



Bundeskartellamt

# Sektoruntersuchung duale Systeme

Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung

Bericht gemäß § 32e GWB - Dezember 2012



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

# Sektoruntersuchung duale Systeme

## Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung

### Abschlussbericht

Dezember 2012

#### **Sektoruntersuchung duale Systeme**

Bericht gem. § 32e Abs. 3 GWB

Az. B4 – 62/12

Dezember 2012

(zit.: BKartA, B4-62/12, SU duale Systeme, Dezember 2012)

#### **Kontakt**

Bundeskartellamt

4. Beschlussabteilung

Kaiser-Friedrich-Straße 16

53113 Bonn

poststelle@bundeskartellamt.bund.de

www.bundeskartellamt.de

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis .....	5
Tabellenverzeichnis .....	6
Zusammenfassung .....	7
1 Einleitung .....	9
1.1 Ziele und Inhalt der Sektoruntersuchung .....	9
1.2 Verlauf der Sektoruntersuchung .....	10
2 Funktionsweise des dualen Systems .....	11
2.1 Anforderungen der Verpackungsverordnung .....	11
2.2 Organisatorische und technische Abläufe .....	13
2.3 Vertragsbeziehungen eines dualen Systems .....	16
2.4 Bedeutung des Lizenzmengenanteils für die Entsorgungsverträge .....	18
3 Auswirkungen der Wettbewerbsöffnung .....	20
3.1 Die Wettbewerbsöffnung .....	20
3.1.1 1991-1997: Aufbau des dualen Systems als Monopol .....	20
3.1.2 1998-2003: Schaffung der Voraussetzungen für Markteintritte .....	23
3.1.3 2004-2012: Weiterer Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen .....	24
3.2 Markteintritte und Marktanteile .....	26
3.3 Sammelmengen und nicht wettbewerbsbedingte Einflussfaktoren .....	29
3.4 Recyclingquoten und -mengen .....	34
3.5 Entsorgungskosten .....	40
3.6 Umsätze und Preise .....	46
3.7 Befürchtete negative Auswirkungen sind nicht eingetreten .....	49
3.7.1 Systemzusammenbruch .....	50
3.7.2 Qualitätsverschlechterungen .....	54

3.7.3	Preissteigerungen durch höhere Transaktionskosten.....	56
3.7.4	Neue Kritikpunkte.....	60
3.8	Abschätzung der Konsumentenwohlfahrtseffekte.....	63
4	Kartellrechtliche Grundsätze .....	67
4.1	Erfassung als Engpassfaktor.....	67
4.2	Entkoppelte, individuelle Sortierung und Verwertung.....	69
4.3	Ausschreibung der Erfassungsleistung und Kostenverantwortung.....	71
5	Verbleibende wettbewerbliche Defizite und Perspektiven .....	76
5.1	Forderungen nach Abschaffung der dualen Systeme.....	77
5.2	Abstimmung der LVP- und Glas-Erfassung mit dem öRE .....	78
5.3	Noch vergemeinschaftete Kosten der dualen Systeme.....	81
5.3.1	Nebenentgelte .....	81
5.3.2	Wertstofftonnen unter kommunaler Systemführerschaft.....	83
5.3.3	Steigerung der Kostenverantwortung des Ausschreibungsführers .....	85
5.4	PPK-Erfassung und –Verwertung.....	86
5.5	Weiteres Vorgehen .....	89
	Glossar .....	90
	Abkürzungsverzeichnis .....	93
	Anhänge.....	95
	Anhang 1: Datentabellen.....	95
	Anhang 2: Qualitative Fragen .....	100
	Anhang 3: Hinweisschreiben .....	101
	Anhang 4: Verträge zwischen dualen Systemen .....	118

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Vertragsstruktur eines dualen Systems am Beispiel Altglas.....	17
Abbildung 2: Entwicklung der Marktanteile der DSD.....	29
Abbildung 3: Entwicklung der Erfassungs- und Lizenzmengen bei LVP .....	31
Abbildung 4: Entwicklung der Erfassungs- und Lizenzmengen bei Glas .....	33
Abbildung 5: Entwicklung der LVP-Recyclingquote.....	36
Abbildung 6: Entwicklung der LVP-Recyclingmengen .....	37
Abbildung 7: Operative Entsorgungskosten der DSD bis 2003 .....	41
Abbildung 8: Entwicklung der Umsätze der dualen Systeme.....	47
Abbildung 9: Entwicklung der Umsätze pro Lizenzmenge 2002-2011.....	49
Abbildung 10: Entwicklung der LVP-Lizenzmengen 1998-2011 .....	53
Abbildung 11: Konsumentenwohlfahrtseffekte der Wettbewerbsöffnung.....	66
Abbildung 12: Streuung der LVP-Erfassungskosten und –mengen im Jahr 2008 .....	74

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Markteintritte von Betreibern eines dualen Systems .....	27
Tabelle 2: Größere neue LVP-Sortieranlagen mit Kunststoffartentrennung .....	39
Tabelle 3: Operative Entsorgungskosten der dualen Systeme 2011 .....	44
Tabelle 4: Operative Entsorgungskosten der dualen Systeme 2003 und 2011 .....	46
Tabelle 5: Kosten der LVP-Fraktion pro Lizenz- bzw. Erfassungsmenge .....	61
Tabelle 6: Erfassungsmengen der dualen Systeme 1993-2011.....	95
Tabelle 7: (Werk-)Stoffliche Verwertungsmengen der dualen Systeme 1998-2011 .....	96
Tabelle 8: Lizenzmengen der dualen Systeme 1998-2011 .....	97
Tabelle 9: Umsätze der dualen Systeme aus Lizenzverträgen 1993-2011.....	98
Tabelle 10: (Werk-)Stoffliche Verwertungsmengen der dualen Systeme im Jahr 2011 in fünf Gebieten mit Wertstofftonnen unter kommunaler Systemführerschaft.....	99

## Zusammenfassung

Der Wirtschaftszweig „duale Systeme“ war bis vor einigen Jahren durch gravierende Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet. Die Duales System Deutschland (DSD) war seit ihrer Gründung 1990 bis zum Jahr 2003 in Deutschland das einzige duale System. Die Wettbewerbsbedingungen wurden ab dem Jahr 2000 durch zahlreiche kartellbehördliche und auch gesetzgeberische Maßnahmen schrittweise verbessert. Dies hat zum Markteintritt von neun Wettbewerbern zu DSD geführt, deren Marktanteil bis zum Jahr 2011 auf 44% gesunken ist. Stützpfiler des Wettbewerbs dualer Systeme sind die Entkopplung der Verpackungssammlung von der Sortierung und Verwertung sowie die gebietsweise Ausschreibung der Erfassungsleistung durch das jeweilige duale System, das die lokale Hauptkostenverantwortung trägt.

Die Wettbewerbsöffnung hat zu massiven Senkungen der Entsorgungskosten geführt. Die Kosten der haushaltsnahen Verpackungserfassung und –verwertung, die letztlich vom Verbraucher über die Produktpreise getragen werden, sind von ehemals rund 4 Mrd. D-Mark (bzw. ca. 2 Mrd. Euro) auf unter 1 Mrd. Euro gesunken. Die Kostensenkung entspricht einer Ersparnis von mindestens 50 Euro pro Jahr für eine Familie.

Dagegen sind die vor der Wettbewerbsöffnung befürchteten negativen Folgen nicht eingetreten. Die Sammlung in gelben Tonnen und Glascontainern funktioniert weiterhin zuverlässig, ein „ruinöser“ Wettbewerb ist nicht eingetreten. Die Recyclingquoten sind nicht gesunken, vielmehr hat die Wettbewerbsöffnung auch zu einem Innovationsschub bei der Sortiertechnik für das Sammelgemisch der Gelben Tonne geführt. Mit der modernen Trenntechnik geht nicht nur eine Kostensenkung einher, sie schafft durch eine höhere Trenntiefe auch die Voraussetzungen für eine weitere Zunahme des hochwertigen Recyclings.

Von kommunalen Entsorgern und auch von Teilen der privaten Entsorgungswirtschaft wird vermehrt eine Abschaffung des Wettbewerbs dualer Systeme gefordert. Eine Übertragung der Verantwortung für die Vergabe dieser Entsorgungsleistungen auf eine „zentrale Stelle“ oder die Kommunen bedeutete jedoch im Kern eine Rückkehr zu früheren DSD-Zeiten. Die Folge wären höhere Entsorgungskosten für die Verbraucher und ein Verlust an Innovationen.

Die Wettbewerbsöffnung sollte stattdessen konsequent fortgeführt werden. In der Sektoruntersuchung werden einige verbleibende Wettbewerbsbeschränkungen

identifiziert, die künftig abgebaut werden sollten. Erhebliches Rationalisierungspotenzial sowohl in ökonomischer als auch in ökologischer Hinsicht besteht noch bei der Ausgestaltung der Erfassungssysteme. Eine Verbesserung der Erfassungssysteme wird jedoch durch das Abstimmungserfordernis der dualen Systeme mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gehemmt. Soweit duale Systeme einzelne Kostenblöcke weiterhin vergemeinschaften, können ineffiziente Strukturen bei den sog. Nebenentgelten und Wertstofftonnen unter kommunaler Systemführerschaft fortbestehen. Wettbewerbsbeschränkungen gehen auch von Entsorgungsunternehmen aus, die die Altpapierfassung im Auftrag dualer Systeme an eine gleichzeitige Beauftragung mit der Altpapierverwertung koppeln. Das Bundeskartellamt wird weiterhin das Ziel verfolgen, fortbestehende Wettbewerbsbeschränkungen schrittweise zu beseitigen.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ziele und Inhalt der Sektoruntersuchung

Eine Sektoruntersuchung nach § 32e des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) richtet sich nicht gegen einzelne Unternehmen, sondern dient der Untersuchung und Analyse der Wettbewerbs- und Marktverhältnisse auf dem betroffenen Markt insgesamt.

Der Wirtschaftszweig „duale Systeme“ (Systeme nach § 6 Abs. 3 der Verpackungsverordnung) war bis vor einigen Jahren durch gravierende Wettbewerbsbeschränkungen gekennzeichnet. Die Wettbewerbsbedingungen wurden durch zahlreiche kartellbehördliche und auch gesetzgeberische Maßnahmen schrittweise verbessert. Auch wenn die Preise der dualen Systeme hierdurch stark gesunken sind, ist der Prozess der Wettbewerbsöffnung nach Auffassung des Bundeskartellamtes noch nicht vollständig abgeschlossen.

Ziel der Sektoruntersuchung bzw. des vorliegenden Abschlussberichts ist es, eine Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung zu ziehen und hierbei insbesondere deren Auswirkungen zu ermitteln sowie noch bestehende Wettbewerbsbeschränkungen zu identifizieren und zu bewerten.

Zum leichteren Verständnis des Berichts werden in Abschnitt 2 zunächst die Funktionsweise des dualen Systems erläutert und die wichtigsten Fachbegriffe eingeführt. Im Evaluationsteil (Abschnitt 3) geht es nicht um eine Evaluation der Verpackungsverordnung oder um die Bewertung ihrer Öko-Effizienz.<sup>1</sup> Vielmehr stehen die Auswirkungen der Wettbewerbsöffnung des Sektors „duale Systeme“ im Vordergrund. Zu diesem Zweck wurden von allen dualen Systemen detaillierte Daten über einen Zeitraum von 19 Jahren erhoben.

Das Bundeskartellamt war im Bereich „duale Systeme“ in den vergangenen Jahren dauerhaft mit kartellrechtlichen Fragen befasst. Von verschiedenen Seiten gehen häufig Anfragen oder Beschwerden zu praxisrelevanten Fragen ein. Da die betroffenen Unternehmen in den letzten Jahren ein vom Bundeskartellamt beanstandetes Verhal-

---

<sup>1</sup> Selbstverständlich können die hier veröffentlichten Daten auch für solche Zwecke verwendet werden.

ten in der Regel auch ohne förmliche Verfahrensschritte aufgaben, sind zuletzt nur wenige Entscheidungen des Bundeskartellamtes ergangen. In Abschnitt 4 des Berichts soll daher das kartellrechtliche Gesamtkonzept für den Sektor zusammenhängend erläutert werden.

Schließlich werden in Abschnitt 5 noch bestehende Wettbewerbsdefizite behandelt. Auf diese Weise werden Ansatzpunkte für mögliche künftige Verfahren und daraus ggf. resultierende praktische Änderungen aufgezeigt. Zum Teil werden auch Empfehlungen zum Abbau gesetzlicher Wettbewerbsbeschränkungen formuliert.

Die Veröffentlichung des vorliegenden Abschlussberichts soll zudem zur Erhöhung der Transparenz über den Wirtschaftszweig beitragen. Der Sektor wird auch von einigen relevanten Akteuren als intransparent, zu komplex und bürokratisch kritisiert. Bisweilen wird mit dieser Begründung sogar eine Abschaffung der gelben Tonne, der dualen Systeme oder der Verpackungsverordnung gefordert. Nach Einschätzung des Bundeskartellamtes ist diese Kritik nicht nur den Interessenlagen der verschiedenen Akteure geschuldet, sondern teilweise auch durch Informationsdefizite bedingt. Mit dem vorliegenden Bericht werden umfangreiche und belastbare Daten bzw. Hintergrundinformationen veröffentlicht, die zur Versachlichung der Diskussion beitragen können.

## **1.2 Verlauf der Sektoruntersuchung**

Die 4. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes hat die Sektoruntersuchung duale Systeme im Juli 2012 gemäß § 32e GWB eingeleitet.

Mit Auskunftsbefehl vom 26. Juli 2012 wurden die einzelnen dualen Systeme zur Erteilung von Auskünften verpflichtet, und zwar für den Zeitraum 1993-2011 über ihre Lizenzmengen, Umsätze, Sammelmengen und Verwertungsmengen, sowie für das Jahr 2011 über Kostendaten und Daten zu fünf Gebieten mit Wertstofftonne unter kommunaler Systemführerschaft. Gegen die Auskunftsbefehle wurden keine Rechtsmittel eingelegt, alle Unternehmen haben die geforderten Auskünfte vollständig erteilt. Das Bundeskartellamt hat die erhobenen Daten diversen Konsistenzprüfungen unterzogen und auch mit Erkenntnissen aus anderen Verfahren abgeglichen. Ein Großteil der aggregierten Daten wird in Anhang 1 tabellarisch dargestellt.

Ferner wurden die zehn Systembetreiber, drei Entsorgerverbände (BDE, bvse, VKU) und vier Inverkehrbringerverbände (AGVU, BVE, HDE, Markenverband) um Stellung-

nahme zu qualitativen Aspekten gebeten.<sup>2</sup> Alle Systembetreiber und Verbände haben die Stellungnahmemöglichkeit wahrgenommen. Unaufgeforderte Stellungnahmen sind nicht eingegangen. Der Fragenkatalog ist in Anhang 2 dokumentiert.

Die Gemeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH wurde um Vorlage von zur Veröffentlichung bestimmten Fassungen des Ausschreibungsvertrags, der Mengenermittlungsverträge sowie des Nebenentgelteclearingvertrags der dualen Systeme gebeten. Diese Verträge werden als Anhang 4 des Berichts veröffentlicht.

Über die im Rahmen der Sektoruntersuchung erhobenen Informationen hinaus wurden Erkenntnisse und Daten aus der Kartellrechtsanwendung der letzten Jahre verwendet. Sie sind im vorliegenden Bericht entsprechend gekennzeichnet.

## 2 Funktionsweise des dualen Systems

### 2.1 Anforderungen der Verpackungsverordnung

Die Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (VerpackV) definiert verschiedene Leistungsmerkmale eines „Systems“ nach § 6 Abs. 3 VerpackV. In der Praxis haben sich als Synonyme die Bezeichnungen „duales System“ bzw. „Systembetreiber“ durchgesetzt, die auch im vorliegenden Bericht verwendet werden. Ferner wird hier eine Unterscheidung zwischen *einem* dualen System und *dem* dualen System getroffen: Während *ein* duales System einen Systembetreiber bezeichnet, ist mit *dem* dualen System das Gesamtsystem der haushaltsnahen Verpackungsrücknahme und –verwertung gemeint, das durch Zusammenwirken der einzelnen Systembetreiber bzw. der von diesen beauftragten Entsorgungsunternehmen besteht (vgl. auch § 6 Abs. 3 S. 3 VerpackV).<sup>3</sup>

Damit ein Unternehmen als ein duales System tätig werden kann, muss es zunächst ein Zulassungsverfahren für jedes einzelne Bundesland durchlaufen. Die zuständige Abfallbehörde (i.d.R. das jeweilige Landesumweltministerium oder Landesumweltamt)

---

<sup>2</sup> Siehe das Abkürzungsverzeichnis (S. 93) für die vollständigen Namen der Unternehmen und Verbände.

<sup>3</sup> Zu Zeiten des DSD-Monopols war diese Unterscheidung irrelevant. Der Begriff „das duale System“ wurde damals häufig auch als Bezeichnung für das Unternehmen DSD verwendet. Das System wurde seit seiner Einführung 1991 als „dual“ bezeichnet, weil es neben bzw. zusätzlich zur kommunalen Hausmüllentsorgung eingerichtet wurde.

stellt auf Antrag des Systembetreibers fest, dass sein duales System flächendeckend eingerichtet ist (sog. Feststellungsbescheid, § 6 Abs. 5 S. 1 VerpackV). In der Praxis prüfen die zuständigen Landesbehörden in diesem Verfahren primär, ob der Antragsteller flächendeckend für das gesamte Bundesland Verträge über die haushaltsnahe Sammlung der Verpackungsabfälle (Erfassungsverträge) sowie schriftliche Abstimmungserklärungen in Bezug auf die Sammelsysteme (z.B. Abfuhrintervalle) mit den einzelnen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (§ 6 Abs. 4 VerpackV) nachweisen kann. Die ersten DSD-Wettbewerber haben für die bundesweite Zulassung mehrere Jahre gebraucht, die später hinzugekommenen dualen Systeme einen Zeitraum von ca. zwölf Monaten (vgl. Abschnitt 3.2). Die mit diesem Zulassungsverfahren verbundenen Anlaufkosten sind in den letzten Jahren erheblich gesunken.

Im laufenden Betrieb müssen die Systembetreiber über die Aufrechterhaltung der unentgeltlichen flächendeckenden Erfassung hinaus insbesondere die Einhaltung von Recyclingquoten sicherstellen und hierüber jährlich gegenüber den Landesabfallbehörden einen sog. Mengenstromnachweis führen (Anhang I Nr. 3 Abs. 3 VerpackV). Die Recyclingquoten werden als bundesweiter Quotient der durch den Systembetreiber (bzw. in dessen Auftrag) pro Materialgruppe verwerteten Mengen gebrauchter Verpackungen und den von den Kunden des jeweiligen Systembetreibers in Verkehr gebrachten Verpackungsmengen berechnet. Es gelten folgende Quoten für die stoffliche Verwertung: Glas 75%, Weißblech 70%, Aluminium 60%, Papier, Pappe, Karton 70%, Verbunde 60%. Für Kunststoffe gilt eine werkstoffliche Verwertungsquote von 36% und eine Gesamtverwertungsquote von 60% (Anhang I Nr. 1 Abs. 2 VerpackV).<sup>4</sup>

Die wirtschaftliche Grundlage für die Tätigkeit eines dualen Systems wird durch § 6 Abs. 1 VerpackV gesetzt. Demnach müssen sich Hersteller und Vertreiber, die mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen erstmals in den Verkehr bringen (sog. Inverkehrbringer), mit ihren Verpackungsmengen an einem oder mehreren dualen Systemen „beteiligen“, soweit sie die Verpackungsmengen nicht selbst zurücknehmen. Mit „Beteiligung“ ist die Beauftragung mit der flächendeckenden Rücknahme und Verwertung der Verpackungsmengen gegen entsprechendes Entgelt gemeint. Sie erfolgt über

---

<sup>4</sup> Für eine Erläuterung der abfallrechtlichen Verwertungsbegriffe siehe den Eintrag „Verwertung“ im Glossar.

einen typischerweise als „Lizenzvertrag“<sup>5</sup> oder „Beteiligungsvertrag“ bezeichneten Vertrag. Entsprechend werden die Beauftragungsmengen „Lizenzmengen“ oder „Beteiligungsmengen“ genannt. Der nach § 6 Abs. 1 VerpackV verpflichtete Inverkehrbringer ist der Hersteller (Abfüller/Abpacker) bzw. der Importeur, bei „Handelsmarken“ i.d.R. abweichend der Vertreiber<sup>6</sup>. Dementsprechend sind die großen Handelskonzerne die größten Kunden der dualen Systeme.

## 2.2 Organisatorische und technische Abläufe

Die organisatorische und auch wettbewerbliche Besonderheit des Sektors im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen besteht darin, dass die Sammlung der Verpackungsabfälle aufgrund des Flächendeckungsgebots für die einzelnen dualen Systeme einen Engpassfaktor darstellt (vgl. hierzu Abschnitt 4.1). Die Sammlung wird daher nicht individuell, sondern von den dualen Systemen gemeinsam organisiert. Wichtige organisatorische Rahmenbedingungen und Details werden in insgesamt vier Verträgen zwischen den Systembetreibern geregelt. Diese Verträge sind historisch nach dem Markteintritt von Wettbewerbern zu DSD entstanden und wurden sukzessive geändert bzw. erweitert. Einzelne Regelungen gehen auf kartellrechtliche Anforderungen zurück (vgl. hierzu auch Abschnitt 4). Die Verträge werden als Anlage zu diesem Bericht erstmals öffentlich zugänglich gemacht (Anhang 4: Ausschreibungsvertrag, Mengenermittlungsverträge, Nebenentgelteclearingvertrag).

