpackungen verwendet werden darf, für die Lizenzgebühren an die DSD AG abgeführt werden. Dies hat zur Folge, dass die Verwender von Verpackungsmaterialien nicht in der Lage sind, verschiedene Entsorger zu beauftragen, denn in diesem Fall wären getrennte Verpackungs-, Distributions- und Vermarktungslinien für Verpackungen mit und ohne den "Grünen Punkt" erforderlich.

Der Umweltrat ist davon überzeugt, dass durch einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Systembetreibern noch erhebliche Kostensenkungspotentiale aufgedeckt und technische beziehungsweise organisatorische Innovationen angestoßen werden können. Ein Beispiel hierfür ist das Konzept der Landbell AG, bei dem sich die materialspezifische Trennung der Abfallströme stärker als beim DSD-Konzept an den technisch-ökonomischen Charakteristiken der verfügbaren Verwertungsverfahren orientiert, wobei ohne wesentliche ökologische Nachteile erhebliche Kosteneinsparungen realisiert werden können. Solche Verfahren können

sich jedoch nur dann durchsetzen, wenn der Markt für den Wettbewerb zwischen konkurrierenden Systembetreibern geöffnet wird.
Für die Einführung wettbewerblicher Strukturen in der Entsorgung und Verwertung von Verpackungsabfällen bestehen verschiedene Optionen, wobei ein Zertifikatsystem nach britischem Vorbild nach Einschätzung des Umweltrates die größten Effizienzpotentiale aufweist. Hierbei können die an der Verpackungskette beteiligten Unternehmen ihre Verwertungspflicht individuell oder durch Beitritt zu einem der miteinander konkurrierenden "Compliance Schemes" erfüllen. Zum Nachweis der erbrachten Verwertungsleistungen dienen handelbare Verwertungszertifikate, deren jeweiliger Marktpreis eventuelle Unter- bzw. Überkapazitäten auf dem Verwertungsmarkt widerspiegelt und damit entsprechende Anpassungsprozesse auslöst.
Das britische Zertifikatsystem belegt nach Einschätzung des Umweltrates, dass die Erfüllung national vorgegebener Verwertungsquoten für Verpackungsabfälle nicht zwangsläufig die Errichtung einer monopolistischen Struktur erfordert, sondern bei sachgerechtem institutionellen Design auch in einem von Wettbewerb geprägten Umfeld möglich ist. Neben der starken Wettbewerbsorientierung besteht ein weiter Vorteil des britischen Systems in der weitgehenden Austauschbarkeit von Verwertungsleistungen zwischen den verschiedenen Materialfraktionen und Verpackungstypen, die zu einer insgesamt kostenminimalen Realisierung der angestrebten Verwertungsquoten führen.
Kritisch anzumerken ist gegenüber dem britischen Ansatz, dass die Quotenerfüllung in Großbritannien derzeit insbesondere aufgrund unzureichender Systeme zur getrennten Erfassung von Verpackungsabfällen nicht gewährleistet erscheint. Vor dem Hintergrund erfolgreich arbeitender Erfassungssysteme in Deutschland wäre dies jedoch kein grundsätzliches Argument gegen die Übernahme eines Zertifikatsystems nach britischem Vorbild. Schwerer wiegt, dass aus Großbritannien auch verschiedentlich Vollzugs-, Monitoring- und Trittbrettfahrerprobleme berichtet werden. Vor der möglichen Einführung eines solchen Systems in Deutschland wären deshalb noch zahlreiche Gestaltungsfragen zu lösen.
2. Privatisierung der Abfallentsorgung
Der Umweltrat empfiehlt, die Diskussion zur Privatisierung der Abfallentsorgung jenseits aller ideologisch geprägten oder von Verteilungsinteressen geleiteten Argumente auf die Zielsetzung ökonomischer Effizienz bei gleichzeitiger Wahrung angemessen hoher Umweltstandards zu fokussieren. Inwiefern der Übergang von öffentlicher zu privater Leistungsbereitstellung in der Entsorgungswirtschaft nennenswerte Effizienzgewinne erwarten lässt, hängt ab von den jeweiligen Marktstrukturen und der herrschenden Wettbewerbsintensität. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Sammlung und dem Transport von Abfällen einerseits und deren Behandlung und Ablagerung andererseits.
