

Wettbewerb um Verpackungsentsorgung in Deutschland: Ohne entschlossenen Verordnungsvollzug ist das duale System gefährdet

Die seit 2009 in Kraft getretene 5. Novelle der Verpackungsverordnung führte zu erheblicher Ernüchterung bei den Akteuren auf dem Entsorgungsmarkt und zu weiterem Preisdruck. Lizenzierungspflicht und Vollständigkeitserklärung als neue Instrumente haben nicht dafür gesorgt, dass die bei Systembetreibern lizenzierten Mengen und damit die Lizenzentgelte deutlich angestiegen sind. Die Befragungsergebnisse der Studie „Verpackungsentsorgung in Deutschland bis 2020 (2. Auflage) zeigen, dass immer noch eine große Anzahl von „Trittbrettfahrern“ im Markt vorhanden ist und dass (Teil-) Mengen aus der haushaltsnahen Entsorgung in Branchenlösungen „umdefiniert“ werden. Im „Wettbewerb um die Verpackung“ kommt es zu einer Verdichtung durch Verdrängung und Neuverteilung von Marktanteilen. Im Referenzszenario von trend:research steigt das Stoffaufkommen z.B. bei Kunststoffen bis 2020 und damit gleichzeitig auch das Marktvolumen der Lizenzentgelte. Voraussetzung hierfür ist jedoch die konsequente Umsetzung der Verpackungsverordnung durch den Gesetzgeber.

Grundsätzlich dient die Verpackungsverordnung (VerpackV) in Deutschland der Verringerung der Umweltauswirkungen der Verpackungsabfälle bei ihrer Entsorgung, sei es über Rücknahme- und Pfanderhebungspflichten, Beteiligungen am Entsorgungssystem oder spezielle Anforderungen an die Verwertung. Da die bisherige Regelung aber erhebliche Mängel und Lücken aufwies, war die 5. Novellierung durch den Gesetzgeber der folgerichtige Schritt. Das bisherige System der Selbstentsorgung sollte eingedämmt werden und die neu geschaffenen Branchenlösungen allenfalls als Ersatz dienen. Trotzdem gibt es viele Stimmen, die die Abschaffung der Verpackungsverordnung und die Einführung eines neuen Systems fordern.

Die Studie „Verpackungsentsorgung in Deutschland bis 2020 (2. Auflage)“ von trend:research liefert umfassende Informationen zum Status quo der Verpackungsentsorgung und zur Entwicklung der unterschiedlichen Mengen an Verpackungsabfällen. Chancen und Risiken der durch die novellierte Verpackungsverordnung resultierenden strukturellen Änderungen und Verschiebungen im Markt werden für die verschiedenen Akteursgruppen dargestellt. Zudem werden die derzeitigen Stoffströme und verfügbaren Technologien sowie die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Markt analysiert. Die verschiedenen bundesweit zugelassenen dualen Systeme für Verpackungsentsorgung werden aus neutraler Sicht verglichen und anhand ausgewählter Kriterien in einem Ranking bewertet.

Die Markt- und Preisentwicklung bei der Verpackungsentsorgung sowie das Stoffaufkommen werden in drei Szenarien bis zum Jahr 2020 prognostiziert. Überdies werden Systeme der Verpackungsentsorgung in anderen Ländern betrachtet, um mögliche Trends in Deutschland in diesem Segment der Abfallwirtschaft abzuleiten. Darüber hinaus können durch einen Vergleich mit Ergebnissen der Vorgängerauflage detaillierte Aussagen bezüglich der Entwick-

lung im zeitlichen Verlauf getroffen werden. Die Ergebnisse der Studie werden durch 102 Interviews mit Lizenznehmern, Systembetreibern, Entsorgern und anderen Experten sowie umfangreichem Desk Research abgesichert.

Auswirkungen der novellierten Verpackungsverordnung aus Sicht der Marktteilnehmer

Anlass für die Überarbeitung der 4. Novelle der VerpackV war insbesondere der Umstand, dass durch das „Trittbrettfahrertum“ Wettbewerbsverzerrungen im Markt entstanden. Diese Gruppe der Inverkehrbringer von Verpackungen hatte keine oder zu geringe Lizenzgebühren gezahlt. Offiziellen Angaben zufolge gehörten etwa 25 bis 30 Prozent der Inverkehrbringer zu dieser Gruppe. Möglich war dies, weil keine Verpflichtung zur Lizenzierung bestand, wenn die Verpackungsabfälle einem Selbstentsorgungssystem unterlagen.