Die Verpackungsabfälle durchlaufen jeweils die drei Prozessstufen Erfassung, Sortierung/Aufbereitung und Verwertung. Zunächst werden die gebrauchten Verkaufsverpackungen von Entsorgungsunternehmen im Auftrag dualer Systeme haushaltsnah gesammelt („erfasst“).

Die Erfassungssysteme sind in Abstimmung mit dem örtlich zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (öRE) lokal unterschiedlich ausgestaltet. In Deutschland

---

<sup>5</sup> Die Bezeichnung „Lizenzvertrag“ hat historische Gründe. Nach den ursprünglichen Beteiligungsverträgen verband DSD die Lizenzierung des Zeichens „Der Grüne Punkt“ mit der Beteiligung an seinem dualen System in einem Vertrag. Diese Verträge wurden als Lizenzverträge bezeichnet.

<sup>6</sup> Ein Vertreiber gilt als verpflichteter Erstinverkehrbringer, wenn er ausschließlich selbst als Abfüller/Hersteller auf der Verpackung angegeben ist und das Markenrecht innehat. Vgl. Mitteilung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 37 („M37“), Stand Dezember 2009 / März 2012, S. 7.

gibt es zurzeit über 400 Erfassungsgebiete, die sich weitgehend an den Zuständigkeitsgebieten der öRE orientieren (vgl. Anlage 2 des Ausschreibungsvertrages). Bei dem am häufigsten anzutreffenden Erfassungssystem werden Verkaufsverpackungen in drei getrennten Behältern erfasst: Glas in Glascontainern (im Bringsystem<sup>7</sup>), Papier, Pappe und Kartonagen (PPK) in einer „blauen Tonne“ oder Papiercontainern und Leichtverpackungen<sup>8</sup> (LVP) in einer „gelben Tonne“ bzw. über „gelbe Säcke“ (im Holsystem). Die wirtschaftlich mit Abstand bedeutendste Fraktion ist LVP, auf die ca. 80% der Kosten bzw. Umsätze der dualen Systeme entfallen. Auf die Fraktionen Glas und PPK entfallen jeweils ca. 10% der Kosten bzw. Umsätze.

Für die Fraktionen LVP und Glas wird die Erfassung jedes Jahr in etwa einem Drittel der Gebiete für eine dreijährige Laufzeit ausgeschrieben. Gemäß dem Ausschreibungsvertrag übernimmt gebietsweise eines der dualen Systeme die Organisation der Erfassung (sog. „Ausschreibungsführerschaft“). Die Ausschreibungsführerschaften werden getrennt für die Materialgruppen LVP und Glas verlost. Jeder teilnehmende Systembetreiber erhält die Ausschreibungsführerschaft in einem Anteil an den verlost Gebieten, der in etwa seinem Lizenzmengenanteil entspricht. Die Organisationsverantwortung des Ausschreibungsführers erstreckt sich auf die Abstimmung der Beschreibung des Erfassungssystems mit dem öRE, die Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen, die Einholung von Geboten über eine gemeinsame Ausschreibungsplattform, die Erteilung des Zuschlags, die Überwachung der Umsetzung des Erfassungsvertrags durch den Leistungspartner und die Behebung von ggf. während der dreijährigen Vertragslaufzeit auftretenden Problemen. Mit der organisatorischen Verantwortung geht die sog. „Hauptkostenverantwortung“ einher: Der Ausschreibungsführer trägt mindestens 50% der Erfassungskosten im betreffenden Gebiet (§ 5 Ausschreibungsvertrag). Die übrigen dualen Systeme („Ausschreibungsfolger“) beauftragen in jedem Gebiet anteilig den vom Ausschreibungsführer ausgewählten Erfasser (typischerweise als „Mitbenutzungsverträge“ bezeichnet). Da diesen parallelen Erfassungsverträgen in jedem Gebiet jeweils die gleiche Beschreibung des Sammelsystems zu Grunde liegt, ist der vereinbarte Leistungsumfang weitgehend identisch. Abweichungen bestehen

---

<sup>7</sup> „Holsystem“ bezeichnet eine Erfassung beim privaten Endverbraucher, „Bringsystem“ bezeichnet eine Erfassung in dessen Nähe (Anhang I Nr. 2 Abs. 1 VerpackV).

<sup>8</sup> Die Fraktion Leichtverpackungen wird als „leicht“ bezeichnet, weil die Schüttdichte (Gewicht pro Volumen) bei der Sammlung in gelben Tonnen/gelben Säcken relativ gering ist.

hinsichtlich der Transportleistung (z.B. andere Übergabestelle für die erfassten Abfälle) sowie hinsichtlich der bilateral vereinbarten Konditionen. Der individuelle Beauftragungsanteil jedes Systembetreibers richtet sich nach den vierteljährlich festgestellten Lizenzmengenanteilen (§§ 5, 6 Ausschreibungsvertrag).

Die Erfassung der Fraktion PPK wird bislang nicht von den dualen Systemen ausgeschrieben (§ 1 Abs. 8 Ausschreibungsvertrag). Verpackungsabfälle aus Papier werden zusammen mit anderem Altpapier erfasst und machen in diesen vom jeweiligen öRE (bzw. in einigen Gebieten auch von einem privaten Entsorger) organisierten Sammlungen einen Mengenanteil von typischerweise ca. 15%-20% aus. Die einzelnen dualen Systeme beauftragen jeweils individuell und anteilig die vom öRE ausgewählten operativ tätigen Erfassungsunternehmen (ebenfalls als „Mitbenutzungsverträge“ bezeichnet), die ihrerseits entweder kommunale oder private Unternehmen sind. Auch hier richten sich die Beauftragungsanteile nach den jeweiligen Lizenzmengenanteilen.

Die Erfassungsverträge sehen für die Fraktionen LVP und Glas standardmäßig den Transport bis zu einer Umschlagstelle vor. Das Sammelgemisch wird dort vom Sammelfahrzeug für den weiteren Transport in größere Container umgeladen. Dabei erfolgt auch die Aufteilung der erfassten Mengen auf die einzelnen dualen Systeme: Die Erfassungsmengen werden anteilig gemäß den jeweiligen Lizenzmengen den einzelnen dualen Systemen übergeben (vgl. § 11 Ausschreibungsvertrag, § 1 Abs. 2 Mengenermittlungsvertrag LVP/Glas). Abweichend vom standardmäßig vorgesehenen Umschlag können einzelne duale Systeme mit dem Erfassungsunternehmen für den eigenen Mengenanteil eine Direktanlieferung an eine Sortieranlage vereinbaren.<sup>9</sup>

Die Sortierung/Aufbereitung und Verwertung der erfassten Abfälle organisiert jedes duale System individuell. Für jede der drei Sammelfraktionen existieren spezialisierte Sortier- bzw. Aufbereitungsanlagen.<sup>10</sup> Diese Anlagen haben inzwischen mittels fortgeschrittener Anlagentechnik einen hohen Automatisierungsgrad erreicht, die händische Sortierung spielt nur noch eine sehr untergeordnete Rolle. Bei den Fraktionen LVP und PPK wird der Bearbeitungsschritt nach der Erfassung als „Sortierung“

---

<sup>9</sup> Dies ist wirtschaftlich sinnvoll, wenn das betreffende duale System eine nah gelegene Anlage mit der Sortierung beauftragt.

<sup>10</sup> Für eine Übersicht über Sortier- und Aufbereitungsanlagen in Deutschland und materialgruppenspezifische Verwertungswege siehe: Arbeitsgemeinschaft Verpackung + Umwelt e.V., Vom Abfall zum Wertstoffreservoir - Verpackungen im Wandel, Mai 2012. Abrufbar unter [www.agvu.de](http://www.agvu.de)

bezeichnet, bei Altglas i.d.R. als „Aufbereitung“. Das in den Glasaufbereitungsanlagen sortierte bzw. aufbereitete Altglas wird anschließend in der Glasproduktion eingesetzt. Ebenso wird PPK nach der Sortierung in der Papierproduktion eingesetzt. Für LVP sind die Verwertungsschritte komplexer. In LVP-Sortieranlagen wird das LVP-Sammelgemisch in über 10 Materialfraktionen getrennt: diverse Kunststoffarten (PP, PE, PET, PS), Metalle (Aluminium, Weißblech), Flüssigkeitskartons, PPK und Sortierreste. Für die einzelnen aussortierten Fraktionen bestehen jeweils eigene stoffliche Verwertungswege, je nach Fraktion werden dabei zum Teil weitere Aufbereitungsschritte getätigt. Dagegen werden die LVP-Sortierreste energetisch verwertet (d.h. verbrannt).

### **2.3 Vertragsbeziehungen eines dualen Systems**

Wie sich aus obigen Ausführungen ergibt, beinhaltet der Betrieb eines dualen Systems im Wesentlichen die Koordination einer Reihe von Entsorgungsleistungen. Die bundesweit tätigen dualen Systeme schließen für die Vielzahl der erforderlichen Entsorgungsleistungen eine entsprechend große Anzahl von Verträgen mit den einzelnen Leistungserbringern ab. Während die Erfassungsverträge weitgehend standardisiert sind, hat sich bei Sortierung und Verwertung eine Vielfalt von Vertragsgestaltungen entwickelt, die unterschiedliche strategische Ausrichtungen der dualen Systeme widerspiegeln. So ist z.B. DSD im Jahr 2009 dazu übergegangen, die LVP-Sortierung nicht mehr nach Erfassungsgebieten, sondern für feste Sortiermengen zu vergeben („Gebietslosentkopplung“). Einige duale Systeme vergeben Sortierung und Verwertung als getrennte Leistungen (sog. „Lohnsortierung“), andere duale Systeme fragen Sortierung und Verwertung als Komplettleistung nach. Unterschiede bestehen z.B. auch bei den vereinbarten Mindestergebnissen der Sortierung („Ausbringungsraten“).

Fünf der dualen Systeme werden als „vertikal integrierte“ duale Systeme bezeichnet. Diese dualen Systeme stehen im Eigentum operativ tätiger Entsorgungskonzerne.<sup>11</sup> Sie wickeln einen Teil der Aufbereitungs-, Sortier- und Verwertungsleistungen konzernintern bzw. mit verbundenen Unternehmen ab. Die übrigen – nicht vertikal integrierten –

---

<sup>11</sup> Dies sind: Eko-Punkt (Remondis/Rethmann), Interseroh (Alba), Veolia, BellandVision (Sita/Suez/GDF), Zentek (Stratmann/Nehlsen/Becker).

Systembetreiber beauftragen durchgängig Dritte mit den operativen Entsorgungsleistungen.

Die typische Vertragsstruktur eines dualen Systems wird in Abbildung 1 am Beispiel Altglas illustriert:

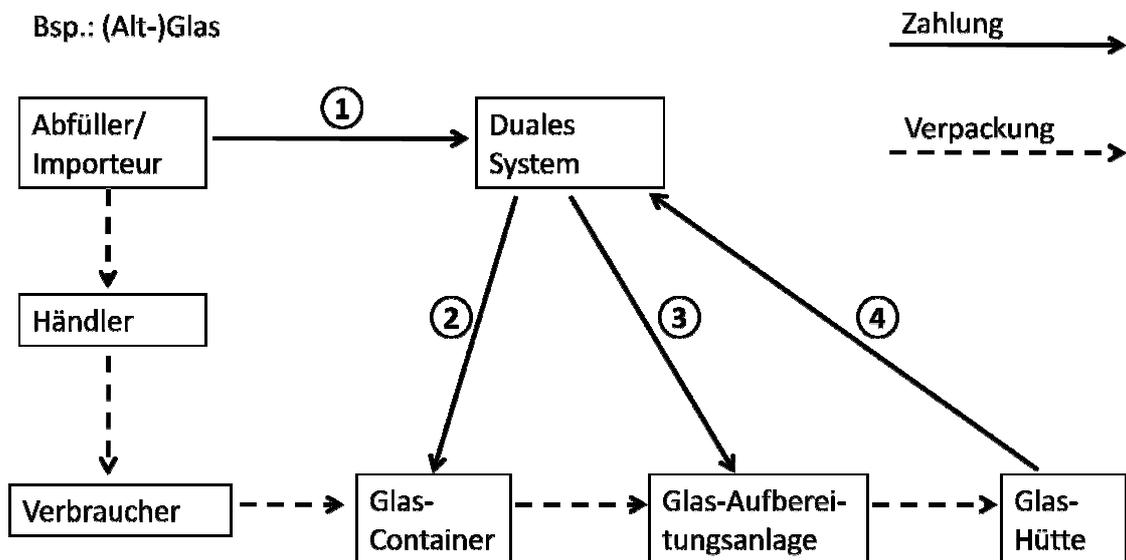


Abbildung 1: Vertragsstruktur eines dualen Systems am Beispiel Altglas

Quelle: Eigene Darstellung

① Lizenzvertrag: Der Systembetreiber wird von einem Inverkehrbringer von Glasverpackungen (Abfüller/Importeur) mit der flächendeckenden Rücknahme und Verwertung „seiner“ Glasverpackungsmengen (z.B. Weinflaschen) beauftragt und enthält hierfür ein entsprechendes Entgelt.

② Erfassungsvertrag: Der Systembetreiber beauftragt anteilig einen lokalen Erfasser, der Glascontainer aufstellt, diese regelmäßig leert und die anteilige Altglasmenge zu der vom dualen System ausgewählten Glasaufbereitungsanlage bringt.

③ Sortier- bzw. Aufbereitungsvertrag: In der Glasaufbereitungsanlage wird diese Altglasmenge im Auftrag des Systembetreibers aufbereitet (hier: Lohnaufbereitung), um die von der Glashütte geforderte Qualität zu erreichen (Zerkleinern der Scherben; Aussortieren von Metallen, Keramik und anderen Störstoffen; Trennung nach Glasfarben).

④ Verwertungsvertrag: Der Systembetreiber veräußert die aufbereiteten Scherben an eine Glashütte, die die Scherben zur Herstellung neuer Glasflaschen einschmilzt.

Über diese Leistungsverträge hinaus beauftragen duale Systeme die Kommunen (bzw. den jeweiligen öRE) mit der Bereitstellung, Unterhaltung und Sauberhaltung von Containerstandplätzen und mit Abfallberatungsleistungen (sog. Nebenentgelte, § 6 Abs. 4 S. 8 VerpackV).

## **2.4 Bedeutung des Lizenzmengenanteils für die Entsorgungsverträge**

Die Lizenzmengenanteile werden für jede der drei Fraktionen anhand von Lizenzmengenmeldungen der dualen Systeme vierteljährlich berechnet (vgl. § 2 Mengenermittlungsvertrag LVP/Glas bzw. PPK). Für diese Lizenzmengenmeldungen summiert jeder Systembetreiber „seine“ Lizenzmengen, d.h. er summiert die Verpackungsmengen, für deren flächendeckenden Rücknahme und Verwertung er von seinen Kunden nach § 6 Abs. 1 VerpackV beauftragt wurde. Die Lizenzmengenanteile der einzelnen dualen Systeme werden sodann anhand der von den dualen Systemen insgesamt gemeldeten Lizenzmengen (in der Branche auch als „Marktmenge“ bezeichnet) von einem unabhängigen Dritten (Wirtschaftsprüfer) berechnet. Details des Melde- und Berechnungsverfahrens können den Mengenermittlungsverträgen in Anhang 4 entnommen werden.

In den Erfassungsverträgen für LVP und Glas wird zwischen Erfasser und den einzelnen dualen Systemen jeweils individuell ein pauschaler Gebietspreis vereinbart.<sup>12</sup> Bei dem Gebietspreis handelt es sich um einen Festpreis, der für die dreijährige Laufzeit des Erfassungsvertrages gilt. Das von jedem einzelnen Systembetreiber an den Erfasser pro Quartal entrichtete Entgelt ergibt sich aus Multiplikation des (individuellen) Gebietspreises mit dem Beauftragungsanteil des Systembetreibers, der sich wiederum aus dem im Ausschreibungsvertrag festgelegten Schlüssel aus den Lizenzmengenanteilen ergibt. Nach diesem Berechnungsmodus entsprechen die Beauftragungsanteile für die Erfassungsleistung im bundesweiten Mittel bei jedem Systembetreiber exakt dessen Lizenzmengenanteil für die betreffende Fraktion: Ein Systembetreiber mit einem LVP-Lizenzmengenanteil von 10% beauftragt im bundesweiten Mittel 10% der LVP-Erfassungsleistung.

---

<sup>12</sup> Die Ausschreibungsfolger kennen hierbei den zwischen Ausschreibungsführer und Erfasser vereinbarten Gebietspreis nicht.

Ferner wirkt sich der Lizenzmengenanteil direkt auf die vom jeweiligen Systembetreiber für Sortierung und Verwertung verantwortete Abfallmenge aus. An der Umschlagstelle wird einem Systembetreiber, der einen Glas-Lizenzmengenanteil von 10% hat, 10% der in dem Gebiet erfassten Altglas-Menge übergeben. Schließlich richtet sich auch die Kostenumlage für die sog. Nebenentgelte nach den jeweiligen Lizenzmengen, wobei hier abweichend eine Gewichtung über die drei Fraktionen hinweg erfolgt (vgl. Nebenentgelteclearingvertrag im Anhang 4).

Aus Sicht jedes einzelnen dualen Systems sind die operativen Entsorgungskosten somit vollständig variabel: Ein duales System mit einem Lizenzmengenanteil von 0% trägt überhaupt keine operativen Entsorgungskosten. Die operativen Entsorgungskosten steigen zudem aus Sicht des einzelnen Systembetreibers jedenfalls für die Erfassungsleistung und für die Nebenentgelte vollständig linear mit dem Lizenzmengenanteil<sup>13</sup>: Bei einem doppelt so hohen Lizenzmengenanteil ergeben sich für den Systembetreiber doppelt so hohe operative Entsorgungskosten. Mit der vierteljährlichen Neuberechnung der Anteile erfolgt eine zeitnahe Anpassung der individuell zu tragenden Entsorgungskosten an den aktuellen Lizenzmengenanteil.

Auf der anderen Seite hängen die operativen Entsorgungskosten der einzelnen Systembetreiber kurz- bis mittelfristig kaum von Veränderungen der im Auftrag aller dualen Systeme insgesamt erfassten Mengen ab. Zwischen Systembetreiber und Erfasser wird jeweils bilateral ein für drei Jahre fester Gebietspreis vereinbart. Sinkende Erfassungsmengen können daher erst bei der nächsten Ausschreibung zu niedrigeren Erfassungspreisen führen, wenn das Sammelsystem entsprechend angepasst wird (z.B. seltenere Leerung).<sup>14</sup> Ebenso sind die Nebenentgelte aus dem Blickwinkel des Gesamtsystems ein Fixkostenblock, der nicht von den tatsächlichen Erfassungsmengen abhängt. Lediglich die Kosten der Sortierung und Verwertung sind erfassungsmengenabhängig.

---

<sup>13</sup> Nach der typischerweise anzutreffenden Vertragsgestaltung gilt dies überwiegend auch für Sortierung und Verwertung. In diesen Verträgen werden in aller Regel Tonnagepreise vereinbart, sodass das Entgelt vollständig variabel mit den im Auftrag des Systembetreibers tatsächlich sortierten bzw. verwerteten Mengen ist. Die Höhe der auf einen Systembetreiber entfallenden Mengen ergibt sich wiederum direkt aus dessen Lizenzmengenanteil.

<sup>14</sup> In der Praxis wurden die Sammelsysteme bei sinkenden Erfassungsmengen nicht eingeschränkt.

### **3 Auswirkungen der Wettbewerbsöffnung**

#### **3.1 Die Wettbewerbsöffnung**

Die Öffnung des ehemaligen DSD-Monopols wurde vor allem durch kartellbehördliche Maßnahmen, aber auch durch einige gesetzliche Änderungen erreicht. Von den zahlreichen Verfahren kann nicht eines als „das“ Verfahren identifiziert werden, das die Wettbewerbsöffnung herbeigeführt hat. Vielmehr war die Beseitigung mehrerer privater und gesetzlicher Wettbewerbsbeschränkungen erforderlich, um Markteintritte zu ermöglichen.<sup>15</sup> Die kartellrechtlichen Verfahren waren vielschichtig und richteten sich nicht nur gegen DSD, sondern auch gegen die vom DSD-System profitierenden privaten und kommunalen Entsorger und Sekundärrohstoffnachfrager, gegen Verbände sowie in den letzten Jahren auch gegen Vereinbarungen zwischen den Systembetreibern. Die folgende Darstellung beschränkt sich auf die im Rückblick wettbewerblich wichtigsten Aspekte. Sie soll lediglich einen Überblick über diese Verfahren geben, für Einzelheiten wird auf die zitierten Quellen verwiesen.

##### **3.1.1 1991-1997: Aufbau des dualen Systems als Monopol**

In den 1980er Jahren wurden steigende Hausmüllmengen und die Erschöpfung von Deponiekapazitäten als ein sich zuspitzendes abfallwirtschaftliches Problem erkannt. Teil dieses Problems waren steigende Verpackungsabfallmengen. Daher sollte zum einen der Verpackungsverbrauch durch Internalisierung der Entsorgungskosten gesenkt werden (Vermeidung von Verpackungsabfällen, „Produktverantwortung“), zum anderen sollten die Verpackungsabfälle nicht mehr deponiert, sondern verwertet werden. Nachdem sich Selbstverpflichtungen von Industrie und Handel als wenig wirksam erwiesen hatten, sollte auf Grundlage der 1991 eingeführten Verpackungsverordnung ein bundesweit flächendeckendes „duales“ System aufgebaut werden. Nach dem Willen von Industrie und Handel, der Entsorgungswirtschaft und der Politik wurde das duale System als Monopol ausgestaltet. Auch die Verpackungsverordnung legte gedanklich nur einen einzigen Systembetreiber zu Grunde. Insbesondere bezogen

---

<sup>15</sup> So hat z.B. die Europäische Kommission zwar im Wesentlichen identische Entscheidungen gegen den jeweiligen Betreiber des dualen Systems in Deutschland, Frankreich und Österreich getroffen, ein Wettbewerb dualer Systeme ist bisher aber nur in Deutschland entstanden.

sich die Quotenvorgaben der VerpackV auf den Gesamtverbrauch an Verpackungen, sodass die Quoten bei einer engen Auslegung der VerpackV nur von einem einzigen Systembetreiber erfüllt werden konnten.