In Bezug auf die Logistikleistungen "Sammlung und Transport" erachtet der Umweltrat eine Privatisierung als zielführend, sofern durch regelmäßig wiederholte Ausschreibungsverfahren ein permanenter Wettbewerb um den Markt sicher gestellt ist, dass ein permanenter "Wettbewerb um den Markt" erfolgt. Eine Übertragung dieser Vorgehensweise auf die Wertschöpfungsstufe "Behandlung und Ablagerung" hält der Umweltrat demgegenüber für wenig zielführend, denn der Betrieb von Verbrennungsanlagen und Deponien erfordert langlebige irreversible Investitionen, die keine hinreichend kurzen Vertragslaufzeiten ermöglichen. Findet ein "Wettbewerb um den Markt" jedoch nur in Zeitabständen von 20 Jahren oder mehr statt, so geht dessen Effizienzwirkung weitgehend verloren. Hinzu kommt, dass die institutionellen und ökonomischen Rahmenbedingungen auf dieser Wertschöpfungsstufe einen starken Anreiz zu Ausschreibungskartellen geben. Die negativen Erfahrungen mit der Ausschreibung öffentlicher Bauleistungen sollten hier ein warnendes Beispiel sein.

Die Problematik langer Vertragslaufzeiten ließe sich allenfalls umgehen, wenn lediglich die Betriebsführungsrechte an den weiterhin in öffentlichem Besitz stehenden Entsorgungsanlagen per Ausschreibungswettbewerb vergeben würden. Hier hätten die Betreiber aufgrund der hohen Kapitalkostenanteile jedoch auch nur geringe Spielräume für effizienzsteigernde Maßnahmen. Hinzu kommt, dass die erforderliche Integration von Produktions- und Investitionsplanung letztlich auf eine enge Interaktion zwischen Staat und Betreiber hinausläuft, die den Wettbewerbscharakter des Ausschreibungsverfahrens wiederum unterhöhlen würde.
Als Alternative zu einem "Wettbewerb um den Markt" bietet sich die vollständige Liberalisierung an, die sowohl auf institutionelle Marktzutrittschranken als auch auf Anschluss- und Benutzungszwänge verzichtet ("Wettbewerb im Markt"). Der Umweltrat ist jedoch der Auffassung, dass diese Vorgehensweise weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll wäre. Aus ökologischer Sicht ist zu bemängeln, dass bei Aufhebung von Anschluss- und Benutzungszwängen umher vagabundierende Abfallströme auf der Suche nach der billigsten Entsorgungsmöglichkeit erhebliche Umweltbelastungen verursachen würden. Hinzu kommt, dass illegale Entsorgungspraktiken tendenziell begünstigt werden, wenn durch Aufhebung von Anschluss- und Benutzungszwängen Kontrollmöglichkeiten über die Abfallströme vermindert werden. Schließlich ist zu beachten, dass die Anbieter von Entsorgungsleistungen in einem liberalisierten Markt zur Absicherung ihres Kapazitätsrisikos gezwungen sein werden, mit den Abfallerzeugern langfristige "Take or Pay"?Verträge zu schließen. Solche Vertragsformen widersprechen jedoch diametral der Zielsetzung der Abfallvermeidung; bei den Abfallerzeugern würde bei Unterschreiten der vertraglich festgelegten Mindestmengen keinerlei Kosteneinsparung resultieren.