Notwendig wurden veränderte Regeln für die ordnungsgemäße Rücknahme und Entsorgung von Verpackungsabfällen. Mit einer weiteren Novelle der Verpackungsverordnung sollte deshalb der steigenden Zahl derjenigen Unternehmen entgegen getreten werden, die zuletzt die Kosten für die Sammlung und Verwertung von Verkaufsverpackungen auf ihre Wettbewerber oder die öffentliche Hand abgewälzt hatten, obwohl sie selbst Hersteller oder Vertreiber dieser Verpackungen waren.

Aus Sicht von über der Hälfte der befragten Entsorgungsunternehmen und Systembetreiber (58 Prozent) hat die Novellierung der Verpackungsverordnung keine positiven Auswirkungen bewirkt (vgl. Abbildung 1).

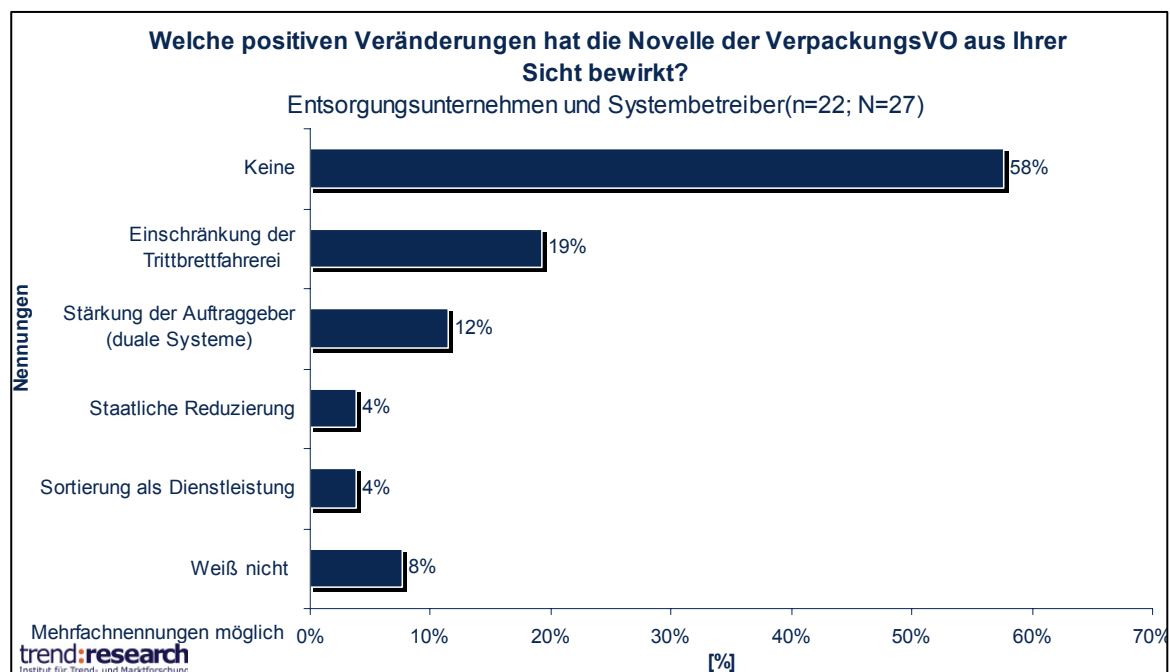


Abbildung 1: Positive Auswirkungen der Verpackungsverordnung aus Sicht von Entsorgungsunternehmen und Systembetreiber (Quelle: trend:research)

Circa ein Fünftel (19 Prozent) der Befragten gibt an, dass die Trittbrettfahrerei eingeschränkt werden konnte, und zwölf Prozent sind der Meinung, dass die dualen Systeme gestärkt wurden.