Zur Organisation der bundesweiten Verpackungsrücknahme und -verwertung wurde DSD im Jahre 1990 von 95 Gesellschaftern aus Industrie und Handel gegründet. DSD sollte ausschließlich diesem abfallwirtschaftlichen Zweck dienen und nicht gewinnorientiert arbeiten. Entsprechend wurde im Gesellschaftsvertrag der DSD geregelt, dass Gewinne nicht an die Gesellschafter ausgeschüttet werden. Industrie und Handel warben für eine möglichst breite Beteiligung an DSD – nicht nur als Kunde („Lizenznehmer“), sondern auch als Gesellschafter. Bereits im Jahr 1993 hatte DSD über 500 Gesellschafter. Aufgrund von Bedenken des Bundeskartellamtes waren Entsorgungsunternehmen im Gesellschafterkreis zunächst nicht vertreten.

DSD vergab die Erfassung und Sortierung von LVP, Glas und PPK als Gesamtpaket an jeweils nur einen Vertragspartner pro Gebiet, der seinerseits Subunternehmer einschalten konnte. Die Verträge wurden freihändig mit einer Laufzeit i.d.R. bis Ende 2007 vergeben. Soweit kommunale Entsorger dies wünschten, wurden sie mit den Entsorgungsleistungen beauftragt. Aufgrund diverser Fehlsteuerungen (insbesondere zu hohe Kosten, schlechte Sortierqualität) wurden die Entsorgungsverträge mehrfach geändert.<sup>16</sup> Die Verwertung vergab DSD getrennt von Erfassung/Sortierung. Mit der Verwertung wurden sog. „Garantiegeber“ – zum Teil exklusiv - betraut, die ihrerseits zum Teil Kartelle von Nachfragern nach diesen Sekundärrohstoffen waren.<sup>17</sup> Im Jahr 1993 kam es bei DSD zu massiven Kostenunterdeckungen, sodass DSD die Preise erhöhte und durch Sonderzuschüsse der Kunden und Forderungsverzicht von Entsorgern bzw. Umwandlung ihrer Forderungen in Darlehen „gerettet“ werden musste.<sup>18</sup> In

---

<sup>16</sup> Für eine eingehende Darstellung einiger Fehlentwicklungen siehe: Bünemann/Rachut, Der Grüne Punkt – Eine Versuchung der Wirtschaft, 1993.

<sup>17</sup> So war z.B. einziger DSD-„Garantiegeber“ für die Altglasverwertung ein Kartell der Glasindustrie (vgl. Bundeskartellamt, Beschluss B4-1006/06 vom 31.5.2007, WuW DE-V 1392-1406). Ein weiteres Beispiel ist die für andere Fraktionen als DSD-„Garantiegeberin“ betraute Interseroh, an der damals mehrere führende Entsorgungskonzerne beteiligt waren (vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1999/2000, BT-Drs. 14/6300, S. 174, 177).

<sup>18</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1993/1994, BT-Drs. 13/1660, S. 128.

Folge einer Umwandlung von Entsorgerdarlehen in stille Beteiligungen wurden Entsorger im Jahre 1995 stille Gesellschafter von DSD.

Im Grundsatz tolerierten das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission in diesem Zeitraum DSD bzw. die mit dem DSD-System verbundenen Vereinbarungen.<sup>19</sup> Die Kartellbehörden behielten sich aber ein Aufgreifen einzelner wettbewerbsbeschränkender Aspekte vor. Das Bundeskartellamt verhinderte insbesondere, dass DSD über die Entsorgung der bei Endverbrauchern anfallenden Verpackungen (sog. Verkaufsverpackungen) hinaus auch die Entsorgung der gewerblichen Verpackungen (sog. Transportverpackungen) übernahm.<sup>20</sup> Aufgrund von Bedenken der Europäischen Kommission beendete DSD zum 1.1.1996 die Regelung, dass die Entsorger die Wertstoffe unentgeltlich an die Garantiegeber abgeben mussten (sog. „Schnittstelle Null“), die Entsorger waren hierzu nur noch berechtigt.<sup>21</sup>

Seit Einführung der Verpackungsverordnung im Jahre 1991 stellte für Inverkehrbringer die sog. „Selbstentsorgung“, d.h. die Verpackungsrücknahme mittels einer vom dualen System getrennten Sammlung, die einzige Alternative zur Beauftragung von DSD dar. Die Organisation solcher Selbstentsorgungslösungen wurde von mehreren Dienstleistern am Markt angeboten, zum Teil organisierten Inverkehrbringer die Entsorgung tatsächlich selbst. Da die Inverkehrbringer nur unter bestimmten Voraussetzungen und/oder nur für einen bestimmten Anteil ihrer Verpackungsmengen eine Selbstentsorgung wählen konnten, waren (und sind auch weiterhin) die Substitutionsmöglichkeiten durch Selbstentsorgung begrenzt.<sup>22</sup> Seit Einführung der Verpackungsverordnung wurde (und wird auch heute noch) kontrovers diskutiert, in welchem Ausmaß Selbstentsorgung zulässig war und sein sollte.

---

<sup>19</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1991/1992, BT-Drs. 12/5200, S. 132.

<sup>20</sup> Beschluss B10-82/93 vom 24.6.1993, WUW/E BKartA 2561-2573. Ein weiteres Verfahren mit ähnlicher Zielrichtung (B10-8/93) stellte das Bundeskartellamt nach Aufgabe des beanstandeten Verhaltens ein (Festlegung einer sog. „Gewerbeschnittstelle“ durch DSD). Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 1993/1994, BT-Drs. 13/1660, S. 128.

<sup>21</sup> Da die kartellartige Struktur der Garantiegeber weiterbestand und einige Sekundärrohstoffe einen negativen Marktwert hatten, waren die praktischen Auswirkungen dieser Änderung begrenzt.

<sup>22</sup> Siehe dazu auch Abschnitt 3.2.

### 3.1.2 1998-2003: Schaffung der Voraussetzungen für Markteintritte

Mit der ersten VerpackV-Novelle 1998 stellte der Verordnungsgeber die Bezugsgröße der Quotenvorgaben vom Gesamtverbrauch an Verpackungen auf die in *ein* duales System eingebrachten Verpackungen um. Durch diese Änderung wurde klargestellt, dass die VerpackV den Betrieb mehrerer dualer Systeme zulässt. Darüber hinaus wurde eine Verpflichtung zur Ausschreibung der Entsorgungsleistungen eingeführt, die jedoch aufgrund der langen DSD-Vertragslaufzeiten zunächst wirkungslos blieb.

In den Jahren 1999/2000 kündigten Bundeskartellamt und Europäische Kommission ein verstärktes Vorgehen in diesem Sektor an. Seit 2000 vertrat das Bundeskartellamt die Position, dass die von DSD beauftragten Erfasser eine parallele und diskriminierungsfreie Beauftragung durch andere (potenzielle) Betreiber eines dualen Systems gestatten müssen (sog. „Mitbenutzung“), da jeder lokale Erfasser im Verhältnis zu den potenziellen DSD-Wettbewerbern eine marktbeherrschende Stellung inne hatte. Entsprechend entschied die Europäische Kommission im September 2001, dass DSD in den Leistungsverträgen mit Entsorgern keine Exklusivitätsklauseln verwenden darf, die eine solche parallele Beauftragung verhindern.<sup>23</sup> Ferner wurde durch die Entscheidung die Laufzeit der Entsorgungsverträge auf den 31.12.2003 begrenzt, wodurch die Ausschreibungsverpflichtung vier Jahre früher wirksam wurde. In einer weiteren Entscheidung untersagte die Europäische Kommission DSD, das volle Entgelt für die Nutzung des Zeichens „Der Grüne Punkt“ zu verlangen, wenn die Entsorgungsleistung nachweislich von einem Wettbewerber erbracht wurde („no service – no fee“).<sup>24</sup> Im Oktober 2001 durchsuchte das Bundeskartellamt mehrere Unternehmen und Verbände u.a. wegen des Verdachts, dass DSD, BDE und führende Entsorger andere Entsorger dazu aufgerufen hatten, der Landbell AG den Abschluss eines Mitbenutzungsvertrages zu verweigern.<sup>25</sup>

Im August 2002 kündigte das Bundeskartellamt an, dass es DSD bzw. die mit DSD verbundenen Vereinbarungen nur noch bis Ende 2006 tolerieren werde, und leitete im

---

<sup>23</sup> Entscheidung 2001/837/EG vom 17.9.2001, ABl. L 319/1-29.

<sup>24</sup> Entscheidung 2001/463/EG vom 20.4.2001, ABl. L 166/1-24.

<sup>25</sup> Nach Auffassung des OLG Düsseldorf war der Aufruf zur Liefersperre zu Lasten der Landbell AG nicht unbillig, sodass die Betroffenen mit Urteil vom 16.11.2004 (VI-Kart 28-31 OWi) freigesprochen wurden. Ein ähnlicher Sachverhalt betraf einen Aufruf zur Bezugssperre zu Lasten der BellandVision GmbH. Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2003/2004, BT-Drs. 15/5790, S. 179-180.

Oktober 2002 ein Untersagungsverfahren ein. DSD entschied daraufhin, ihre kartellartige Gesellschafterstruktur aufzulösen. Im März 2003 wurden zunächst die stillen Gesellschafter (Entsorgungsunternehmen) ausbezahlt, im Dezember 2004 schieden durch die Veräußerung der DSD-Anteile an einen Finanzinvestor auch die Inverkehrbringer aus dem Gesellschafterkreis aus. Das Bundeskartellamt stellte daraufhin das Untersagungsverfahren ein.<sup>26</sup>

Anfang 2003 schrieb DSD die Erfassung, Sortierung und Verwertung für den Leistungszeitraum 2004-2006 in fast allen Sammelgebieten aus. Im September 2003 durchsuchte das Bundeskartellamt zahlreiche Entsorgungsunternehmen wegen des Verdachts, dass es im Rahmen der Ausschreibung zu Submissionsabsprachen zu Lasten von DSD gekommen war.<sup>27</sup> DSD erteilte nur in ca. 50% der Gebiete den Zuschlag. Die restlichen Gebiete schrieb DSD 2004 mit – auf Anregung des Bundeskartellamtes - wesentlich veränderten Ausschreibungsbedingungen erneut aus.

### **3.1.3 2004-2012: Weiterer Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen**

Nach diesen grundsätzlichen Verfahren befasste sich das Bundeskartellamt ab 2004 mit Wettbewerbsbeschränkungen, die einzelne Teilbereiche des dualen Systems betrafen. Die Wettbewerbsbedingungen für DSD-Wettbewerber verbesserten sich sukzessive. Im Jahr 2005 schlossen die damals tätigen dualen Systeme – DSD, Landbell und Interseroh – erstmals einen Vertrag zur Ermittlung der Lizenzmengenanteile („Mengenermittlungsvertrag“). Auf Grundlage des Mengenermittlungsvertrages wurden die „Mitbenutzungsanteile“ für die Erfassung nunmehr anhand von Lizenzmengenmeldungen „automatisch“ an die veränderten Lizenzmengenanteile angepasst, ohne dass es nachträglicher Verhandlungen über Entgeltanpassungen bedurfte.<sup>28</sup> Dies verbesserte die Verhandlungssituation der DSD-Wettbewerber für den Abschluss von Mitbenutzungsverträgen mit den von DSD ausgewählten Erfassungsunternehmen. Ab

---

<sup>26</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2003/2004, BT-Drs. 15/5790, S. 178.

<sup>27</sup> Zwar bestätigte sich nach den Ermittlungsergebnissen des Bundeskartellamtes der Verdacht, das Verfahren konnte jedoch nicht rechtzeitig mit Bußgeldbescheiden zu Ende geführt werden. Das Verfahren wurde eingestellt, da ein Teil der Vorwürfe, insbesondere gegen große Entsorger, im Jahr 2009 verjährte. Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2009/2010, BT-Drs. 17/6640, S. 105-106.

<sup>28</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2005/2006, BT-Drs. 16/5710, S. 176.

dem Jahr 2009 entkoppelte DSD die Nutzung der Marke „Der Grüne Punkt“ von den Lizenzverträgen, sodass Inverkehrbringer zur Nutzung der Marke seither nicht mehr auf eine Teilbeauftragung von DSD mit der Entsorgungsleistung angewiesen sind.<sup>29</sup> Die mit der VerpackV-Novelle 2009 eingeführte Möglichkeit, dass sich ein Systembetreiber einer zwischen öRE und einem anderen Systembetreiber bestehenden Abstimmungsvereinbarung unterwirft, ohne dass der öRE eine neue Abstimmung verlangen kann, führte ebenfalls zu einer Verbesserung der Eintrittsbedingungen für weitere duale Systeme.

Auch nach dem Markteintritt mehrerer Systembetreiber war das Bundeskartellamt weiterhin mit wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen befasst. Mit der Entscheidung „Neu-Ulm“ stellte das Bundeskartellamt 2004 klar, dass Kommunen auch im Fall einer Mitbenutzung kommunal organisierter PPK-Sammlungen durch duale Systeme nicht zum Boykott dualer Systeme aufrufen dürfen bzw. diese nicht in ein Nachfragekartell zwingen dürfen.<sup>30</sup> Im Jahr 2007 untersagte das Bundeskartellamt das Altglas-Beschaffungskartell der Glasindustrie.<sup>31</sup> Anlass zu Bedenken gaben im Jahr 2008 angedachte Vereinbarungen zwischen dualen Systemen, die über das für die gemeinsame Organisation der Erfassung erforderliche Maß hinausgegangen wären. Die Gemeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH nahm nach entsprechendem Hinweis des Bundeskartellamtes von diesen Vorhaben Abstand.<sup>32</sup> Kartellrechtlich problematisch waren zudem die zunehmend verbreiteten sog. „Mengenübertragungsverträge“ zwischen dualen Systemen. Nach Verpflichtungszusagen zweier dualer Systeme zur Beendigung von Mengenübertragungsverträgen zum 31.12.2008<sup>33</sup> wurden

---

<sup>29</sup> Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2007/2008, S. 155.

<sup>30</sup> Beschluss B10-97/02-1 vom 6.5.2004; bestätigt durch OLG Düsseldorf, Beschluss VI-Kart 17/04 (V) vom 29.12.2004, WuW DE-R 1453-1460.

<sup>31</sup> Bundeskartellamt, Beschluss B4-1006/06 vom 31.5.2007, WuW DE-V 1392-1406; bestätigt durch OLG Düsseldorf, Beschluss VI-Kart 9/07 (V) vom 14.6.2007.

<sup>32</sup> Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2009/2010, S. 106. Die dualen Systeme sind nach § 6 Absatz 7 VerpackV verpflichtet, sich an einer Gemeinsamen Stelle zu beteiligen. Die Gemeinsame Stelle hat nach § 6 Absatz 7 VerpackV die Aufgaben der Mengenanteilsermittlung und der Koordination der Erfassungsausschreibungen.

<sup>33</sup> Beschlüsse B4-32/08-1 und B4-32/08-2 vom 18.8.2008, WuW DE-V 1689-1690.

solche Verträge durch eine Klarstellung in § 1 Abs. 1 des Mengenermittlungsvertrages generell ausgeschlossen.

Das Bundeskartellamt begleitete erneut die Ausschreibungen von DSD in den Jahren 2006 und 2007 sowie 2009 und 2010, insbesondere mit Blick auf die Vermeidung einer Einschränkung des Bieterkreises (z.B. durch eine Diskriminierung kleiner und mittlerer Entsorger). Es evaluierte regelmäßig die Ausschreibungsergebnisse, um eventuelle Wettbewerbsdefizite frühzeitig zu erkennen. Soweit das Bundeskartellamt Änderungen an den Ausschreibungsbedingungen forderte, kam DSD diesen Forderungen nach. Seit 2008 wirkte das Bundeskartellamt darauf hin, dass der Grundsatz der Vergabe von Erfassungsleistungen im Wettbewerb ausnahmslos umgesetzt wird. Entsprechend wurden Anfragen von Kommunen, die auf eine Tolerierung einer freihändigen Vergabe an den kommunalen Entsorgungsbetrieb abzielten, abschlägig beantwortet.<sup>34</sup> Im Vorgriff auf einen Ausschreibungsvertrag dualer Systeme staffelte DSD bei den Ausschreibungen in den Jahren 2009 und 2010 die Vertragslaufzeiten so, dass seit 2011 jährlich ca. ein Drittel der Gebiete zur Ausschreibung kommt.

Im November 2010 schlossen duale Systeme den sog. Ausschreibungsvertrag, auf dessen Grundlage die Erfassungsausschreibungen seit dem Jahr 2011 durchgeführt werden.<sup>35</sup> Entsprechend der Zielsetzung des § 6 Abs. 7 VerpackV 2009 wird durch den Ausschreibungsvertrag die Sammelinfrastruktur nun nicht mehr allein von DSD, sondern gebietsweise auch von den anderen dualen Systemen organisiert. Hierbei verpflichten sich die dualen Systeme gegenseitig zur Ausschreibung der Sammelleistung, das jeweils gebietsverantwortliche duale System trägt die Hauptverantwortung für die Sammelkosten.

### **3.2 Markteintritte und Marktanteile**

Seit dem Jahr 1997 versuchte die Landbell AG, ein weiteres duales System in Wettbewerb zu DSD zu etablieren. Im August 2003 erhielt Landbell die Zulassung als duales

---

<sup>34</sup> Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2009/2010, BT-Drs. 17/6640, S. 106.

<sup>35</sup> Vgl. Fallbericht des Bundeskartellamtes B4-152/07 „Koordination der Erfassungsausschreibungen dualer Systeme“ vom 18.4.2011, abrufbar unter [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de). Eko-Punkt und RKD sind dem Ausschreibungsvertrag bislang nicht beigetreten. Die insgesamt acht Unterzeichner stehen derzeit für ca. 99% der Verpackungsmengen aller dualen Systeme.

System für das Bundesland Hessen. Im März 2004 wurde Interseroh für das Bundesland Hamburg als duales System festgestellt. Beide Systembetreiber erlangten im August 2006 die bundesweite Zulassung. In den Jahren 2007 und 2008 erreichten sechs weitere Unternehmen in allen 16 Bundesländern die Feststellung als duales System, sodass seither insgesamt neun Systembetreiber tätig waren. Ende 2011 trat ein weiteres Unternehmen in den Markt ein. Die zeitliche Abfolge der Markteintritte ist in Tabelle 1 dargestellt:

Systembetreiber <sup>36</sup>	Feststellung als duales System im „ersten“ Bundesland	Feststellung als duales System im „letzten“ Bundesland	Beginn der operativen Tätigkeit <sup>37</sup>
<b>DSD</b>	Dezember 1992	4.1.1993	1991
<b>Landbell</b>	5.8.2003	18.8.2006	1.10.2004
<b>Interseroh</b>	12.3.2004	28.8.2006	1.1.2005
<b>Eko-Punkt</b>	11.5.2006	13.11.2007	1.10.2006
<b>Redual</b>	3.5.2007	17.3.2008	1.7.2007
<b>BellandVision</b>	25.5.2007	5.12.2007	1.1.2008
<b>Zentek</b>	25.5.2007	12.3.2008	1.10.2008
<b>Vfw</b>	5.3.2007	10.9.2007	1.1.2009
<b>Veolia</b>	23.7.2007	20.11.2008	1.1.2009
<b>RKD</b>	16.12.2011	28.3.2012	1.10.2012

**Tabelle 1: Markteintritte von Betreibern eines dualen Systems**

Quelle: Daten der Feststellungsbescheide gemäß Auskunft der dualen Systeme (Auskunftsbeschluss vom 26.7.2012)

<sup>36</sup> Im Fall von Rechtsnachfolgen/Umfirmierungen wird der aktuelle Systembetreiber angegeben (Bsp.: Eko-Punkt ehemals Contwin, Veolia ehemals Verlo). Redual und Vfw fusionierten im Jahr 2012.

<sup>37</sup> Mit „Beginn der operativen Tätigkeit“ ist hier der tatsächliche Leistungsbeginn als duales System gemeint. Dies entspricht ab 2006 dem Stichtag der ersten Mengenmeldung gemäß Mengenermittlungsvertrag.