Aus ökonomischer Sicht befürchtet der Umweltrat, dass eine Liberalisierung zunächst zwar hohen Wettbewerbsdruck verursacht, dieser jedoch aufgrund der vorliegenden Kostenstrukturen zur Herausbildung von regionalen Monopolen führt, die nun aber keinerlei Regulierung unterliegen. Der im Markt selbst erzeugte Wettbewerbsdruck würde sich dann im wesentlichen auf einen "Restwettbewerb" über die Grenzen der regionalen Entsorgungsmonopole hinaus beschränken. Dabei ist für die Abfallerzeuger ein Ausweichen auf kostengünstigere Anbieter in anderen Entsorgungsgebieten nur dann sinnvoll, wenn die Kostendifferenz nicht durch die höheren Transportkosten überkompensiert wird. Die Wettbewerbsintensität zwischen den Anlagenbetreibern ist damit um so geringer, je höher die Transportkosten pro Tonnenkilometer Abfall sind und je weiträumiger sich die einzelnen Gebietsmonopole ausdehnen. Zwar sind die Transportkosten für Abfall gegenwärtig nur vergleichsweise gering, dies ist jedoch im Wesentlichen auf die heutige Politik kleinräumiger Entsorgungsautarkie zurückzuführen. Im Rahmen privatwirtschaftlicher Organisation wäre zu erwarten, dass zur Ausnutzung von Größenvorteilen höhere Anlagenkapazitäten konzipiert werden, woraus zwangsläufig eine Vergrößerung der Einzugsgebiete und damit eine Verminderung der Wettbewerbsintensität resultiert. Auch eine - umweltpolitisch sinnvolle - Anhebung der Transportkosten durch weitere Erhöhungsstufen der ökologischen Steuerreform oder ähnlich wirkende Maßnahmen würde zu einer weiteren Verminderung der Wettbewerbsintensität beitragen. Hinzu kommt, dass Konkurrenz nur dann entsteht, wenn in unterschiedlichen Entsorgungsgebieten unterschiedliche, wirtschaftlich voneinander unabhängige Unternehmen als Betreiber von Entsorgungsanlagen agieren. In Anbetracht der zunehmenden Konzentration in der deutschen Entsorgungsbranche dürfte die Chance für den Abfallerzeuger, auf einen alternativen Anbieter in einem anderen Entsorgungsgebiet mit hinreichend geringer Transportentfernung ausweichen zu können, in Zukunft noch geringer werden. Des weiteren ist auch hier wieder darauf zu verweisen, dass die Anbieter von Entsorgungsleistungen in einem vollständig liberalisierten Umfeld ihr Kapazitätsrisiko nur durch Abschluss möglichst langfristiger "Take or Pay"-Verträge bewältigen können. Durch eine solche Vertragsgestaltung wird jedoch die Wettbewerbsintensität abermals vermindert,

denn eine faktische Konkurrenzsituation ist nur in der Verhandlungsphase, nicht aber während der Laufzeit der Verträge gegeben.
Die genannten Faktoren lassen nach Einschätzung des Umweltrates insgesamt nur eine geringe Wettbewerbsintensität erwarten. Allenfalls für den Bereich der Gewerbeabfälle erscheint es dem Umweltrat denkbar, dass der dann noch verbleibende Restwettbewerb geringfügige Effizienzsteigerungen gegenüber dem derzeitigen Regime auszulösen vermag. Denn Gewerbeabfälle fallen in der Regel in größeren Mengen als Abfälle aus privaten Haushalten an, so dass es sich für den Abfallverursacher in Anbetracht der entstehenden Transaktionskosten eher lohnt, nach einem günstigeren Anbieter von Entsorgungsleistungen zu suchen. Auch dürften gewerbliche Abfallerzeuger aufgrund der größeren Abfallmengen eine generell günstigere Verhandlungsposition gegenüber den Abfallentsorgern haben. Hinzu kommt, dass Abfälle aus dem gewerblichen Bereich häufig homogener sind als Abfälle aus privaten Haushalten, so dass hier eine "Substitutionskonkurrenz" zum Verwertungssektor eher greifen könnte (siehe aber für den Sonderfall der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle noch unter 3.). Allerdings sollte auch dieser Effekt nicht überbewertet werden, denn in der Praxis existieren zahlreiche Abfallarten, die überhaupt nicht oder nur zu unvertretbar hohen Kosten verwertet werden können.