Insgesamt zeigt sich, dass insbesondere Entsorgungsunternehmen wenig von der Novelle der Verpackungsverordnung betroffen sind – weder im Positiven noch im Negativen. Für Lizenznehmer ist laut eigener Angaben in erster Linie ein administrativer Aufwand entstanden. Über ein Fünftel der Lizenznehmer gibt an, dass die Novellierung zu weniger und umweltfreundlicheren Verpackungen geführt hat. Für rund ein Zehntel der Befragten hat sich die Verpackungsentsorgung vereinfacht, da für kleinere Mengen keine Vollständigkeitserklärung abgegeben werden muss.

Eine Einschränkung der Trittbrettfahrerei oder eine Erhöhung der Lizenzmengen durch die Novellierung ist aus Sicht der meisten der im Rahmen der Studie befragten Unternehmen nicht erkennbar. Im Gegenteil äußerten viele Interviewpartner die Auffassung, dass sich bei weiterhin fehlendem Vollzug z.B. durch flächendeckende Kontrollen die Zahl der Trittbrettfahrer drastisch erhöht, was letztlich zu einem Zusammenbruch des dualen Systems führen könnte.

Intensiver Wettbewerb im Markt

Im Rahmen der Studie wurden die Entsorgungsunternehmen zu ihrer Einschätzung des aktuellen und zukünftigen Wettbewerbs in der Branche befragt. Aktuell wird die Wettbewerbsintensität insgesamt als sehr stark bis stark beschrieben (vgl. Abbildung 2).

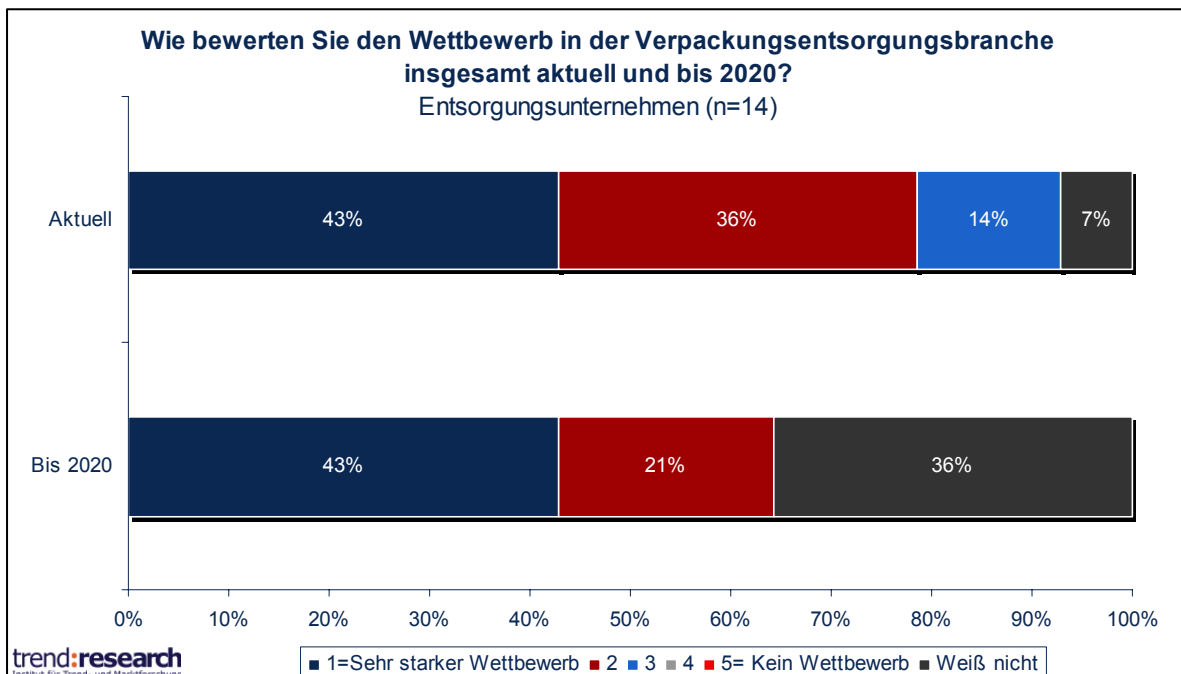


Abbildung 2: Einschätzung der Wettbewerbsintensität in der Verpackungsentsorgungsbranche aktuell und bis 2020 (Quelle: trend:research)

Von den befragten Entsorgungsunternehmen gaben 43 Prozent an, dass der Wettbewerb sehr stark ist. Weitere 36 Prozent beurteilen die Intensität als stark. Dies zeigt, dass der

Markt für Verpackungsentsorgung momentan umkämpft ist. Als Grund hierfür wird unter anderem die starke Position der großen Entsorger genannt, welche bei der Preisgestaltung mehr Spielraum besitzen und zusätzlich kleinere Entsorger übernehmen. Weder stark noch schwach wird die Wettbewerbsintensität von 14 Prozent der Befragten beschrieben. Sieben Prozent haben hierzu keine Beurteilung abgegeben.