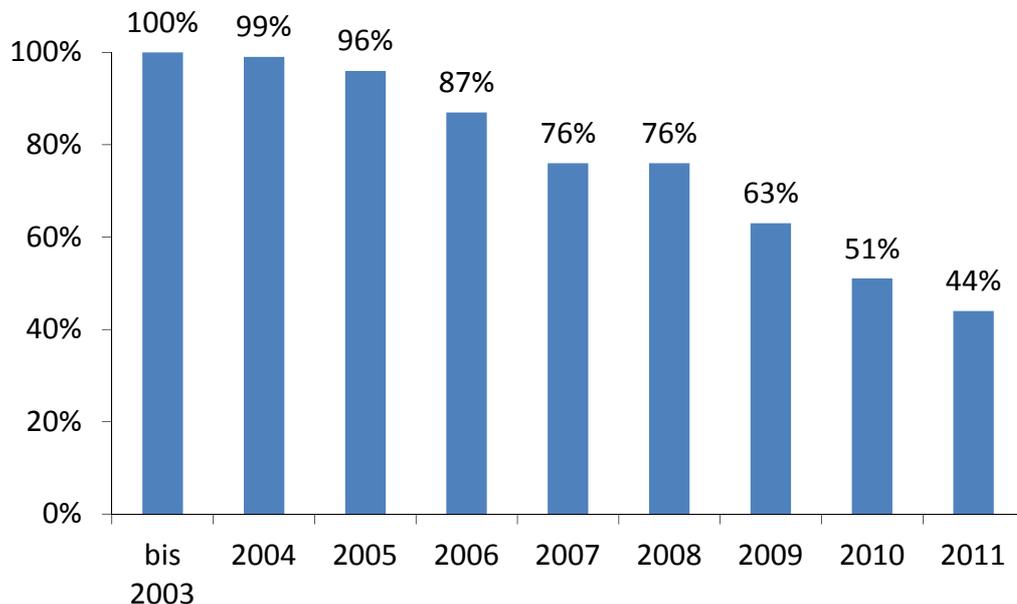
Durch die Markteintritte sind die Marktanteile der DSD entsprechend gesunken. Das Bundeskartellamt grenzt den Markt, auf dem sich die nach § 6 Abs. 1 VerpackV verpflichteten Inverkehrbringer als Nachfrager und die Dienstleister zur Erfüllung dieser Verpflichtung als Anbieter gegenüber stehen, in ständiger Praxis bundesweit ab. Das Bundeskartellamt nahm in den behandelten Fällen einen einheitlichen Markt für die drei Fraktionen LVP, Glas und PPK an. In der Fallpraxis wurde bisher stets offen gelassen, ob in diesen Markt neben den Leistungen der dualen Systeme auch die ehemaligen Selbstentsorgungslösungen bzw. heutigen Branchenlösungen (§ 6 Abs. 2 VerpackV) oder Eigenrücknahmelösungen (§ 6 Abs. 1 S. 5 VerpackV) einzubeziehen sind.<sup>38</sup> Diese Alternativangebote stellen nur begrenzte Substitute für die Einbringung von Mengen in ein duales System dar und sind für die Zwecke der hiesigen Betrachtung quantitativ von untergeordneter Bedeutung (bis zu 10% des Umsatzes bzw. bis zu 20% der Verpackungsmengen). Wenn im Folgenden von einem „Markt“ bzw. von „Marktanteilen“ gesprochen wird, ist jeweils der (engere) Markt der dualen Systeme gemeint.

Die Marktanteile der einzelnen dualen Systeme können anhand der Umsätze oder anhand der Lizenzmengen berechnet werden. Die Anteile unterscheiden sich nicht wesentlich in den beiden Berechnungsvarianten.<sup>39</sup> DSD hat seit 2003 deutlich Marktanteile verloren. Im Jahr 2011 betrug der DSD-Marktanteil ca. 44% (vgl. Abbildung 2).

---

<sup>38</sup> Zuletzt im Fusionskontrollverfahren Reclay/Vfw (B4-32/12). Vgl. zu dieser Frage ausführlich: Entscheidung der Kommission 2001/463/EG vom 20.4.2001, ABl. L 166/1 24, Rz. 67-86.

<sup>39</sup> Bei einer Berechnung anhand von Lizenzmengen sind die Anteile für die drei Fraktionen LVP, Glas und PPK naturgemäß nicht identisch. Ein fraktionsübergreifender Marktanteil kann bestimmt werden, indem die mengenbasierten Anteile entsprechend der wirtschaftlichen Bedeutung der drei Fraktionen gewichtet werden (ca. 80:10:10).



**Abbildung 2: Entwicklung der Marktanteile der DSD**

Quelle: Eigene Berechnung anhand der von den dualen Systemen übermittelten Daten (Auskunftsbeschluss vom 26.7.2012).

### 3.3 Sammelmengen und nicht wettbewerbsbedingte Einflussfaktoren

Bei der Analyse der Auswirkungen der Wettbewerbsöffnung ist zu berücksichtigen, dass auch andere Faktoren einen wesentlichen Einfluss auf die in den folgenden Abschnitten betrachteten Recyclingquoten, Entsorgungskosten und Preise/Umsätze haben können. Im Vordergrund der folgenden Ausführungen steht die im Vergleich zu Glas und PPK wirtschaftlich bedeutendere Fraktion LVP.

Ein wesentliches Ziel der Einführung der VerpackV war der bundesweite Auf- und Ausbau der LVP-Erfassung. Im Jahr 1993 gab es noch bei weitem nicht in allen Kreisen eine getrennte LVP-Erfassung. Entsprechend stieg die LVP-Erfassungsmenge im Zeitraum 1993-1997 stark an. In den Aufbaujahren wurde LVP zunächst überwiegend in gelben Säcken erfasst. In vielen Gebieten wurden gelbe Säcke in späteren Jahren durch gelbe Tonnen ersetzt. Mit einer Umstellung von Säcken auf Tonnen gehen höhere Erfassungsmengen einher, in denen auch ein höherer Anteil sonstiger Abfälle (sog. „Fehlwürfe“) enthalten ist. Die ab 1997 und nach 2005 noch zu beobachtende

weitere Steigerung der LVP-Erfassungsmengen (vgl. Abbildung 3) dürfte ganz überwiegend auf den weiteren Ausbau der LVP-Erfassung zurückzuführen sein. Ein geringerer Anteil des LVP-Erfassungsmengenanstiegs im Zeitraum 1997-2002 entfällt auf einen gestiegenen Verbrauch an Leichtverpackungen durch die zunehmende Verbreitung von PET-Einwegflaschen.

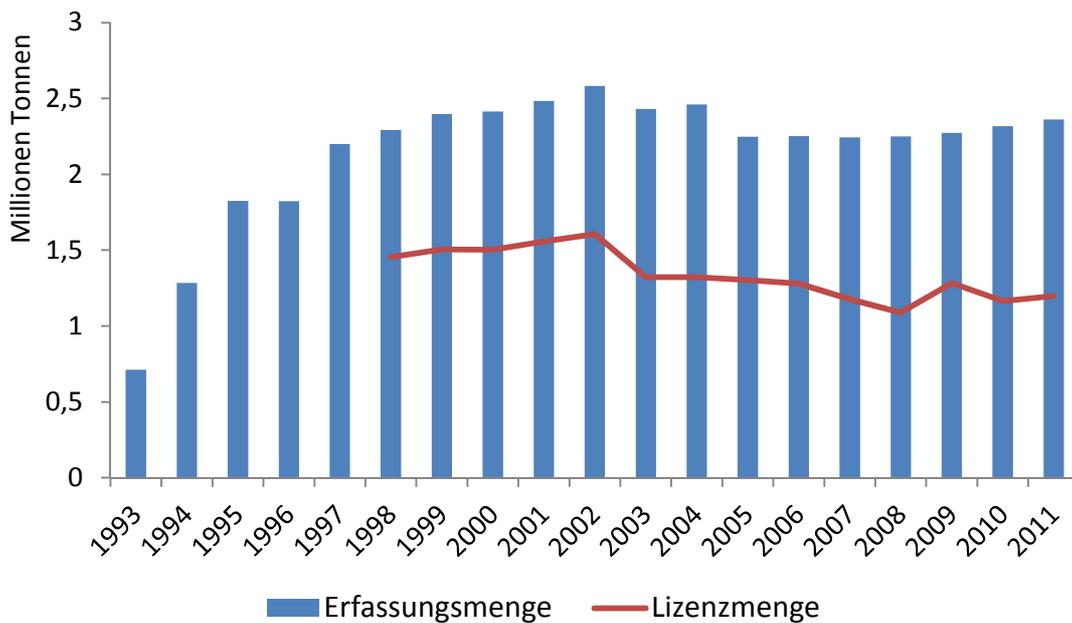
Eine für das duale System bedeutende Änderung war die ab dem 1.1.2003 geltende Pfandpflicht auf Einweg-Getränkeverpackungen. Zu diesem Datum wurden mit Mineralwasser, Bier oder kohlenensäurehaltigen Erfrischungsgetränken (z.B. Cola, Limonade) befüllte Einwegverpackungen pfandpflichtig. Zum 1.5.2006 wurde die Pfandpflicht auf kohlenensäurefreie Erfrischungsgetränke und alkoholhaltige Mischgetränke (z.B. sog. „Alkopops“) ausgedehnt. Ab 1.1.2003 bestanden zunächst „Insellösungen“, d.h. die Einwegpfandflaschen mussten i.d.R. unter Vorlage des Kassenbons im gleichen Geschäft wieder zurückgegeben werden. Diese Insellösungen sind seit 1.5.2006 nicht mehr zulässig, seither besteht das bundeseinheitliche Pfandsystem. Mit dem Einwegpfand wurde ein wesentlicher Abfallstrom aus dem Tätigkeitsbereich der dualen Systeme bzw. aus deren Erfassungsstrukturen herausgenommen und geht seitdem einen getrennten Rücknahme- und Verwertungsweg. Dies führte zu entsprechend niedrigeren Lizenzmengen und Erfassungsmengen. Im Zeitraum 2002 bis 2006 sanken die Lizenz- und Erfassungsmengen für die LVP-Fraktion um ca. 330.000 t/a. Sowohl bei der LVP- als auch bei der Glas-Fraktion ist eine etwas verzögerte Reaktion der Erfassungsmenge im Vergleich zur Lizenzmenge zu beobachten: Die Lizenzmenge fiel im Jahr 2003 gegenüber 2002 mit ca. 300.000 t deutlich stärker als die Erfassungsmenge (ca. 150.000 t). Dies dürfte vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen sein: Nach Schätzungen des BMU wurden in den Jahren 2003/2004 zwischen 20% und 30% der Einwegpfandflaschen bzw. -dosen aufgrund der damals noch bestehenden Insellösungen nicht im Geschäft zurückgegeben.<sup>40</sup> Außerdem werden Getränke zum

---

<sup>40</sup> Zitiert nach: Cantner et al. (bifa Umweltinstitut GmbH), Bewertung der Verpackungsverordnung - Evaluierung der Pfandpflicht, April 2010, S. 143. Seit 2006 dürfte der Anteil nicht zurückgegebener Pfandflaschen bzw. -dosen infolge des bundeseinheitlichen Systems – auch aufgrund der Tätigkeit von „Flaschensammlern“ – keine nennenswerte Rolle mehr spielen.

Teil im Haushalt gelagert,<sup>41</sup> d.h. einige der Ende 2002 gekauften Flaschen bzw. Dosen wurden erst im Jahr 2003 weggeworfen.

Insgesamt betrachtet war die LVP-Erfassungsmenge im Zeitraum 1997-2011 relativ konstant, da sich die beiden beschriebenen Effekte (Ausbau der LVP-Erfassung und Einwegpfand) in etwa die Waage hielten. Im Jahr 2011 erreichte die LVP-Erfassungsmenge ungefähr den Stand von 1999 bzw. 2003.



**Abbildung 3: Entwicklung der Erfassungs- und Lizenzmengen bei LVP**

Quelle: Eigene Darstellung. Zahlenwerte siehe Tabelle 6 und Tabelle 8 (S. 95, 97).

Der Abbildung kann ferner entnommen werden, dass die Erfassungsmengen bei der LVP-Fraktion deutlich die Lizenzmengen übersteigen (ca. Faktor zwei). Dies liegt an Speiseresthaftungen sowie an sog. „Fehlwürfen“. Gebrauchte Lebensmittelverpackungen (wie z.B. Joghurtbecher) haben oft Anhaftungen, was zu einem im Vergleich zur Lizenzmenge höheren Erfassungsgewicht führt. Die Fehlwürfe (Einwurf von Nicht-Verpackungen) bestehen zum Teil in Restmüll, der ca. 23% der Erfassungsmenge

<sup>41</sup> Verbraucher kaufen Getränke insbesondere dann in größeren Mengen, wenn sie im Rahmen von Aktionen im Preis gesenkt sind und lagern diese. Vgl. dazu die Ermittlungsergebnisse im Verfahren EDEKA/trinkgut (B2-52/10, Beschluss vom 28.10.2010, S. 40-41).

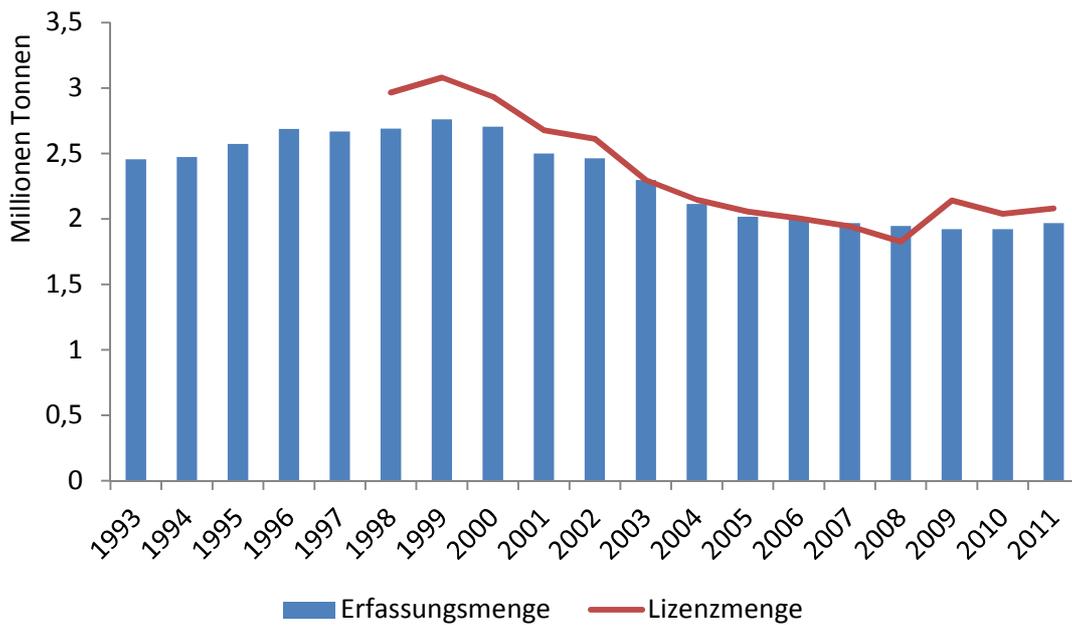
ausmacht.<sup>42</sup> Hinzu kommen Nicht-Verpackungen aus Metall und Plastik („ökologisch sinnvolle“ Fehlwürfe) mit weiteren ca. 12% der Erfassungsmenge. „Unterlizenzierung“ (s.u.) spielt somit keine bedeutende Rolle für den hohen Unterschied zwischen LVP-Erfassungsmenge und LVP-Lizenzmengen. In Folge des Ausbaus der LVP-Erfassung sowie der Einführung des Einwegpfands sind der Fehlwurfanteil bzw. der Anteil an Verpackungen mit Anhaftungen gestiegen. Entsprechend ist das Verhältnis von Lizenzmenge zu Erfassungsmenge im Zeitverlauf gesunken.

Die Fraktion Glas wurde bereits bei Einführung der VerpackV weitgehend flächendeckend in Glascontainern erfasst. Da dieses Bringsystem wenig Fehlwürfe aufweist und gebrauchte Glasflaschen nur in geringem Maße Lebensmittelanhaftungen haben, sind bei dieser Fraktion Erfassungs- und Lizenzmengen in etwa gleich hoch. In Abbildung 4 ist ein deutlicher Rückgang der Glaserfassungsmengen von ca. 2,7 Mio. t im Jahr 1999 auf ca. 2 Mio. t seit 2005 erkennbar. Dies liegt an einem allgemeinen Rückgang des Verbrauchs an (Einweg-)Glasverpackungen, der auf die Substitution von Glas- durch Plastikverpackungen und zum Teil auch auf Substitution von Glas-Einwegflaschen durch Glas-Mehrwegflaschen zurückzuführen ist.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung Teilvorhaben 1: Bestimmung der Idealzusammensetzung der Wertstofftonne, Bünemann et al. (cyclos GmbH / HTP GmbH), Februar 2011, S. 55.

<sup>43</sup> Nach Einführung des Einwegpfands im Jahr 2003 sind z.B. Bier-Einwegglasflaschen vom deutschen Markt praktisch verschwunden.



**Abbildung 4: Entwicklung der Erfassungs- und Lizenzmengen bei Glas**

Quelle: Eigene Darstellung. Zahlenwerte siehe Tabelle 6 und Tabelle 8 (S. 95, 97).

Keine erkennbaren Auswirkungen auf die Erfassungsmengen, aber auf die Lizenzmengen, hatte die fünfte VerpackV-Novelle 2008/2009. Diese diente insbesondere der Eindämmung von sog. Trittbrettfahrern („Unterlizenzierung“). Hierbei handelt es sich um Inverkehrbringer, die ihrer Verpflichtung zur Rücknahme und Verwertung von Verkaufsverpackungen gemäß § 6 VerpackV nicht oder nur teilweise nachkommen. Der Anteil von Trittbrettfahrern sollte insbesondere durch die Einführung der sog. Vollständigkeitserklärung zum 5.4.2008 reduziert werden.<sup>44</sup> Bei der Entwicklung der Lizenzmengen ist bei beiden Fraktionen ein Ausschlag im Jahr 2008 nach unten und im Jahr 2009 nach oben erkennbar.<sup>45</sup> Mit der Novelle wurde außerdem die vorherige

<sup>44</sup> Seither sind Inverkehrbringer nach § 10 VerpackV ab bestimmten Mengenschwellen verpflichtet, eine geprüfte Erklärung über die in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungsmengen bei der örtlichen IHK zu hinterlegen.

<sup>45</sup> Während der Anstieg 2009 das vom Ordnungsgeber beabsichtigte Ergebnis zeigt, ist die Ursache für den Ausschlag im Jahr 2008 nach unten unklar.

Selbstentsorgung zum 1.1.2009 durch Branchen- und Eigenrücknahmелösungen abgelöst, die zur Kontrolle durch die Vollzugsbehörden besser geeignet sein sollten.<sup>46</sup>

Es ist nicht erkennbar, über welche Mechanismen die Wettbewerbsöffnung eine Auswirkung auf die Erfassungsmengen gehabt haben könnte. Nach der Wettbewerbsöffnung waren die Erfassungsmengen in etwa konstant. Umgekehrt sind die Ursachen der beobachtbaren Veränderungen der Erfassungsmengen offenkundig. Es ist daher davon auszugehen, dass die Wettbewerbsöffnung keinerlei Auswirkung auf die LVP- bzw. Glas-Erfassungsmengen hatte. Auf eine Ermittlung von PPK-Erfassungsmengen wurde im Rahmen der Sektoruntersuchung verzichtet, da hierfür kein belastbares Ergebnis zu erwarten war.<sup>47</sup>

### **3.4 Recyclingquoten und -mengen**

Eines der wichtigsten Argumente gegen eine Wettbewerbsöffnung war die Befürchtung, dass Wettbewerb zu sinkenden Recyclingquoten führen werde. Unterstellt wurde, dass Wertstoffe zum Teil nicht mehr recycelt, sondern aus Kostengründen verbrannt oder deponiert würden. Die Befürchtung dürfte sich ausschließlich auf die LVP-Fraktion bezogen haben, da gesammeltes PPK und Glas auch damals schon vor einer Sortierung/Aufbereitung einen positiven (bzw. zumindest keinen negativen) Marktwert hatten. Dagegen leistete DSD in den 90er-Jahren (und noch bis 2003) für die Kunststoffverwertung hohe Zuzahlungen.

---

<sup>46</sup> Diese Maßnahme dürfte im Ergebnis zu einer deutlichen Zunahme der Branchenlösungs- und Eigenrücknahmemengen geführt haben, da mit der Änderung eine verbesserte Reputation insbesondere der Branchenlösung im Vergleich zur früheren Selbstentsorgung einher ging. So boten vor der Novelle nur einige Systembetreiber Selbstentsorgungslösungen an, während seit der Novelle alle Systembetreiber – insbesondere auch der Marktführer DSD – Branchenlösungen anbieten. Siehe hierzu auch die Auswertungen des Registers für Vollständigkeitserklärungen: [www.ihk-ve-register.de](http://www.ihk-ve-register.de)

<sup>47</sup> PPK wird im Auftrag dualer Systeme überwiegend gemeinsam mit kommunal verantworteten PPK-Sammlungen erfasst. Die zutreffenden Mengenanteile an Verpackungen und Nicht-Verpackungen in diesen Altpapiersammlungen können letztlich nur über Sortieranalysen ermittelt werden, die nur punktuell und insbesondere nicht über den hier betrachteten langen Zeitraum verfügbar sind. Die vertraglich ausgewiesenen Erfassungsmengenanteile dualer Systeme sind u.a. Ergebnis von bilateralen Verhandlungen zwischen Systembetreiber und Erfasser und Gegenstand von einigen gerichtlichen Auseinandersetzungen.