Zusammenfassend kommt der Umweltrat zu der Einschätzung, dass eine Privatisierung bzw. Liberalisierung nur für den Bereich der Logistikleistungen "Sammlung und Transport", nicht jedoch in Bezug auf die Behandlung und Ablagerungen von Abfällen - also den Betrieb von Verbrennungsanlagen und Deponien - zielführend wäre. Bevor in diesem Bereich weitere, in ihren Konsequenzen nicht mehr umkehrbare Privatisierungs- bzw. Liberalisierungsschritte eingeleitet werden, sollte deshalb sorgfältig geprüft werden, welche Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung unter Beibehaltung der öffentlichen Trägerschaft bestehen. Mögliche Ansatzpunkte zu einer solchen Optimierung der öffentlichen Abfallwirtschaft bestehen
in einer Reform des Gebührenrechts, die eine stärker an den tatsächlichen Knappheiten orientierte Preisbildung ermöglicht,
in der großräumigeren Abgrenzung von Entsorgungsgebieten, die eine Ausschöpfung von Größenvorteilen gewährleistet,
im verstärkten Übergang zu privatrechtlichen Organisationsformen, die zahlreiche betriebswirtschaftliche Vorteile aufweisen und
in der Einführung regelmäßiger wiederholter Benchmarking-Prozesse, die insbesondere bei Veröffentlichung ihrer Ergebnisse über den entstehenden Rechtfertigungsdruck gegenüber Gebührenzahlern und Kommunalverwaltung zusätzliche Anreize zu einer kostenbewussten Betriebsführung auslösen würden.
3. Gewerbeabfallverordnung
Die geplante Gewerbeabfallverordnung kann als Reaktion auf einen faktischen Privatisierungs- und Liberalisierungsschub hinsichtlich .der Entsorgung gemischter Gewerbeabfälle verstanden werden. Rechtliche und abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen haben dazu geführt, dass gewerbliche Abfälle immer weniger als Abfälle zur Beseitigung den kommunalen Entsorgungsträgern überlassen und stattdessen als Abfälle zur Verwertung von Privaten entsorgt werden. Diese Entwicklung ist insofern problematisch, als sie insbesondere hausmüllähnliche gemischte Gewerbeabfälle betrifft, die ihrer Zusammensetzung nach wie Hausmüll entsorgt werden sollten. Die von der Rechtsprechung anerkannte Möglichkeit, auch Abfälle dieser Art zur Verwertung vorzusehen und sie damit den kommunalen entsorgungspflichtigen Körperschaften zu entziehen, erzeugt einen ökologisch kontraproduktiven Anreiz, unverwertbare Abfälle vermischt mit verwertbaren anfallen zu lassen, um das Gemisch insgesamt als Verwertungsabfall billiger entsorgen zu können. Ein Folgeproblem ist die verschärfte Unterauslastung kommunaler Entsorgungsanlagen, die für größere Mengen zu beseitigenden Abfalls ausgelegt waren. Die Verlagerung gemischter gewerblicher Abfälle von der (kommunalen) Beseitigung in die

sogenannte Verwertung ist dabei nicht etwa mit ökologischen Vorteilen verbunden. Entzogen wird der Abfall typischerweise einer ökologisch hochwertigen (und darum teuren) thermischen Vorbehandlung in kommunalen Müllverbrennungsanlagen. Die Verwertung kann billiger angeboten werden, weil vor allem zwei kostengünstige Entsorgungsvarianten zur Auswahl stehen: Eine Möglichkeit besteht darin, dass keine thermische Vorbehandlung mehr stattfindet; die sogenannten Verwertungsabfälle enden in diesem Fall - nach Aussortierung häufig sehr kleiner Wertstoffanteile - unvorbehandelt auf einer kostengünstigen, vorzugsweise also auf einer nicht den Standards der TA Siedlungsabfall entsprechenden Deponie. Die zweite häufig genutzte Möglichkeit besteht darin, dass der gewerbliche Mischabfall auf dem freien Markt einer kommunalen Müllverbrennungsanlage zur "energetischen Verwertung" angeboten und dort zu Preisen, die weit unter den für Beseitigungsabfälle zu entrichtenden Gebühren liegen, auf demselben Rost wie der überlassungspflichtige Hausmüll verbrannt wird. Diese Preisstruktur ergibt sich daraus, dass die unterausgelasteten kommunalen Anlagen um den ihnen als "Verwertungsabfall" entzogenen gewerblichen Abfall auf dem freien Markt konkurrieren und daher günstigere als die für Beseitigungsabfälle zu zahlenden Preise bieten müssen. Die Bürger subventionieren auf diese Weise mit den Gebühren für ihre Restmülltonnen die Verbrennung hausmüllähnlicher Gewerbeabfälle.