Vergleicht man die aktuellen Ergebnisse mit der Befragung aus der ersten Auflage von 2006, so sind Übereinstimmungen zu erkennen. Die Wettbewerbsintensität wurde damals von 81 Prozent der Befragten als sehr stark oder stark beschrieben, aktuell sind dies zusammen 79 Prozent. 2006 überwog jedoch die Annahme eines sehr starken Wettbewerbs deutlicher.

Auch bis 2020 sehen 43 Prozent der Befragten einen sehr starken Wettbewerb in der Verpackungsentsorgungsbranche. Eine starke Wettbewerbsintensität wird von 21 Prozent angegeben. Aufgrund der Wirtschaftskrise und der unsicheren Lage am Finanzmarkt konnten sich 36 Prozent bei der Beurteilung der Intensität nicht festlegen. In der ersten Auflage gingen 56 Prozent von einem sehr starken und 26 Prozent von einem starken Wettbewerb für die nächsten zehn Jahre (bis 2016) aus.

Steigendes Marktvolumen bei einzelnen Verpackungsarten

In der Studie wurden zur Prognose der Verpackungsaufkommens unter anderem der Status quo der derzeit getrennt erfassten Abfallmengen für Leichtverpackungen, Glasverpackungen und Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton je Einwohner pro Jahr in den Bundesländern zusammengestellt. Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton werden in Bayern und Rheinland-Pfalz am meisten gesammelt. Dort liegt der Wert je Einwohner zwischen 85 und 94 kg (vgl. Abbildung 3).

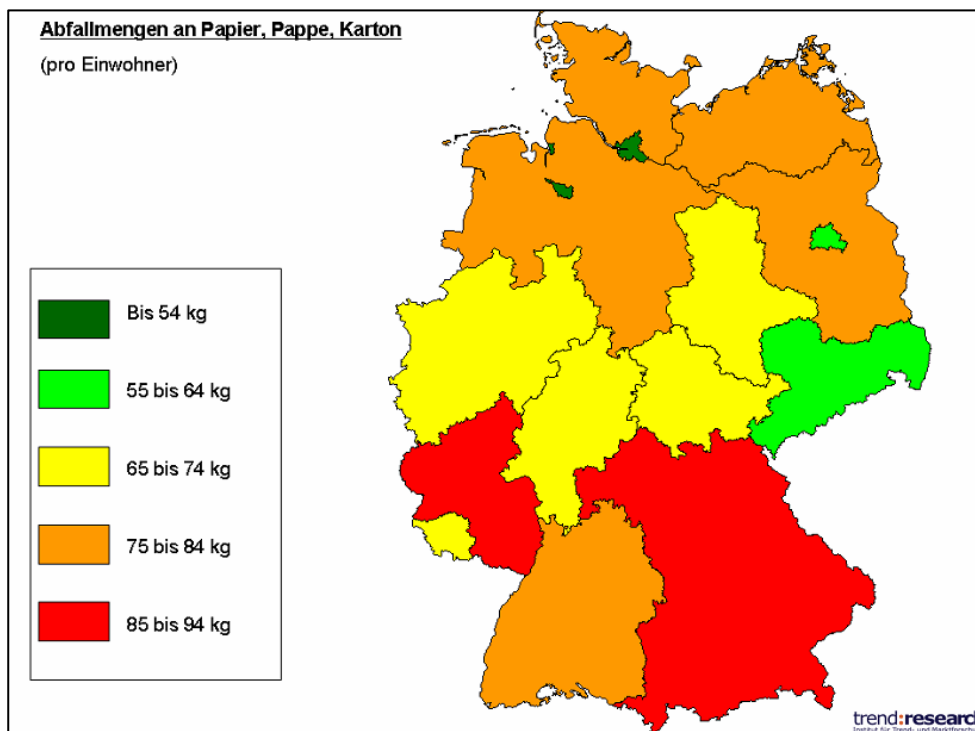


Abbildung 3: Getrennt erfasste Abfallmengen von Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton pro Einwohner und Bundesland (Quelle: Abfallbilanzen der Bundesländer 2007; Darstellung durch trend:research)