Das Bundeskartellamt hat im Rahmen der Sektoruntersuchung bei den Systembetreibern die Verwertungsmengen für den Zeitraum 1998-2011 erhoben (siehe Tabelle 7 im Anhang). In diesem Abschnitt werden nur die Ergebnisse für die Fraktion LVP dargestellt, da die Fraktionen Glas und PPK von wirtschaftlich untergeordneter Bedeutung sind, wirtschaftliche Anreize zur Verbrennung oder Deponierung bei diesen beiden Fraktionen von vornherein ausgeschlossen werden können und die Recyclingquoten entsprechend stets über 90% lagen.<sup>48</sup>

Für die Analyse zu berücksichtigen sind auch hier die Auswirkungen des Einwegpfandes. Die Einführung des Einwegpfandes ließ erwarten, dass für die LVP-Fraktion ab 2003 nicht nur deutlich niedrigere absolute Recyclingmengen (von bis zu 300.000 t/a), sondern auch niedrigere Recyclingquoten festzustellen sein würden. Bei den durch das Einwegpfand aus der LVP-Sammlung entnommenen PET-Flaschen, Aludosen und Weißblechdosen handelt es sich nämlich im Vergleich zum übrigen Inhalt des LVP-Sammelgemisches um einen besonders gut werkstofflich verwertbaren Anteil.<sup>49</sup> Es kann daher davon ausgegangen werden, dass die vom Einwegpfand betroffenen Mengen zuvor weitestgehend werkstofflich verwertet wurden.

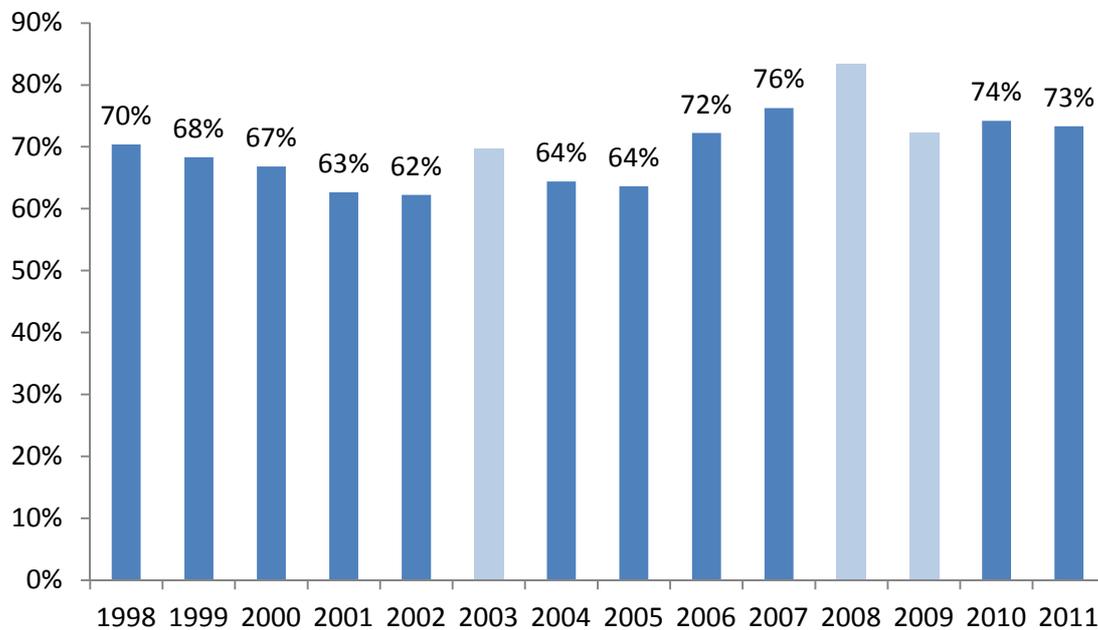
Abbildung 5 zeigt die LVP-Gesamtquote nur der werkstofflichen Verwertung (LVP-Recyclingquote). Unter Einbezug anderer Verwertungsverfahren (energetische oder rohstoffliche Verwertung) ergäben sich deutlich höhere LVP-Verwertungsquoten von über 100%. Der Abbildung kann entnommen werden, dass die Recyclingquoten im Monopolzeitraum sinken und nach dem Markteintritt von Wettbewerbern zu DSD (d.h. ab 2004) trotz des in diesem Zeitraum eintretenden gegenläufigen Effekts des Einwegpfands steigen. Der isolierte rechnerische Effekt des Einwegpfands kann mit einer

---

<sup>48</sup> Die Werte für Glas und PPK können aus den Daten im Anhang errechnet werden. Für PPK ist darauf hinzuweisen, dass die früheren rechnerischen Verwertungsquoten weitgehend aussageelos sind. Gesammeltes PPK wird vollständig recycelt (Glas ebenso). Die ehemals ausgewiesenen PPK-Verwertungsquoten von über 160% waren in sich widersprüchlich und resultierten vor allem aus einem bis 2003 angenommenen, überhöhten Anteil an PPK-Verpackungen in der Altpapiersammlung. Ferner ist die PPK-Lizenzmenge durch die Einführung der Vollständigkeitserklärung 2009 wesentlich gestiegen. Die PPK-Verwertungsquote lag 2011 bei 97%.

<sup>49</sup> Vgl. das Beispiel für PET-Getränkeflaschen im Vergleich zu PET-Flaschen für Spülmittel/Reinigungsmittel im DSD Geschäftsbericht 2003, S. 25.

Quotensenkung von 62% im Jahr 2002 auf bis zu 54% abgeschätzt werden.<sup>50</sup> Tatsächlich aber steigt die Quote von 62% auf 73% im Jahr 2011. Die Sprünge in den Jahren 2003 und 2008/2009 haben keine Aussagekraft.<sup>51</sup>



**Abbildung 5: Entwicklung der LVP-Recyclingquote**

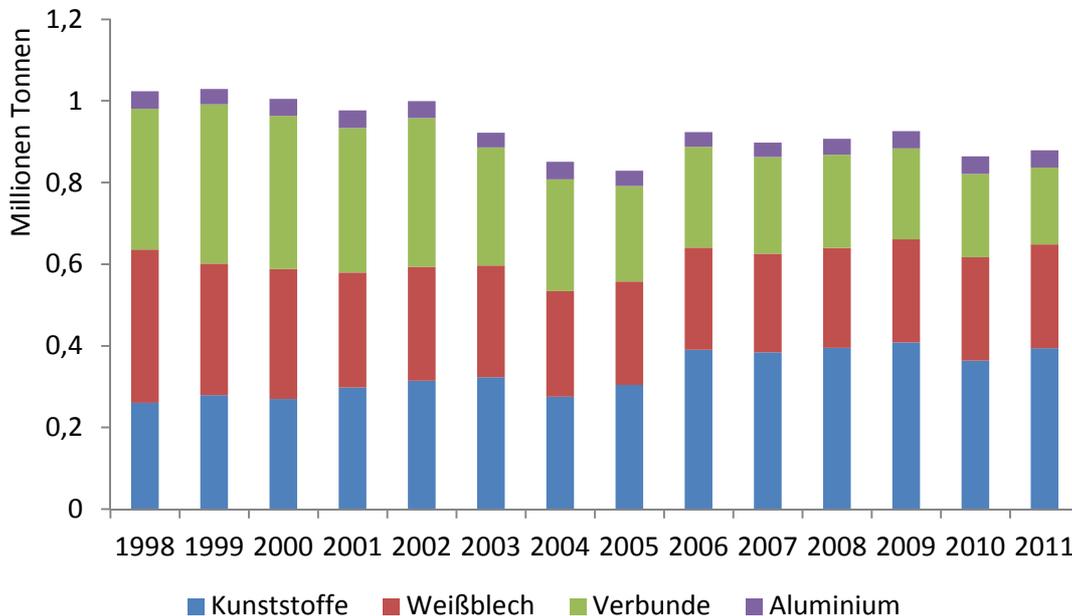
Quelle: Eigene Darstellung. LVP-Recyclingquote = Quotient aus LVP-Recyclingmenge und LVP-Lizenzmenge (vgl. Tabelle 7, S. 96 und Tabelle 8, S. 97). Die Werte für 2003, 2008 und 2009 sind als Ausreißer markiert.

In Abbildung 6 werden die absoluten LVP-Recyclingmengen gemäß den in der VerpackV definierten Kategorien Kunststoffe, Weißblech, Verbunde und Aluminium dargestellt. Zu sehen ist ein Rückgang der Recyclingmengen von 1 Mio. t im Jahr 2002 auf ca. 830.000 t im Jahr 2005. Der Rückgang der absoluten Werte um ca. 170.000 t

<sup>50</sup> Errechnet aus der LVP-Lizenzmenge 2002 (ca. 1,6 Mio. t), LVP-Recyclingmenge 2002 (ca. 1 Mio. t) und dem einwegpfandbedingten Verlust von ca. 300.000 t LVP-Lizenzmenge und bis zu maximal 300.000 t LVP-Recyclingmenge.

<sup>51</sup> Aufgrund der im Vergleich zur Lizenzmenge verzögerten Reaktion der Erfassungsmenge auf die Einführung des Einwegpfandes (siehe S. 30), wird im Jahr 2003 ein „zu hoher“ Wert ausgewiesen. Bedingt durch die Lizenzmengenschwankung in Folge der fünften VerpackV-Novelle (siehe S. 33) werden für 2008 und 2009 entsprechende Schwankungen ausgewiesen, ohne dass dies auf eine Veränderung der tatsächlichen Recyclingmengen zurückgeht.

fällt deutlich geringer aus als durch das Einwegpfand zu erwarten gewesen wäre (bis zu 300.000 t). In den Jahren 2006-2011 beträgt die LVP-Recyclingmenge ca. 900.000 t/a.



**Abbildung 6: Entwicklung der LVP-Recyclingmengen**

Quelle: Eigene Darstellung. Zahlenwerte siehe Tabelle 7, S. 96.

Dass der Wettbewerb dualer Systeme nicht zu einem sinkenden, sondern zu einem steigenden Recyclinganteil geführt hat, ist auch wirtschaftlich direkt nachvollziehbar. Die in LVP-Sortieranlagen aussortierten Wertstoffe der Materialgruppen Weißblech, Aluminium und artengetrennte Kunststoffe haben einen positiven Marktwert, d.h. ein LVP-Sortieranlagenbetreiber bzw. ein duales System (je nach Eigentumsregelung für den Sortieroutput) erhält für die weitere werkstoffliche Verwertung Geld. Dagegen müssen sie für die Verbrennung von Sortierresten und Mischkunststoffen Kosten aufwenden („Zuzahlungsfraktionen“). Flüssigkeitskartons liegen etwa an der 0,- Euro-Grenze. Es besteht somit auch ein wirtschaftlicher Anreiz, möglichst gute LVP-Sortiererergebnisse zu erreichen. Es entfaltet sich nicht ein Wettbewerb um „möglichst niedrige“ Recyclingmengen bis hin zur durch die VerpackV vorgegebenen Mindestquote, sondern um eine möglichst hohe Wertstoffausbeute. So sehen z.B. die von Systembetreibern mit LVP-Sortieranlagenbetreibern abgeschlossenen Sortierverträge im Falle einer „Lohnsortierung“ typischerweise Bonus- bzw. Maluszahlungen vor, die von den Sortiererergebnissen der Erlösfraktionen abhängen.

Im Kern bestand der denkbare Anreiz zu weniger Recycling ausschließlich für den Kunststoffanteil im LVP-Sammelgemisch. DSD leistete bis 2003 für die Kunststoffverwertung hohe Zuzahlungen.<sup>52</sup> Das aus ökologischer bzw. technischer Sicht niederwertige Kunststoffrecycling („Downcycling“), d.h. Umschmelzen von Kunststoffgemischen zu einfachen Anwendungen (z.B. Standfüße für mobile Verkehrsschilder u.ä.), war dauerhaft Gegenstand kontroverser Diskussionen um die gelbe Tonne. Das Erreichen der von der VerpackV vorgegebenen Mindestquote von 36% für werkstoffliche Kunststoffverwertung wurde vor der Wettbewerbsöffnung letztlich durch solches „Downcycling“ sichergestellt. Die Mindestquote von 36% wurde in den Jahren 2000-2002 mit 43%-44% nur knapp überschritten.<sup>53</sup> Mit der Einführung des Einwegpfands stand sogar die künftige Erfüllung dieser Quote in Frage.

Besonders bemerkenswert ist daher die – trotz Einwegpfand - zu beobachtende Zunahme der werkstofflichen Kunststoffverwertung von knapp 300.000 t im Monopolzeitraum (1998-2003) auf knapp 400.000 t unter Wettbewerbsbedingungen. Die Zunahme entspricht einer Steigerung der Kunststoffrecyclingquote von 43%-44% auf 55%-60%.<sup>54</sup>

Hinter diesen Zahlen steht auch eine wesentliche qualitative Änderung des Recyclings von Kunststoffen aus der LVP-Sammlung. Voraussetzung für ein hochwertiges Recycling, d.h. für die Produktion sortenreiner Recyclingkunststoffe (sog. Regranulate) zum Einsatz in höherwertigen Anwendungen (Textilien, Verpackungen, etc.), ist eine Trennung der Abfälle nach Kunststoffarten. Die für die Kunststoffartentrennung erforderliche Trenntechnik (optische Erkennung der einzelnen Kunststoffarten) steht seit 1999 zur Verfügung, setzte sich aber unter Monopolbedingungen kaum durch. In Folge der Wettbewerbsöffnung und der damit verbundenen Vergabe der LVP-Sortierung durch duale Systeme im Wettbewerb (ab 1.1.2004) kamen die wirtschaftlichen Anreize zum Tragen. Bei Mischkunststoffen aus der LVP-Sortierung handelt es sich um eine Zuzahlungsfraction, während für artengetrennte Kunststoffe (d.h. PP, PE,

---

<sup>52</sup> Diese beliefen sich im Jahr 2003 noch auf 197 Mio. Euro, vgl. DSD Geschäftsbericht 2003, S. 17.

<sup>53</sup> Die Kunststofflizenzmengen betragen im Jahr 2000: 611.589 t, 2001: 678.500 t, 2002: 736.426 t. Quelle: DSD-Geschäftsberichte 2000-2002. DSD veröffentlichte in den Geschäftsberichten für Kunststoff nur die Gesamtverwertungsmengen, nicht aber die auf Kunststoffrecycling entfallenden Mengen. Diese werden jedoch in dem vorliegenden Bericht veröffentlicht, siehe Tabelle 7, S. 96.

<sup>54</sup> Kunststofflizenzmengen 2009: 705.206 t, 2010: 661.773 t, vgl. auch Euwid 48/2011 vom 29.11.2011.

PET, PS) Preise von bis zu 300 Euro/t erzielt werden. In dieser Wettbewerbssituation tätigten Entsorger erhebliche Investitionen in moderne LVP-Sortieranlagen mit hohem Automatisierungsgrad und Kunststoffartentrennung. In Tabelle 2 werden die sechs größten, ab dem Jahr 2005 in Betrieb genommenen LVP-Sortieranlagen mit Kunststoffartentrennung aufgelistet. Die Gesamtkapazität dieser sechs Anlagen entspricht etwa 30% der bundesweiten LVP-Sammelmenge und einem Investitionsvolumen von ca. 100 Mio. Euro.

LVP-Sortieranlage	Inbetriebnahme	Kapazität ca.
<b>Alba Berlin</b>	2005	120.000 t/a
<b>Tönsmeier Porta Westfalica</b>	2007	80.000 t/a
<b>Alba Braunschweig</b>	2007	115.000 t/a
<b>Tönsmeier Oppin</b>	2008	100.000 t/a
<b>Alba Walldürn</b>	2008	160.000 t/a
<b>Veolia Hamburg</b>	2010	100.000 t/a

**Tabelle 2: Größere neue LVP-Sortieranlagen mit Kunststoffartentrennung**

Quellen: Siehe Fußnote<sup>55</sup>

Über diese sechs Anlagen hinaus wurden seit 2005 sieben weitere neue LVP-Sortieranlagen mit Kunststoffartentrennung errichtet, außerdem wurde diese Technik in neun bestehenden Anlagen nachgerüstet.<sup>56</sup> Infolge dieses Investitionsschubs waren LVP-Sortieranlagen ohne Kunststoffartentrennung kaum mehr wettbewerbsfähig. Im Jahr 2009 wurde bereits ca. 70% der bundesweiten LVP-Sammelmenge in Anlagen mit Kunststoffartentrennung sortiert.<sup>57</sup> Aufgrund der wirtschaftlichen Anreize ist für die

<sup>55</sup> Euwid 44/2005, Euwid 48/2007, Euwid 23/2008, Euwid 1/2009, Fränkische Nachrichten 29.4.2009, <http://www.htp.eu/de/ref11.php>, Broschüre „Recyclingstadt Berlin“ der Stiftung Naturschutz Berlin, August 2011, Veolia Firmenvideo <http://www.youtube.com/watch?v=38d3HgdTZOQ>

<sup>56</sup> Auskunft von cyclos GmbH und HTP GmbH im Rahmen der Sektoruntersuchung.

<sup>57</sup> Vgl. Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung - Teilvorhaben 1: Bestimmung der Idealszusammensetzung der Wertstofftonne, Bünemann et al. (cyclos GmbH / HTP GmbH), Februar 2011, S. 45.

Zukunft unter Wettbewerbsbedingungen eine weitere Zunahme des Anteils an hochwertigem Kunststoffrecycling zu erwarten.<sup>58</sup>

### **3.5 Entsorgungskosten**

Die Kosten eines dualen Systems bestehen zu über 90% aus den operativen Entsorgungskosten.<sup>59</sup> Hierunter fallen Kosten der Erfassung, Sortierung und Verwertung (inklusive Zwischentransporte und abzüglich Wertstoff Erlöse) sowie die kommunalen Nebenentgelte. Die operativen Entsorgungskosten sind abzugrenzen von den Kosten des Systemmanagements, d.h. Kosten für Vertrieb, Organisation der operativen Entsorgung, IT, Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsberatung und ähnliches. Die Kosten des Systemmanagements bestehen ganz überwiegend aus den Gehältern des beim jeweiligen dualen System beschäftigten Personals.

Das Bundeskartellamt hat in den Verfahren der vergangenen Jahre mehrfach Einblick in Daten über die operativen Entsorgungskosten erhalten. Unter anderem hat das Bundeskartellamt mehrfach DSD-Ausschreibungen ausgewertet. Im Folgenden werden die wesentlichen Entwicklungen nachgezeichnet. Zusätzlich wurden im Rahmen der Sektoruntersuchung von den Systembetreibern detaillierte Daten zu den in 2011 durch den Betrieb der dualen Systeme entstandenen operativen Entsorgungskosten erhoben.

#### **Entsorgungskosten bis zum Jahr 2003**

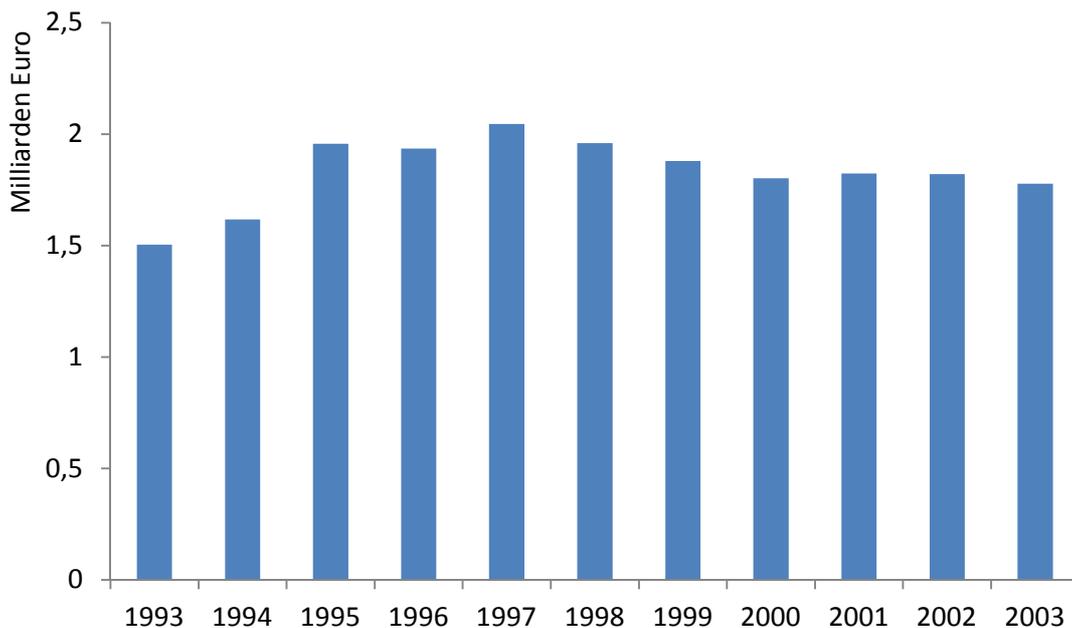
DSD schloss mit den operativen Entsorgern ursprünglich Leistungsverträge für eine 15-jährige Laufzeit ab, d.h. mit Laufzeit von 1993 bis Ende 2007. Die Konditionen wurden in den 90er-Jahren mehrfach geändert, die diesbezüglichen Verhandlungen wurden zentral von DSD mit den Entsorgerverbänden geführt. Den damaligen DSD-Geschäftsberichten kann die Höhe der Entsorgungskosten entnommen werden. Die

---

<sup>58</sup> Insofern ist die Begründung von Dehoust/Christiani für ihren Vorschlag zur Erhöhung der Recyclingquotenvorgaben der VerpackV unzutreffend, da deren Begründung auf „zu geringe“ wirtschaftliche Recyclinganreize abstellt. Vgl. Dehoust/Christiani, Analyse und Fortentwicklung der Verwertungsquoten für Wertstoffe, Mai 2012.

<sup>59</sup> So standen z.B. im Jahr 2003 den operativen Entsorgungskosten i.H.v. 1.777 Mio. Euro Kosten für Systemmanagement i.H.v. 74 Mio. Euro gegenüber, was einem Anteil der operativen Entsorgungskosten von ca. 96% entsprach. Vgl. DSD-Geschäftsbericht 2003, S. 16-17.