Dem dargestellten Fehlanreiz zur Abfallvermischung zwecks Vermeidung von Beseitigungskosten soll die Gewerbeabfallverordnung begegnen, indem sie die Zulässigkeit von Abfallvermischungen begrenzt. Diese Zielsetzung ist grundsätzlich begrüßenswert. Der Umweltrat bezweifelt aber die Zwecktauglichkeit - insbesondere die Vollzugstauglichkeit - der geplanten Regelungen. Diese sind überkomplex und mit vagen Einschränkungen versehen. Eine unmittelbare Überwachung der vorgesehenen eingeschränkten Getrennthaltungspflichten beim Abfallerzeuger ist nicht vorgesehen; vielmehr setzt die Verordnung darauf, dass die Einhaltung dieser Pflichten indirekt über die Vorgabe einer Verwertungsquote für die Betreiber der Vorbehandlungsanlagen, denen der Abfall zur Verwertung zugeführt wird, kontrolliert werden kann. Diesen werden zu diesem Zweck umfangreiche Dokumentations- und sonstige Eigenkontrollpflichten auferlegt. Angesichts der schwachen Aussichten, auf diesem Wege indirekt die Einhaltung von Getrennthaltungspflichten der Abfallerzeuger und -besitzer sicherstellen zu können, erscheint die Verhältnismäßigkeit dieser Verpflichtungen problematisch. Ein - begrenzter -Effekt der geplanten Verordnung ist am ehesten von der vorgesehenen Verpflichtung der gewerblichen Abfallerzeuger zu erwarten, mindestens eine Restmülltonne der entsorgungspflichtigen Körperschaften in Anspruch zu nehmen. Von Gewerbebetrieben wird damit ebenso wie von den privaten Haushalten das Vorhalten einer Abfalltonne für die (hausmüllähnlichen) Mischabfälle verlangt. Ein solcher Anschluss- und Benutzungszwang ist in Bezug auf hausmüllähnliche Gewerbeabfälle ebenso wenig wettbewerbswidrig wie in Bezug auf Hausmüll. Ebenso wie bei den privaten Haushalten sollten die Kommunen dabei die Möglichkeit haben, das vorzuhaltende Volumen nach Kriterien festzulegen, die sich am voraussichtlichen Abfallaufkommen orientieren.
Aus den oben bereits für den Hausmüll dargelegten Gründen sind hausmüllähnliche und vergleichbar gemischte gewerbliche Siedlungsabfälle nach Auffassung des Umweltrates kein geeignetes Objekt für einen privatwirtschaftlichen Entsorgungswettbewerb. Der dargestellten Flucht zunehmender Abfallmengen in eine sogenannte Verwertung, die gegenüber der Beseitigung typischerweise mehr ökologische Nachteile als Vorteile hat, muss kurzfristig durch einfachere und wirksamer kontrollierbare Getrennthaltungspflichten sowie durch Verpflichtungen zu einer sinnvoll gestaffelten Mindestinanspruchnahme kommunaler Restmülltonnen entgegengewirkt werden. Weitere Zielsetzung, die erst mittel- und langfristig realisierbar sein wird, muss neben strukturellen Änderungen im Abfallrecht vor allem eine vollständige nationale und innereuropäische Angleichung der Umweltstandards für unterschiedliche Entsorgungswege sein.