In Berlin und Sachsen sind es 55 bis 64 kg pro Person. Die beiden Stadtstaaten Bremen und Hamburg weisen mit bis zu 45 kg die niedrigste Menge je Bürger auf.

Die großen Unterschiede, die bei anderen Wertstoffen ähnlich hoch sind, zeigen, dass es noch ein erhebliches Potenzial bei der Erfassung von Wertstoffen gibt. Gründe dafür sind unter anderem darin zu sehen, dass dort mehr erfasst wird, wo es geeignete Holsysteme gibt – in Großstädten ist es oft kaum möglich, in Mehrfamilienhäusern Platz für mehrere Müllgefäße zu finden, um die unterschiedlichen Stoffe zu erfassen.

Gemessen am Aufkommen ist der Verpackungsabfallmarkt ein prinzipiell wachsender Markt: Seit 1996 ist das Verpackungsaufkommen von 13,6 Mio t auf 15,9 Mio t angestiegen, allerdings lag es 1991 schon auf 15,6 Mio t und ist dann bis 1996 gesunken. Das Marktvolumen der Lizenzentgelte zeigt derzeit mit einem dramatischen Einbruch eine gegenläufige Entwicklung: Allein im letzten Jahr sind diese nach Auskunft der Systembetreiber etwa um die Hälfte gesunken. Im Referenzszenario von trend:research wird das Marktvolumen der Lizenzentgelte nach Verpackungsart im Betrachtungszeitraum bis 2020 für einzelne Stoffe wie Kunststoffe und Aluminium jedoch wieder kontinuierlich ansteigen. In einem weiteren Szenario wird das gegenwärtige Vollzugsdefizit in der Umsetzung der Verpackungsverordnung durch den Gesetzgeber eingedämmt, so dass sich das Marktvolumen an Lizenzentgelten spätestens ab 2014 wieder erhöht.

Szenarienabhängig wird sich der Preiswettbewerb sowohl für duale Systeme als auch für Entsorger weiter fortsetzen, wenn auch in unterschiedlichen Ausmaß. Als Ausweg bietet sich für fast die Hälfte der befragten Entsorger und Systembetreiber die Erschließung neuer Geschäftsbereiche. Lizenznehmer planen dagegen tendenziell, vor allem Einsparungen bei Verpackungen vorzunehmen oder den Systemanbieter zu wechseln und dadurch die eigenen Kosten zu reduzieren. Nach Angaben der Befragten spielen viele Lizenznehmer die Systembetreiber gegeneinander aus. Einige Systembetreiber stehen demzufolge auch „kreativen“ Lösungen offen. Diese ermöglichen dann den Lizenznehmern, Anteile der von ihnen in Verkehr gebrachten Verpackungen kostengünstiger in Branchenlösungen umzudefinieren. Ein interviewter Systembetreiber pointiert die Entwicklungen im Wettbewerb so: „Die dualen Systembetreiber meucheln sich gegenseitig.“



Abbildung 4: Ansicht der Broschüre der Studie „Verpackungsentsorgung in Deutschland bis 2020 (2.Auflage)“ (Quelle: trend:research)

Wettbewerb um Verpackungsentsorgung in Deutschland: Ohne entschlossenen Verordnungsvollzug ist das duale System gefährdet

Die rund 970 Seiten umfassende Studie kann für den Preis von 4.400 Euro bei trend:**research** bezogen werden.

Weitere Informationen und Fakten über diese Studie erhalten Sie bei:

trend:**research** GmbH

Institut für Trend- und Marktforschung

Parkstraße 123

28209 Bremen

Tel.: 0421 / 43 73 0-0

Fax: 0421 / 43 73 0-11

E-Mail: entsorgung@trendresearch.de

www.trendresearch.de