Entsorgungskosten änderten sich seit 1995 auch mit den diversen Konditionen Anpassungen nicht wesentlich, sie lagen in den Jahren 2000-2003 bei jährlich ca. 1,8 Mrd. Euro (vgl. Abbildung 7). Die Entsorger erzielten bis 2003 mit den DSD-Aufträgen sehr hohe Umsatzrenditen von typischerweise ca. 30%. Dies ging aus Unterlagen hervor, die das Bundeskartellamt bei bundesweiten Durchsuchungen von insgesamt 120 Entsorgungsunternehmen im September 2003<sup>60</sup> beschlagnahmte.



**Abbildung 7: Operative Entsorgungskosten der DSD bis 2003**

Quelle: Eigene Darstellung. Zahlenwerte aus DSD-Geschäftsberichten 1993-2003.<sup>61</sup>

### Entwicklung der Entsorgungskosten ab dem Jahr 2004

Aufgrund der Kommissionsentscheidung endeten die ursprünglich bis 2007 laufenden Entsorgungsverträge vorzeitig zum 31.12.2003. Im Jahr 2003 schrieb DSD die Entsorgungsverträge für den Leistungszeitraum 2004-2006 aus. Diese erste Ausschreibung

<sup>60</sup> Vgl. Pressemeldung des Bundeskartellamtes vom 11.9.2003, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de). Az. B10-57/03, B4-200/07.

<sup>61</sup> 1993: 1.504 Mio. €, 1994: 1.616 Mio. €, 1995: 1.956 Mio. €, 1996: 1.934 Mio. €, 1997: 2.045 Mio. €, 1998: 1.959 Mio. €, 1999: 1.879 Mio. €, 2000: 1.802 Mio. €, 2001: 1.823 Mio. €, 2002: 1.821 Mio. €, 2003: 1.777 Mio. €. Die Umrechnung der DM-Beträge (1993-2000) erfolgte zum offiziellen Wechselkurs.

brachte jedoch für zahlreiche Vertragsgebiete noch keinen echten Bieterwettbewerb. In etwa der Hälfte der Vertragsgebiete gab es nur ein Gebot. In diesen Gebieten lagen die Angebotspreise im Mittel um ca. 70 % über den Durchschnittspreisen in Gebieten mit mehr als einem Angebot.<sup>62</sup> DSD erteilte für etwa die Hälfte aller Vertragsgebiete den Zuschlag, in diesen Gebieten sanken die Entsorgungskosten zum 1.1.2004 um ca. 20%.<sup>63</sup> Insgesamt wären die Entsorgungskosten somit sogar gestiegen, wenn DSD auch für die andere Hälfte der Vertragsgebiete den Zuschlag auf das Bestgebot erteilt hätte. Für diese Gebiete verlängerte DSD die Verträge in bilateralen Verhandlungen zunächst um ein Jahr und führte 2004 eine zweite Ausschreibung durch (Leistungszeitraum 2005-2007). In der zweiten Ausschreibung hatte DSD auf Anregung des Bundeskartellamtes die wettbewerblichen Rahmenbedingungen deutlich verbessert, insbesondere wurde die Erfassung für jede Fraktion nun getrennt von der Sortierung und Verwertung vergeben und Bietergemeinschaften von größeren Entsorgern wurden ausgeschlossen. Bei dieser zweiten Tranche beteiligten sich wesentlich mehr Bieter an den Ausschreibungen, die Kosten sanken im Vergleich zu 2003 um ca. 30%.<sup>64</sup>

In den Folgejahren war eine unterschiedliche Entwicklung der Erfassungskosten einerseits und der Kosten der Sortierung/Verwertung andererseits zu beobachten.

Nachdem die Erfassungskosten mit den Ausschreibungen der Jahre 2003-2006 gesunken waren, sanken diese in späteren Jahren nicht noch weiter. In den LVP-Erfassungsausschreibungen 2009 und 2010 ergaben sich jeweils Preissteigerungen etwa in Höhe der Inflationsrate: Bei der im Jahr 2009 vergebenen Vertragstranche stiegen die Erfassungspreise im bundesweiten Mittel um ca. 8% im Vergleich zu den zuvor (d.h. im Leistungszeitraum 2007-2009) gültigen Preisen. Für die 2010 vergebene Tranche lag dieser Wert bei 5%. Im Jahr 2011 wurden Erfassungsverträge erstmals von mehreren dualen Systemen nach dem Ausschreibungsvertrag vergeben. Bei dieser Tranche blieben die Preise im bundesweiten Schnitt konstant.

Im Gegensatz zu den Erfassungskosten sanken die Kosten der Sortierung/Verwertung auch nach dem Jahr 2006 kontinuierlich und in erheblichem Maße. In Folge der Marktanteilsgewinne von DSD-Wettbewerbern und der individuellen Vergabe der

---

<sup>62</sup> Vgl. Pressemeldung des Bundeskartellamtes vom 11.9.2003, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

<sup>63</sup> Vgl. Pressemeldung des Bundeskartellamtes vom 12.10.2004, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

<sup>64</sup> Bundeskartellamt, Fallbericht B4-152/07 vom 18.4.2011, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

Sortierung/Verwertung entwickelte sich ein Wettbewerb der nachfragenden dualen Systeme, der sich u.a. in einer Vielfalt der Sortiervertragsgestaltung äußerte (siehe S. 16). So vergibt z.B. DSD seit dem Jahr 2009 die LVP-Sortierung nicht mehr nach Erfassungsgebieten, sondern nach LVP-Sortiermengen unabhängig von der Gebietsherkunft. Erklärte Ziele dieser „Gebietslosentkopplung“ waren u.a. eine höhere Kalkulationssicherheit für die Anbieter der Sortierleistung sowie eine Senkung der Transportkosten zwischen Umschlagstelle und Sortieranlage, die bei der Vergabe durch ein komplexes Optimierungsprogramm berücksichtigt werden. Anbieterseitig führte der Wettbewerb zu erheblichen Investitionen in moderne LVP-Sortieranlagen (siehe S. 39). Während die LVP-Sortierung/Verwertung im Jahr 2006 im bundesweiten Schnitt nach Erkenntnissen des Bundeskartellamtes aus anderen Verfahren ca. 150 €/t kostete, betrug dieser Wert 2011 nur noch ca. 100 €/t.

Schließlich ist der Kostenblock Nebenentgelte (inkl. Wertstoffhofmitbenutzung) auch im Zeitraum 2004-2011 keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt gewesen: Die Kosten werden nach dem Nebenentgelteclearingvertrag zwischen den dualen Systemen vollständig vergemeinschaftet, eine Vergabe im Wettbewerb findet nicht statt (vgl. Abschnitt 5.3.1). In der Regel wurden die mit dem jeweiligen öRE vereinbarten Beträge seit 2004 nicht verändert, nur in Einzelfällen kam es zu Entgeltsenkungen.

### **Entsorgungskosten 2011**

Im Rahmen der Sektoruntersuchung wurden die operativen Entsorgungskosten aller dualen Systeme für das Jahr 2011 im Detail ermittelt. Die Kosten wurden für jede der drei Fraktionen (LVP, PPK, Glas) jeweils separat nach den Leistungen Erfassung, Sortierung/Verwertung und Nebenentgelte (inkl. Wertstoffhofmitbenutzung) erhoben. Die Abfrage der Kostendaten für Sortierung/Verwertung berücksichtigte die in der Praxis anzutreffende Vielfalt von Vertragsgestaltungen. Die Angaben der Systembetreiber sind nicht nur im Quervergleich untereinander stimmig, sondern auch konsistent mit Erkenntnissen des Bundeskartellamtes aus anderen Verfahren. Die aggregierten Ergebnisse (Summenwert für alle Systembetreiber) sind in Tabelle 3 dargestellt (jeweils auf volle Mio. Euro gerundet).

[Mio. €]	Erfassung	Sortierung + Verwertung	Neben- entgelte	Summe	in %
LVP	328	229	105	<b>663</b>	80%
Glas	101	-24	12	<b>89</b>	11%
PPK	88	-32	16	<b>72</b>	9%
<b>Summe</b>	<b>517</b>	<b>173</b>	<b>133</b>	<b>824</b>	100%
<b>in %</b>	63%	21%	16%	100%	

**Tabelle 3: Operative Entsorgungskosten der dualen Systeme 2011**

Alle Werte in Mio. Euro (gerundet). Quelle: Eigene Darstellung. Aggregierte Werte der Auskünfte der Systembetreiber (Auskunftsbeschluss vom 26.7.2012)

Entsprechend der typischen Vertragskonstellation sind Transportkosten bis zur Umschlagstelle in der Position „Erfassung“ enthalten und Transporte ab Umschlagstelle zur Sortieranlage in der Position „Sortierung/Verwertung“. Bei Glas und PPK ist Sortierung/Verwertung eine Netto-Erlösposition (in der Tabelle als negativer Wert dargestellt), da die Wertstoff Erlöse die Kosten der Glas-Aufbereitung bzw. PPK-Sortierung (inkl. Transporte) übersteigen. Anders formuliert haben die gesammelten Abfälle bereits an der Umschlagstelle einen positiven Marktwert. Abgefragt wurde ferner, wie sich die Position Sortierung/Verwertung bei den Fraktionen LVP und Glas ungefähr auf Sortierkosten und Verwertungserlöse aufteilt. Diese weitere Unterteilung erfordert gewisse Schätzungen und ist daher in der Tabelle nicht dargestellt. Der Nettoerlös bei Glas i.H.v. 24 Mio. Euro teilt sich ungefähr auf in Aufbereitungskosten von ca. 75 Mio. Euro (inkl. Transport bis zur Aufbereitungsanlage) und Verwertungserlöse von ca. 100 Mio. Euro (ab Aufbereitungsanlage). Bei LVP halten sich die Kosten und die Erlöse für die Verwertung des Sortieranlagenoutputs (Erlösfraktionen vs. Zuzahlungsfractionen) in etwa die Waage. Somit entspricht der angegebene Wert von 229 Mio. Euro für Sortierung und Verwertung ungefähr den Kosten der reinen Sortierleistung. Für die Position Nebenentgelte (inkl. Wertstoffhofmitbenutzung) ist zu beachten, dass sich die angegebene Aufteilung auf die drei Fraktionen LVP, Glas und

PPK aus dem Kostenzuteilungsschlüssel des § 4 Nebenentgeltclearingvertrag (in Anhang 4 enthalten) ergibt. Im Verhältnis zu den Kommunen werden die Nebenentgeltbeträge bislang jedoch pauschal pro Erfassungsgebiet ohne Differenzierung nach den drei Fraktionen vereinbart. Die Nebenentgelte bestehen überwiegend in Zahlungen für Containerstandplatzmiete und –reinigung, sodass sie der Sache nach eigentlich überwiegend der Fraktion Glas zuzuordnen wären.<sup>65</sup>

### **Vergleich Entsorgungskosten 2003 und 2011**

Die beschriebene Kostenentwicklung im Zeitraum 2003-2011 wird in Tabelle 4 zusammenfassend dargestellt. Die operativen Entsorgungskosten sind von 1.777 Mio. Euro im Jahr 2003 insgesamt um 54% auf 824 Mio. Euro im Jahr 2011 gesunken. Die Zahlen für 2003 basieren auf dem damaligen DSD-Geschäftsbericht. Da dieser neben den Gesamtentsorgungskosten nur einen Kostensplit nach Fraktionen enthält, sind für die Aufteilung der Kosten 2003 auf die Kategorien Erfassung, Sortierung/Verwertung und Nebenentgelte (inkl. Wertstoffhofmitbenutzung) gewisse Schätzungen erforderlich.<sup>66</sup>

Aus der Tabelle wird deutlich, dass die Kostensenkung nach den einzelnen Kostenblöcken unterschiedlich hoch ausfällt. Dies resultiert direkt aus den unterschiedlichen Wettbewerbsverhältnissen: Bei Sortierung+Verwertung fiel die Kostensenkung durch den freien Wettbewerb der dualen Systeme am höchsten aus. Bei der Erfassung kam es in Folge der (entkoppelten) Ausschreibung der Erfassung zu hohen Kostensenkungen, aber nicht in gleichem Umfang wie bei der Sortierung und Verwertung. Dagegen lastet auf dem Kostenblock Nebenentgelte praktisch kein Wettbewerbsdruck, in diesem Bereich traten nur geringe Kostensenkungen ein.

---

<sup>65</sup> Vgl. dazu ausführlicher Abschnitt 5.3.1.

<sup>66</sup> Der wichtigste Faktor für die Schätzung ist die Aufteilung der Position „Leichtverpackungen und Nebenentgelte“ i.H.v. 1.218 Mio. Euro (vgl. DSD-Geschäftsbericht 2003, S. 17). Nach Erkenntnissen des Bundeskartellamtes aus anderen Verfahren waren die in dieser Position enthaltenen Kosten für LVP-Erfassung einerseits und LVP-Sortierung andererseits im Jahr 2003 ungefähr gleich hoch. Daher wurden für die in Tabelle 4 vorgenommene Aufteilung diese LVP-Kosten den beiden Positionen Erfassung bzw. Sortierung/Verwertung jeweils hälftig zugeschlagen.

[Mio. €]	2003	2011	Veränderung in %
<b>Erfassung</b>	ca. 918*	517	ca. -44%
<b>Sortierung + Verwertung</b>	ca. 715*	173	ca. -76%
<b>Nebentgelte (inkl. WH)</b>	ca. 144*	133	ca. -8%
<b>Summe</b>	<b>1.777</b>	<b>824</b>	<b>-54%</b>

**Tabelle 4: Operative Entsorgungskosten der dualen Systeme 2003 und 2011**

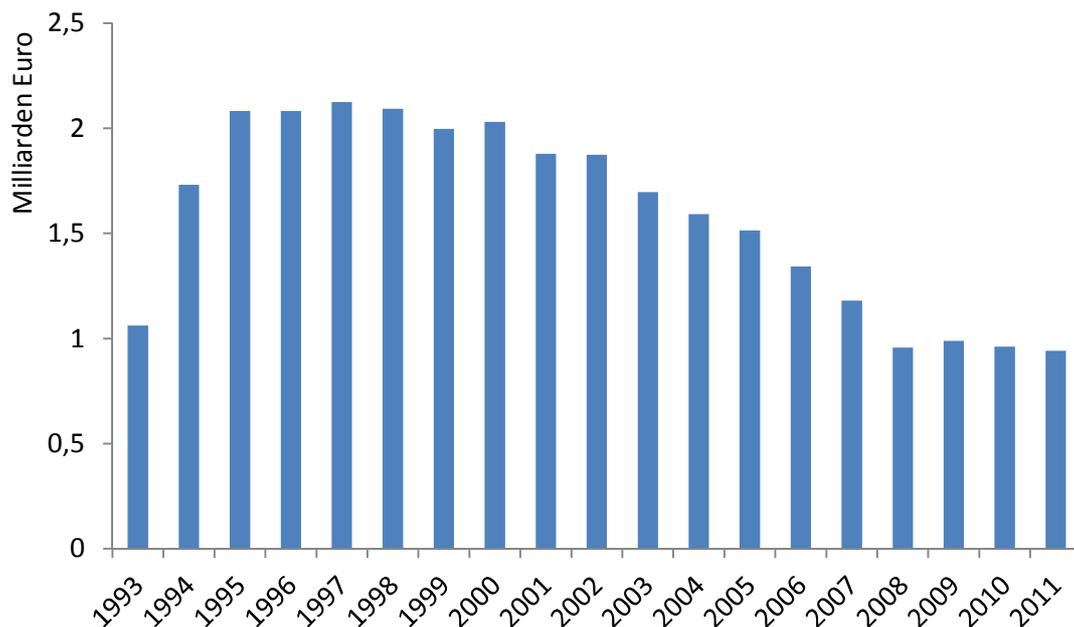
Alle Werte in Mio. Euro (gerundet). Quelle: Eigene Darstellung. Kostensumme 2003 gemäß DSD-Geschäftsbericht 2003. Kostensplit 2011 gemäß Auskünften der Systembetreiber (Auskunftsbeschluss vom 26.7.2012). \*Aufteilung der Gesamtkosten 2003 auf die einzelnen Positionen geschätzt.

### 3.6 Umsätze und Preise

In der Sektoruntersuchung wurden auch die Umsätze der dualen Systeme für den Zeitraum 1993-2011 erhoben. Wie sich diese Umsätze auf die drei Fraktionen LVP, Glas und PPK aufteilen, konnte zurück bis zum Jahr 2002 ermittelt werden. Die Umsatzentwicklung wird in Abbildung 8 dargestellt. Der Abbildung kann entnommen werden, dass die Umsätze im Monopolzeitraum ca. 2 Mrd. Euro (d.h. ca. 4 Mrd. DM) betragen und nach der Wettbewerbsöffnung auf unter 1 Mrd. Euro gefallen sind. Im Jahr 2011 betragen sie 941 Mio. Euro.

Wie unter Wettbewerbsverhältnissen zu erwarten ist, folgt die Umsatzkurve ab dem Jahr 2004 ungefähr der in Abschnitt 3.5 erläuterten Kostenentwicklung. Aufgrund der früheren Ausrichtung von DSD als „Non-Profit“-Unternehmen entsprechen die Umsätze auch im Monopolzeitraum (1993-2003) in etwa den damaligen DSD-Kosten. Eine gewisse Abweichung ergibt sich für den Zeitraum 1993-2003 nur insoweit, dass DSD in den 90er-Jahren in geringem Umfang Gewinne erzielte (wohl auch, um den hohen Verlust des Jahres 1993 auszugleichen), für die Jahre 2001 und 2002 aber ein neutrales Ergebnis erreichte und im Jahr 2003 sogar einen erheblichen Verlust von

118 Mio. Euro machte.<sup>67</sup> Wie sich aus dem konstanten Kostenverlauf 2000-2003 ergibt (Abbildung 7, S. 41), waren die Preissenkungen 2001-2003 nicht auf sinkende Entsorgungskosten zurückzuführen. Die Preissenkungen 2001/2002 dürften auf die verbesserten Wettbewerbsbedingungen für Randwettbewerber (Selbstentsorger) nach der „Grüner Punkt“-Entscheidung vom 20.4.2001 zurückgehen und die Unter-Kosten-Preise 2003 dürften zumindest teilweise eine Reaktion auf den bevorstehenden Markteintritt der Landbell AG gewesen sein.<sup>68</sup>



**Abbildung 8: Entwicklung der Umsätze der dualen Systeme**

Quelle: Eigene Darstellung. Zahlenwerte siehe Tabelle 9, S. 98.

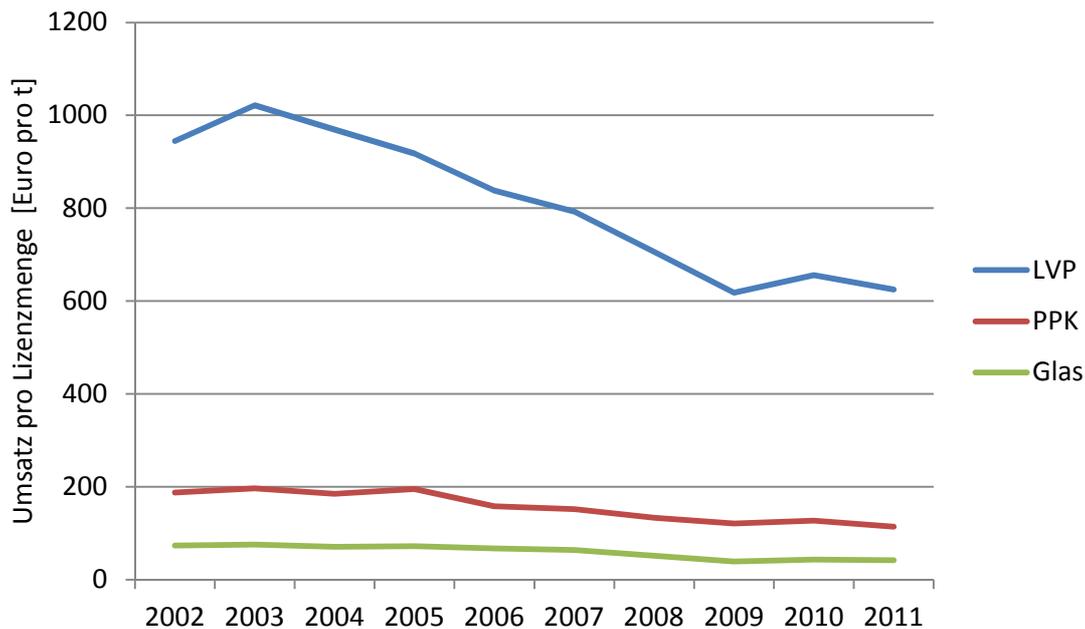
Im Verhältnis zu ihren Kunden vereinbaren duale Systeme die Preise in Euro pro Verpackungsmenge, die der jeweilige Kunde in Verkehr bringt (€/t). Die von einem Systembetreiber aufgewendeten Entsorgungskosten hängen linear vom Lizenzmen-

<sup>67</sup> Im DSD-Geschäftsbericht 2003 (S. 17, 19) wurde durch Verrechnung der Auflösung einer sonstigen Rückstellung von 118 Mio. Euro mit den Entsorgungskosten formal ein ausgeglichenes Ergebnis ausgewiesen.

<sup>68</sup> Im DSD-Geschäftsbericht wurde der Umsatzrückgang 2003 hingegen ausschließlich mit der Einführung des Einwegpfandes begründet. Unter Wettbewerbsbedingungen wäre aber zu erwarten gewesen, dass die Lizenzentgelte für die weiterhin im dualen System verbleibenden Verpackungen in einem Maße steigen, dass der durch wegfallende Lizenzmengen entstehende Umsatzverlust ausgeglichen wird.

genanteil des jeweiligen Systembetreibers ab (vgl. Abschnitt 2.4). Die Gesamtlizenzmenge (in der Branche typischerweise als „Marktmenge“ bezeichnet) ist daher in der Preisbildung der Systembetreiber eine wichtige Rechengröße: Die Systembetreiber kalkulieren aus ihrer individuellen Kostensituation (gemäß ihren operativen Entsorgungsverträgen) und der (erwarteten) Gesamtlizenzmenge den gegenüber den Kunden angebotenen Preis pro Lizenzmenge. So kalkuliert z.B. ein Systembetreiber seine Preisuntergrenze anhand der (variablen) Entsorgungskosten wie folgt: Eine LVP-Lizenzmenge von z.B. 100.000 t würde bei einer LVP-Marktmenge von z.B. 1 Mio. t einem LVP-Lizenzmengenanteil von 10% entsprechen. Aus seinen individuellen Verträgen mit den operativen Entsorgern errechnet der Systembetreiber einen Kostenaufwand für diese Lizenzmenge von z.B. 60 Mio. Euro, d.h. 600 Euro pro Lizenztonne LVP. Beträgt hingegen im gleichen Jahr die LVP-Lizenzmenge des Gesamtmarktes 1,2 Mio. t, entspricht die LVP-Lizenzmenge von 100.000 t einem LVP-Lizenzmengenanteil von lediglich 8,33%. Für den Systembetreiber ergeben sich dann Entsorgungskosten von lediglich 500 Euro pro t LVP-Lizenzmenge (vgl. auch Abschnitt 2.4). Sofern sich die Gesamtlizenzmenge ändert, führt dies somit zu entsprechenden Veränderungen des Preises pro Lizenzmenge.

Aus diesen Gründen ist es wesentlich aussagekräftiger, direkt die Entwicklung der Umsätze zu betrachten als die Entwicklung der Umsätze pro Lizenzmenge. Nur der Vollständigkeit halber werden letztere in Abbildung 9 dargestellt. Abgebildet sind die Durchschnittspreise im jeweiligen Kalenderjahr. Auch in dieser Darstellung werden die hohen Preisrückgänge erneut deutlich. Zu beachten ist, dass es sich bei dem vermeintlichen Preisanstieg 2002-2003 für LVP von ca. 945 €/t auf ca. 1.022 €/t in Wirklichkeit um eine Preissenkung handelt. In der Darstellungsform als Preis pro Lizenzmenge resultiert der „Anstieg“ aus dem Wegfall von ca. 18% der LVP-Gesamtlizenzmenge durch das zum 1.1.2003 eingeführte Einwegpfand. Um den Umsatz konstant zu halten, hätte DSD die Tonnage-Preise für das Jahr 2003 noch viel stärker erhöhen müssen (für LVP von ca. 945 €/t im Jahr 2002 auf ca. 1.148 €/t im Jahr 2003 statt auf „nur“ 1.022 €/t). Umgekehrt sollte der niedrigere LVP-Tonnagepreis im Jahr 2009 nicht als Preissenkung fehlinterpretiert werden: Der in 2009 niedrigere Tonnagepreis geht lediglich auf die im Jahr 2009 höhere LVP-Gesamtlizenzmenge zurück.



**Abbildung 9: Entwicklung der Umsätze pro Lizenzmenge 2002-2011**

Quelle: Eigene Darstellung. Berechnung aus den Zahlenwerten der Tabelle 8, S. 97, und Tabelle 9, S. 98.

### 3.7 Befürchtete negative Auswirkungen sind nicht eingetreten

Der vom Bundeskartellamt und von der Europäischen Kommission beabsichtigten Wettbewerbsöffnung wurden damals von Entsorgern, DSD und Anderen<sup>69</sup> zahlreiche Befürchtungen entgegengehalten. Behauptet wurde, dass Wettbewerb zu einem Zusammenbruch des dualen Systems führen werde („ruinöser Wettbewerb“). Zumindest aber würden durch Wettbewerb die Recyclingquoten sinken („Umwelt-Dumping“) und die Preise aufgrund zusätzlicher Transaktionskosten sogar steigen. Diese Argumente wurden nicht nur politisch verwendet (mit dem Ziel der Schaffung eines kartellrechtlichen Ausnahmereichs), sondern auch rechtlich. Aus diesen Argumenten wurde eine kartellrechtliche Zulässigkeit der damaligen Wettbewerbsbeschränkungen abgeleitet<sup>70</sup> bzw. eine Normkollision zwischen VerpackV und Wettbewerbsrecht

<sup>69</sup> In allen damals im Bundestag vertretenen Parteien gab es sowohl Unterstützer als auch Gegner einer Wettbewerbsöffnung. Gleiches gilt für Vertreter der Wissenschaft und VerpackV-Sachverständige.

<sup>70</sup> Vgl. z.B. Velte, Duale Abfallentsorgung und Kartellverbot, 1999.

angenommen, die zu Gunsten der VerpackV zu lösen sei.<sup>71</sup> Im Folgenden werden diese Befürchtungen im Einzelnen behandelt. Darüber hinaus wird kurz auf neuere Kritikpunkte am Wettbewerb dualer Systeme eingegangen.

### 3.7.1 Systemzusammenbruch

Entgegen den Befürchtungen ist das duale System elf Jahre nach den ersten marktöffnenden kartellbehördlichen Entscheidungen bzw. neun Jahre nach der Zulassung der Landbell AG als zweites duales System in Hessen nicht zusammengebrochen. Kein Systembetreiber wurde insolvent. Eine ernsthafte Gefahr für das System bestand nur während der DSD-Finanzkrise im Jahr 1993, d.h. unter Monopolbedingungen. Soweit dennoch weiterhin über „ruinöse Tendenzen“ des Wettbewerbs dualer Systeme aufgrund von „Preisdumping“ oder „Unterlizenzierung“ spekuliert wird,<sup>72</sup> entbehren diese Überlegungen einer inneren Logik und stützen sich nicht auf Fakten. Im Jahr 2011 erzielten die Systembetreiber Lizenzumsätze i.H.v. 941 Mio. Euro, diesen standen operative Entsorgungskosten i.H.v. 824 Mio. Euro gegenüber. Nach Abzug der eigenen Kosten für das Systemmanagement (d.h. Personal, Büromiete, u.ä.) blieb den Systembetreibern somit auch im Jahr 2011 eine hinreichende Gewinnmarge. Eine etwaige Insolvenz eines von mehreren Systembetreibern stellt eine ungleich geringere Gefahr für die Systemstabilität dar, als eine etwaige Insolvenz eines Monopolanbieters.<sup>73</sup> Infolge des im November 2010 geschlossenen Ausschreibungsvertrags hängt die Organisation der Erfassung inzwischen nicht mehr vom Fortbestand eines bestimmten Unternehmens ab. Die Präsenz mehrerer Systembetreiber leistet somit tendenziell sogar einen positiven Beitrag zur Stabilität des Gesamtsystems.

Die verschiedenen aufgestellten Theorien, warum es durch einen Wettbewerb dualer Systeme zum Systemzusammenbruch komme, beruhen auf realitätsfernen Annahmen.

---

<sup>71</sup> Vgl. z.B. Kirchhof, Der verfassungsrechtliche Status der Duales System Deutschland AG als privatwirtschaftlicher Entsorgungsgarant, 2001.

<sup>72</sup> Vgl. insbesondere Cantner et al. (bifa Umweltinstitut GmbH), Evaluierung der Verpackungsverordnung, S. 161 ff., Februar 2011.

<sup>73</sup> Zur Vermeidung insolvenzbedingter Funktionsstörungen erscheint eine ausdrückliche Klarstellung in der VerpackV sinnvoll, dass die Kunden eines insolventen Systembetreibers bzgl. der betroffenen Verpackungsmengen eine Nachlizenzierungspflicht bei einem anderen Systembetreiber trifft.

Nach einer dieser Theorien würden sich die DSD-Wettbewerber auf eine Erfassung an „rentablen“ Standorten beschränken („Rosinenpicken“), während DSD die Kosten „unrentabler“ Standorte übernehmen müsse.<sup>74</sup> Hierzu ist anzumerken, dass das Flächendeckungsgebot (§ 6 Abs. 3 S. 1 VerpackV) für alle Systeme gleichermaßen gilt. Die LVP- und Glas-Sammlung wird zudem nicht individuell, sondern von den dualen Systemen gemeinsam organisiert (vgl. Abschnitt 2.2). In der zweiten Version des Arguments sei Wettbewerb durch andere duale Systeme nur dann möglich, wenn diese geringeren Umweltauflagen unterlägen als DSD, wodurch dann DSD in seiner wirtschaftlichen Existenz bedroht sei.<sup>75</sup> Auch hier genügt der Hinweis, dass die Umweltauflagen der VerpackV – insbesondere die Verwertungsquoten – für alle Systembetreiber gleich sind.

Nach einer anderen Theorie werde Wettbewerb dualer Systeme zu einer massiven Zunahme von sog. „Trittbrettfahrern“ führen, was einen Systemkollaps verursache. Gemäß einer Version des Arguments würden die Systembetreiber bei sinkenden Gesamtlizenzmengen auf Anhebung der Lizenzentgelte für die noch verbleibenden Kunden verzichten. Dies unterstellt, dass die Systembetreiber ihre eigene Insolvenz bewusst in Kauf nähmen. Wie bereits erläutert (S. 47 f.), ist die Gesamtlizenzmenge selbstverständlich ein wichtiger Parameter in der Kalkulation der Systembetreiber. Nach Kenntnis des Bundeskartellamtes steht dieser Kalkulationsparameter typischerweise unter Zustimmungsvorbehalt der jeweiligen Unternehmensleitung. Die Laufzeit der meisten Lizenzverträge beträgt ein Jahr, zum Teil sehen die Verträge auch unterjährige Kündigungsmöglichkeiten vor. Auf eine etwaige Zunahme von Trittbrettfahrern können und würden die Systembetreiber somit kurzfristig mit höheren Tonnagepreisen reagieren. Alternativ können Systembetreiber in den Lizenzverträgen eine Preisanpassungsregelung für den Fall von Marktmengenänderungen vorsehen.<sup>76</sup>

Gemäß der anderen Version der Trittbrettfahrertheorie würden die Systembetreiber zwar die Tonnagepreise entsprechend anheben, es trete dann aber ein Spiraleffekt ein: Aufgrund immer weiterer Preissteigerungen würden immer mehr Inverkehrbringer zu

---

<sup>74</sup> Vgl. z.B. Velte, Duale Abfallentsorgung und Kartellverbot, 1999, S. 256.

<sup>75</sup> Vgl. z.B. Kirchhof, Der verfassungsrechtliche Status der Duales System Deutschland AG als privatwirtschaftlicher Entsorgungsgarant, 2001, S. 118.

<sup>76</sup> So war z.B. die von DSD in 2001 und 2002 durchgeführte „Rückerstattung“ von Lizenzentgelten an die Kunden eine nachträgliche Preisanpassung.

Trittbrettfahrern, sodass am Ende keine zahlenden Kunden mehr übrig blieben. Diese Variante unterstellt eine völlige Untätigkeit sowohl der Vollzugsbehörden als auch der Systembetreiber, die gegen Trittbrettfahrer einen Kostenerstattungsanspruch haben (§ 6 Abs. 1 S. 4 VerpackV). Zudem gab es bei dem vor einigen Jahren doppelt so hohen Preisniveau noch genügend zahlende Inverkehrbringer. Selbst wenn sich die Lizenzmenge halbierte, wären für die verbleibenden Kunden „lediglich“ die früheren Tonnagepreise erreicht. Etwa die Hälfte der derzeitigen Lizenzmengen entfällt auf vier große Handelskonzerne, sodass es zum Erhalt des ehemaligen Preisniveaus bereits ausreichen würde, dass nur diese vier Unternehmen ihre Mengen ordnungsgemäß lizenzieren. Daher stellt selbst eine etwaige starke Zunahme von Trittbrettfahrern keine Gefahr für die Systemstabilität dar. Entsprechend ist das aktuelle Vorhaben, möglichen „Ausweichreaktionen bezüglich der Systembeteiligungspflicht“ durch Einführung einer zentralen Stelle zu begegnen,<sup>77</sup> von Gerechtigkeitserwägungen geleitet und nicht von einer Sorge um die Systemstabilität.

Weitgehend unklar bleibt bei diesen Theorien zudem, warum Wettbewerb dualer Systeme überhaupt eine starke Zunahme von Trittbrettfahrern verursachen sollte. So vertreten HDE und Veolia in ihren Stellungnahmen die Auffassung, dass die Wettbewerbsöffnung im Gegenteil zu einer Abnahme von Trittbrettfahrern geführt habe.<sup>78</sup> Den Anteil an Trittbrettfahrern in Grenzen zu halten, ist die Aufgabe der zuständigen Vollzugsbehörden. Dass der Vollzug gegenüber Inverkehrbringern durch den Wettbewerb dualer Systeme nennenswert erschwert werden könnte, ist nicht ersichtlich. Vielmehr beschränkt sich der behauptete Kausalzusammenhang typischerweise auf die (Rand-)Substitution durch Selbstentsorgungslösungen (bzw. heute Branchen- und Eigenrücknahmelösungen). Da sich die Sektoruntersuchung auf duale Systeme konzentriert, soll dieser Aspekt hier nicht vertieft werden.<sup>79</sup>

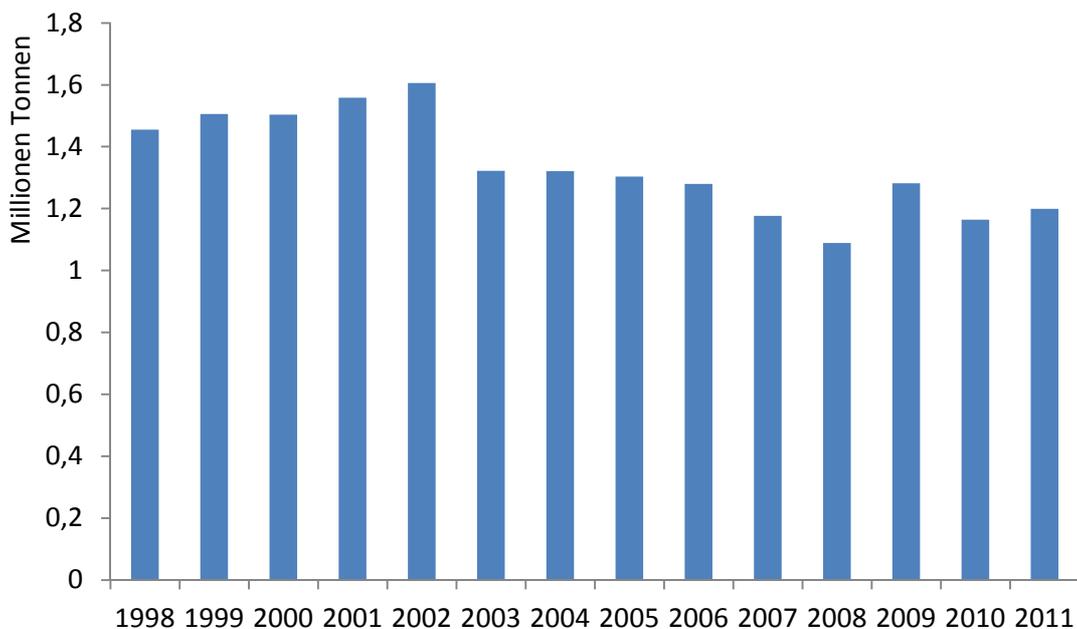
---

<sup>77</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Thesenpapier zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofffassung vom 18.7.2012.

<sup>78</sup> Ein solcher Kausalzusammenhang könnte ggf. aus § 6 Abs. 1 S. 4 VerpackV hergeleitet werden, wonach die Systembetreiber einen Kostenerstattungsanspruch gegen Trittbrettfahrer haben.

<sup>79</sup> Insoweit wird behauptet, dass Branchen- bzw. Eigenrücknahmelösungen zum Teil nicht gemäß den Vorschriften der VerpackV betrieben würden. Aufgrund von Untätigkeit der Vollzugsbehörden und von Regelungsdefiziten der VerpackV führe eine starke Ausweitung dieser Alternativangebote indirekt zu einer entsprechenden Zunahme von Trittbrettfahermengen. Unabhängig von der Frage, ob diese Behauptungen zutreffen, sind (über die oben ausgeführten Gründe hinaus) daraus resultierende

Dass die Wettbewerbsöffnung zu einer Zunahme von Trittbrettfahrern geführt hat, kann der Entwicklung der Lizenzmengen nicht entnommen werden. In Abbildung 10 sind die LVP-Lizenzmengen der dualen Systeme ohne Branchenlösungsmengen (bzw. bis 2008 ohne Selbstentsorgungsmengen) und nach Abzug von Eigenrücknahmemengen dargestellt.



**Abbildung 10: Entwicklung der LVP-Lizenzmengen 1998-2011**

Quelle: Eigene Darstellung. Zahlenwerte siehe Tabelle 8, S. 97.

Die LVP-Lizenzmengenänderungen gehen auf diverse Faktoren zurück. Von 1998 bis 2002 steigen die LVP-Lizenzmengen aufgrund der zunehmenden Verbreitung von PET-Einwegflaschen.<sup>80</sup> Durch die Einführung des Einwegpfands zum 1.1.2003 fallen die LVP-Lizenzmengen um ca. 18%. Die Ausweitung des Einwegpfands zum 1.5.2006 schlägt 2006 und insbesondere 2007 zu Buche. Bedingt durch die Änderungen der fünften VerpackV-Novelle steigt die Lizenzmenge zunächst im Jahr 2009 (Einführung der Vollständigkeitserklärung) und sinkt 2010/2011 wieder (Ausweitung von Branchen-

---

„ruinöse Tendenzen“ auch deshalb nicht zu befürchten, weil Branchenlösungen inzwischen von allen Betreibern eines dualen Systems angeboten werden. Auf „reine“ Branchenlösungsanbieter entfallen nur sehr geringe Mengenanteile.

<sup>80</sup> Vgl. DSD-Geschäftsbericht 2002, S. 9, DSD-Geschäftsbericht 2001, S. 13.

und Eigenrücknahmelösungen). Die LVP-Lizenzmenge des Jahres 2011 ist im Vergleich zu 2003 um ca. 9% niedriger. Da im Zeitraum 2003-2011 auch die tatsächlich in Verkehr gebrachten LVP-Mengen ungefähr konstant geblieben sein dürften – mit Ausnahme einer gewissen Absenkung durch die Ausweitung des Einwegpfands zum 1.5.2006 – kann eine quantitativ erhebliche Zunahme von Trittbrettfahrern ausgeschlossen werden.<sup>81</sup>

### 3.7.2 Qualitätsverschlechterungen

Eines der wichtigsten Argumente gegen eine Wettbewerbsöffnung lautete, dass Wettbewerb zu sinkenden Recyclingquoten führen werde. Tatsächlich aber ist das Gegenteil eingetreten. Die Etablierung eines hochwertigen Recyclings für die LVP-Fraktion und insbesondere für die darin enthaltenen Kunststoffabfälle war einer der wichtigsten Gründe (wenn nicht sogar der wichtigste Grund) für die Einführung des dualen Systems bzw. der gelben Tonne. Letztlich wurde dieses Ziel erst nach der Wettbewerbsöffnung erreicht (vgl. Abschnitt 3.4). Die wettbewerbsbedingt gestiegene LVP-Recyclingquote bzw. insbesondere das verbesserte Kunststoffrecycling ist daher als eine ganz erhebliche Qualitätsverbesserung zu werten.

Nach den im Rahmen der Sektoruntersuchung von Kundenverbänden abgegebenen Stellungnahmen habe sich der Service für die Inverkehrbringer aufgrund der Wettbewerbsöffnung verbessert. Als Beispiele werden von diesen Verbänden Beratungsleistungen für Inverkehrbringer<sup>82</sup> und individuelle Melderoutinen angeführt, die den Aufwand der Verpflichteten im Einzelfall erheblich reduzierten<sup>83</sup>. Auch einige System-

---

<sup>81</sup> Von einem konstanten Anteil an Trittbrettfahrmengen für die Fraktion LVP (und gesunkenen Anteilen an Trittbrettfahrmengen für die Fraktionen Glas und PPK) geht auch die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH aus, die kontinuierlich Zahlen zum Verpackungsverbrauch schätzt (vgl. z.B. Schüler, Wirksamkeit der 5. Novelle der Verpackungsverordnung – die Lizenzierung von Verkaufsverpackungen, Tagung Siedlungsabfallwirtschaft Magdeburg 21.-22.09.2011). Hinsichtlich der von GVM genannten Anteile an Trittbrettfahrmengen ist jedoch anzumerken, dass diese Anteile unbekannt sind, da die genaue Höhe des privaten Verpackungsverbrauchs naturgemäß unbekannt ist. Im Gegensatz zu den exakten Lizenzmengendaten sind die Verbrauchszahlen mit erheblichen Schätzunsicherheiten behaftet. Der von GVM für LVP mit konstant ca. 30% geschätzte Trittbrettfahreranteil scheint angesichts der weiter oben (S. 31) erläuterten Zusammensetzung des LVP-Sammelgemischs deutlich zu hoch.

<sup>82</sup> Stellungnahme des Markenverbandes.

<sup>83</sup> Stellungnahme der AGVU.

betreiber weisen in ihren Stellungnahmen auf Vorteile einer gestiegenen Angebotsvielfalt hin.

Des Weiteren wurde die LVP-Erfassung auch nach der Wettbewerbsöffnung durch vermehrte Erfassung in gelben Tonnen statt gelben Säcken weiter ausgebaut (s.o., S. 30). Nach Einschätzung des Bundeskartellamtes geht diese Qualitätsverbesserung jedoch nicht ursächlich auf die Wettbewerbsöffnung zurück. Ebenso wurde die Standdichte von Altglascontainern trotz des gesunkenen Glasverbrauchs nicht ausgedünnt.

Kommunale Entsorger beklagen seit Jahren, dass die Qualität der von dualen Systemen vergebenen Sammelleistung leide, sofern der Zuschlag an ihre privaten Wettbewerber erteilt wird. Der Wettbewerb in den Erfassungsausschreibungen werde als reiner Kostensenkungswettbewerb ohne Qualitätsstandards ausgetragen. Dem widersprechen sowohl die privaten Entsorger als auch die dualen Systeme. Die behaupteten Qualitätsunterschiede gegenüber dem ausgeschriebenen Leistungsniveau gebe es nicht. Soweit in seltenen Fällen Betriebsstörungen aufträten, gebe es diese in gleichem Maße bei kommunalen Entsorgern, sie seien in aller Regel witterungsbedingt und die Wettbewerbsöffnung sei dafür nicht ursächlich. Vor diesem Hintergrund hat das Bundeskartellamt im Rahmen der Sektoruntersuchung sowohl die Systembetreiber als auch die Entsorgerverbände befragt, in welchen Fällen es seit 2008 Betriebsstörungen gab und in welchen Fällen es zu Ersatzvornahmen durch den örE kam (vgl. Anhang 2, Frage c). Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertieft sein Vorbringen im Rahmen der Sektoruntersuchung anhand einer eigens zu diesem Zweck durchgeführten Mitgliederbefragung,<sup>84</sup> nennt jedoch keine konkreten Einzelfälle. DSD berichtet von einem Fall, in dem die Leistungsfähigkeit eines für insgesamt drei Gebiete beauftragten Entsorgers während der Vertragslaufzeit nachgelassen habe, sodass ein Wechsel des Erfassers notwendig geworden sei. Seit 2008 habe es nur zwei Fälle gegeben (Landkreis Barnim 2010, Stadt Frankfurt 2012), in denen der örE von DSD eine Kostenerstattung für eine Ersatzvornahme verlangte; die Voraussetzungen für eine Ersatzvornahme hätten jedoch in beiden Fällen nicht vorgelegen. Veolia führt ebenfalls

---

<sup>84</sup> U.a. würden in der Sammlung Straßenzüge oder einzelne Kunden „ausgelassen“; die Qualität der gelben Säcke sei oft schlecht; es komme zu Verschmutzungen des Straßenraums; Betriebsstörungen seien beim Wechsel des Vertragspartners besonders häufig; bei Altglas seien Abfuhrintervalle zu groß.

den Fall Frankfurt an und sieht dort kein Verschulden des Erfassers.<sup>85</sup> In allen übrigen Stellungnahmen werden keine konkreten Einzelfälle geschildert. Die Zahl von nur zwei Einzelfällen ist sehr niedrig angesichts der bundesweit über 800 betroffenen Erfassungsverträge (jeweils über 400 für LVP bzw. Glas) in einem Zeitraum von mehr als vier Jahren.

Ohnehin erschließt sich nicht, warum duale Systeme es tolerieren sollten, wenn die Leistung des Erfassers hinter dem im Rahmen der Ausschreibungen vorgegebenem Qualitätsniveau zurückbleibt. Gleiches gilt für sonstige gesetzliche Vorgaben (z.B. Mindestlohn). Der jeweilige Ausschreibungsführer hat zur Vermeidung eigener Haftungsrisiken (z.B. durch Gesetzesverstöße des Auftragsnehmers) und kostenträchtiger Ersatzvornahmen durch den öRE ein Eigeninteresse an einem reibungslosen Ablauf. Nach Kenntnis des Bundeskartellamtes wird der Erfasser vom jeweiligen Ausschreibungsführer regelmäßig kontrolliert, insbesondere auch schon vor Leistungsbeginn.<sup>86</sup> Zur Vermeidung von Betriebsstörungen, die durch Zusammentreffen des Leistungsbeginns eines neuen Erfassers zum 1. Januar mit Schneefall/Glatteis entstehen können, wird in einigen Stellungnahmen eine Verschiebung des Stichtags auf den 1. Juli vorgeschlagen.

In der Gesamtbetrachtung der genannten Aspekte hat die Wettbewerbsöffnung somit zu einer Verbesserung der Qualität des dualen Systems geführt.

### **3.7.3 Preissteigerungen durch höhere Transaktionskosten**

Ein weiteres Argument gegen die Wettbewerbsöffnung war, dass diese zu stark steigenden Transaktionskosten führen werde, da entsprechend mehr Verträge zwischen dualen Systemen und operativen Entsorgern abgeschlossen werden. Im Ergebnis komme es sogar zu einer Steigerung der Entsorgungskosten bzw. der Preise

---

<sup>85</sup> Ursächlich für den Engpass bei der Altglasabfuhr in der Frankfurter Innenstadt im Dezember 2011 seien ein sprunghafter Anstieg des dortigen Glasaufkommens und eine verzögerte Genehmigungspraxis der Stadt für die Aufstellung weiterer Erfassungsbehälter gewesen.

<sup>86</sup> So kontrolliert z.B. DSD nach eigener Auskunft schon vor Leistungsbeginn in einem Fristenplan die Vorbereitungsschritte des Erfassers bis hin zur Detailüberprüfung von Tourenplänen, Erfassungsbehältern, Fahrzeugscheinen der Sammelfahrzeuge, Arbeitsverträgen des einzusetzenden Personals, Beprobung von gelben Säcken, u.ä.

dualer Systeme, da mögliche wettbewerbsbedingte Effizienzsteigerungen geringer ausfielen als die zusätzlichen Transaktionskosten.

Die befürchteten Kosten- bzw. Preissteigerungen sind nicht eingetreten. Im Gegenteil haben sich die Kosten bzw. Preise etwa halbiert (vgl. Abschnitte 3.5 und 3.6). Zwar trifft es zu, dass mit dem Wettbewerb dualer Systeme eine höhere Anzahl an Entsorgungsverträgen einhergeht. Die damit zusammenhängenden Transaktionskosten sind jedoch quantitativ völlig unbedeutend im Vergleich zu den hohen Effizienzsteigerungen und auch Transaktionskostensenkungen auf anderen Ebenen.

Dennoch wird das Argument auch heute noch (u.a. vom VKU) mit Nachdruck vertreten, um eine Forderung nach Abschaffung des Wettbewerbs dualer Systeme zu begründen. Aktuell beziehen sich diese Stimmen insbesondere auf eine grobe Schätzung der HWWI consult GmbH im Auftrag des Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung e.V.. In dieser Studie werden die Bürokratiekosten der VerpackV mit einem – im Vergleich zum Standardkostenmodell des Statistischen Bundesamtes - erweiterten Regulierungskostenbegriff geschätzt und als „Transaktionskosten der VerpackV“ bezeichnet.<sup>87</sup> Während das Statistische Bundesamt die VerpackV-bedingten Bürokratiekosten mit ca. 69 Mio. Euro angibt<sup>88</sup>, ergibt sich mit dem von HWWI verwendeten erweiterten Regulierungskostenbegriff eine Schätzung von 168 Mio. Euro. Zwischen diesen Zahlen und dem Wettbewerb dualer Systeme besteht jedoch – anders als in Zitierungen der HWWI-Studie durch Dritte typischerweise suggeriert – kein Zusammenhang.

Als Transaktionskosten werden allgemein Kosten der Anbahnung und Durchführung bzw. Durchsetzung von Verträgen bezeichnet.<sup>89</sup> In Bezug auf das duale System fallen Transaktionskosten ganz überwiegend auf drei Ebenen an: Bei den Inverkehrbringern, den Systembetreibern und den von ihnen beauftragten Entsorgern. HWWI schätzt für die drei Gruppen VerpackV-bedingte „Transaktionskosten“ i.H.v. 65 Mio., 32 Mio. bzw.

---

<sup>87</sup> Insoweit werden die von Ökonomen üblicherweise mit wesentlich unterschiedlichem Inhalt verwendeten Begriffe „Regulierungskosten“ und „Transaktionskosten“ vermischt.

<sup>88</sup> <https://www-skm.destatis.de/webskm/menu>, Kategorie Gesetze – VerpackV.

<sup>89</sup> I.d.R. werden unter Transaktionskosten die Such-, Anbahnungs-, Informations-, Zurechnungs-, Verhandlungs-, Entscheidungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Absicherungs-, Durchsetzungs-, Kontroll-, Anpassungs- und Beendigungskosten von Transaktionen verstanden. Als Gegenbegriff wird häufig „Produktionskosten“ verwendet.

44 Mio. Euro.<sup>90</sup> Die Studie trifft keine Aussage, wie sich diese Beträge durch die Wettbewerbsöffnung verändert haben.

Nach der HWWI-Schätzung entfällt der größte Transaktionskostenblock auf die Inverkehrbringer. Die von Inverkehrbringern angeführten Serviceverbesserungen (vgl. Abschnitt 3.7.2) stellen Transaktionskostensenkungen dar. Demnach dürften die Transaktionskosten für Inverkehrbringer deutlich gesunken sein. Auch die bei Systembetreibern anfallenden Transaktionskosten sind in Folge der Wettbewerbsöffnung tendenziell gesunken, jedenfalls nicht gestiegen. Die bei Systembetreibern entstehenden Transaktionskosten äußern sich insbesondere in deren Mitarbeiterzahlen.<sup>91</sup> DSD beschäftigte im Jahr 2003 394 Mitarbeiter, im Jahr 2011 nur noch 220 Mitarbeiter - trotz einer Erweiterung der DSD-Tätigkeit auf mehrere Geschäftsbereiche über das duale System hinaus. Zwar wurde Personal bei anderen Systembetreibern aufgebaut, aber die Zahl der bei allen Systembetreibern insgesamt mit der Systemleistung beschäftigten Mitarbeiter ist nach der Wettbewerbsöffnung nicht gestiegen.

Transaktionskostensteigerungen werden typischerweise bei den operativen Entsorgern aufgrund der gestiegenen Anzahl an Erfassungs- und Sortierverträgen unterstellt. HWWI schätzt die bei dieser Gruppe anfallenden VerpackV-bedingten Transaktionskosten mit 44 Mio. Euro, diese gehen insbesondere auf die Mengenstromnachweisführung zurück. Angesichts operativer Entsorgungskosten i.H.v. 824 Mio. Euro im Jahr 2011 ist der darin enthaltene Transaktionskostenanteil gering.<sup>92</sup> In zahlreichen Stellungnahmen wurde darauf hingewiesen, dass der Bürokratieaufwand für operative Entsorger u.a. aufgrund der Verwendung einheitlicher Datenschnittstellen nur geringfügig gestiegen sei. Unter der Annahme, dass ein gewisser Prozentsatz des mit 44 Mio. Euro geschätzten Betrags auf die Wettbewerbsöffnung zurückgeht, ergibt sich

---

<sup>90</sup> Schlitte/Schulze/Straubhaar, Liberalisierungspotenziale bei der Entsorgung gebrauchter Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton, Studie der HWWI consult GmbH im Auftrag der Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung e.V., November 2011, S. 45.

<sup>91</sup> Letztlich können die gesamten Kosten der Systembetreiber für das Systemmanagement als deren Transaktionskosten interpretiert werden, da die Leistung des Systembetreibers gerade darin besteht, einen Lizenzvertrag auf zahlreiche operative Entsorgungsverträge (die die „Produktionskosten“ der Systembetreiber darstellen) herunterzubrechen. Die Kosten des Systemmanagements bestehen ganz überwiegend in den Personalkosten der Systembetreiber.

<sup>92</sup> In dieser Hinsicht ist anzumerken, dass mit jeder Wirtschaftstätigkeit – auch mit allen Entsorgungsleistungen - zwangsläufig erhebliche Transaktionskosten verbunden sind.

bei den operativen Entsorgern eine Transaktionskostensteigerung von deutlich unter 44 Mio. Euro. Unabhängig von der genauen Höhe des angenommenen Prozentsatzes entspricht dies nur einem Bruchteil der Senkung der operativen Entsorgungskosten um ca. 953 Mio. Euro (vgl. Abschnitt 3.5).

Zu beachten ist ferner, dass die auf der Ebene der Systembetreiber sowie der operativen Entsorger anfallenden Transaktionskosten in den von den Inverkehrbringern entrichteten Entgelten bereits enthalten sind. Aus diesem Grund werden solche „indirekten“ Transaktionskosten typischerweise – entgegen der von HWWI gewählten Betrachtungsweise - nicht als „Transaktionskosten“ verstanden, normalerweise werden nur die vom jeweiligen Vertragspartner (d.h. hier vom Inverkehrbringer) selbst aufgewendeten „direkten“ Transaktionskosten als solche bezeichnet. Aber auch bei der hier vorgenommenen Gesamtbetrachtung der direkten und indirekten Transaktionskosten dürfte die Wettbewerbsöffnung insgesamt zu einer Senkung der Transaktionskosten geführt haben.

Bezüglich der aktuellen Forderungen nach Abschaffung dualer Systeme und deren Ersatz durch eine „zentrale Stelle“ oder die öRE (vgl. Abschnitt 5.1) ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht nur zu massiven Effizienzverlusten – d.h. Steigerungen der operativen Entsorgungskosten - sondern auch zu höheren Transaktionskosten führen würde. Da wie bis 2003 wieder ein Vergabemonopol bestünde, ist davon auszugehen, dass schlechterer Service für Inverkehrbringer und mehr Personal für das Systemmanagement in höheren Transaktionskosten resultieren würde. Zudem käme eine Vergabe durch eine „zentrale Stelle“ oder die öRE nur unter Anwendbarkeit des Vergaberechts in Frage. Hierdurch entstünden weitere Transaktionskosten in erheblichem Ausmaß.

In Zusammenhang mit dem Transaktionskostenargument wird teilweise (u.a. vom VKU) behauptet, dass es sich beim Wettbewerb dualer Systeme um eine „reine Mitbenutzung operativ identischer Leistungen“ handle. Dies ist unzutreffend. Sortierung und Verwertung werden von jedem Systembetreiber individuell organisiert (vgl. Abschnitt 2.2 und 3.5), hiermit gehen eine individuelle Logistik und eine Beauftragung unterschiedlicher Sortier- und Verwertungsbetriebe einher. Eine „reine Mitbenutzung operativ identischer Leistungen“ besteht nur noch im Bereich der Nebenentgelte. Die Erfassung ist mit der Hauptkostenverantwortung einerseits und der parallelen Beauftragung des gleichen Erfassungsunternehmens andererseits in einer Mischform organisiert.

### 3.7.4 Neue Kritikpunkte

In den Abschnitten 3.7.1 bis 3.7.3 wurden die bereits vor der Wettbewerbsöffnung angeführten Argumente behandelt. Im Folgenden soll kurz auf zwei neuere Kritikpunkte eingegangen werden.

#### **„Unbekannte Systemkosten“ und schlechte Öko-Effizienz**

In einer Studie von Cantner et al. aus dem Jahr 2011 wurden operative Entsorgungskosten der LVP-Fraktion für das Jahr 2007 geschätzt und den ehemaligen DSD-Listenpreisen gegenübergestellt.<sup>93</sup> Hieraus schlossen die Autoren, dass auch nach der Wettbewerbsöffnung ein beträchtlicher Anteil an „unbekannten Systemkosten / Overhead“ von bis zu 800 Euro/t bestehen müsse. Zwar relativierten die Autoren die von ihnen angegebene Zahl, aber in der Zitierung durch Dritte ging diese Einordnung verloren.

Die von Cantner et al. angenommenen Zahlen sind von den tatsächlichen Kosten/Preisen weit entfernt. Der hohe Betrag von bis zu 800 Euro/t resultiert primär aus einem mit bis zu 1.300 Euro pro LVP-Lizenztonne angenommenem Marktpreis, der den ehemaligen DSD-Listenpreisen entspricht. Der tatsächliche Durchschnittspreis lag im Jahr 2011 jedoch bei 625 €/t. Darüber hinaus beziehen sich die von Cantner et al. gegenüber gestellten Entsorgungskostenschätzungen für das Jahr 2007 wohl auf die Entsorgungskosten pro Tonne Abfall. Aus den bereits dargestellten Gründen (siehe S. 31) ist aber die LVP-Erfassungsmenge etwa doppelt so hoch wie die LVP-Lizenzmenge (im Jahr 2011: 2.360.769 t vs. 1.198.949 t). Daher besteht ein wesentlicher Unterschied darin, ob die Kosten/Preise auf die Erfassungsmenge oder auf die Lizenzmenge bezogen werden.

Bezogen auf die jeweilige LVP-Lizenzmenge bzw. LVP-Erfassungsmenge lauten die korrekten Beträge im Vergleich zu den Schätzungen von Cantner et al. wie folgt:

---

<sup>93</sup> Vgl. Cantner et al. (bifa Umweltinstitut GmbH), Evaluierung der Verpackungsverordnung, S. 154-155, Februar 2011.

	Kosten / Umsätze 2011	Kosten / Preise pro Lizenzmenge 2011	Kosten / Preise pro Erfassungsmenge 2011	Schätzung Cantner et al. 2007 pro „Menge“
Erfassung	328 Mio. €	274 €/t	139 €/t	ca. 256 €/t
Sortierung+Verw.	229 Mio. €	191 €/t	97 €/t	ca. 250 €/t
Nebentgelte	105 Mio. €	88 €/t	45 €/t	
Summe	663 Mio. €	553 €/t	281 €/t	ca. 506 €/t
Lizenzentgelte	749 Mio. €	625 €/t	317 €/t	ca. 1.300 €/t
Saldo (= Rohmarge dualer Systeme)	86 Mio. €	72 €/t	36 €/t	≤794 €/t

**Tabelle 5: Kosten der LVP-Fraktion pro Lizenz- bzw. Erfassungsmenge**

Alle Werte gerundet. Quelle: Eigene Darstellung. LVP-Kostendaten 2011 siehe Tabelle 3. LVP-Erfassungsmenge 2011: 2.360.769 t; LVP-Lizenzmenge 2011: 1.198.949 t. Schätzungen von Cantner et al. siehe Fußnote 93.

Der von Cantner et al. mit bis zu 800 € pro „Tonne“ geschätzte Saldo für die LVP-Fraktion beträgt somit lediglich 72 Euro pro lizensierter Tonne bzw. 36 Euro pro erfasster Tonne. Diese Rohmarge ist ein Deckungsbeitrag der Systembetreiber, mit dem sie die Kosten des Systemmanagements bestreiten bzw. einen Gewinn erzielen. Die von Cantner et al. aufgrund der Zahl von bis zu 800 €/t vermuteten „unbekannten Systemkosten“ existieren mithin nicht.

Aus dieser Zahl speiste sich jedoch eine neue Kritik anderer Autoren an der Öko-Effizienz des LVP-Recyclings im Vergleich zur Restmüllverbrennung.<sup>94</sup> Die als immens hoch vermuteten Kosten des LVP-Recyclings würden in Frage stellen, ob der ökologi-

<sup>94</sup> Thomé-Kozmiesky, Verantwortung der Kommunen für die Kreislaufwirtschaft, in: 100 Jahre kommunale Städtereinigung, 2012, S. 13-21; Baum, Zur Rationalität staatlicher Eingriffe in den Abfallsektor – dargestellt am Beispiel der Verpackungsverordnung, in: Müll und Abfall, 2012, Nr. 7, S. 366-372.

sche Mehrwert des LVP-Recyclings im Vergleich zur Hausmüllverbrennung nicht viel zu teuer bezahlt werde. Diese Frage stellt sich aber heute nicht mehr, da im Gegenteil die LVP-Sortierung und -Verwertung inzwischen kostengünstiger ist als die kommunal organisierte Hausmüllverbrennung. Die LVP-Sortierung und -Verwertung kostet noch knapp 100 € pro t LVP-Abfall (s.o.). Die kommunal organisierte Verbrennung von Hausmüll kostet im bundesweiten Mittel jedoch weiterhin deutlich über 100 € pro t Restmüll.<sup>95</sup>

### **„Lohnsortierung“ und „Vertikalisierung“**

Der bvse kritisiert, dass duale Systeme sowohl bei der LVP-Sortierung als auch bei der Glas-Aufbereitung zunehmend die Sortier- bzw. Aufbereitungsleistung als reine „Lohnsortierung“ beauftragen, d.h. das jeweilige Sortierunternehmen übergibt mehrere oder alle Sortierprodukte dem jeweiligen Auftraggeber.<sup>96</sup> Dadurch, dass Sortierung und Verwertung nicht als Paket vergeben wird, werde mittelständischen Sortierbetrieben die Möglichkeit zur Eigenvermarktung genommen. Verwertungs- und Sortierbetriebe könnten nicht mehr untereinander individuelle Sortierkriterien vereinbaren, sodass Rationalisierungs- und Innovationspotenziale verloren gingen. Verwertungsbetriebe hätten nur noch die Möglichkeit, von wenigen dualen Systemen relevante Wertstoffmengen zu beziehen. Der bvse bezeichnet diese Entwicklung als „Oligopolisierung“ bzw. „Monopolisierung“. Ferner wendet sich der bvse gegen die Tätigkeit von vertikal integrierten dualen Systemen, die die Sortierung und Verwertung zum Teil innerhalb des eigenen Konzerns abwickeln („Vertikalisierung“). Mit flächendeckenden Rücknahmesystemen seien solche Tendenzen zwangsläufig verbunden, wenn dem nicht ein korrigierendes Regelwerk im Sinne einer „aktiven Mittelstandspolitik“ entgegengesetzt werde. Die dualen Systeme müssten vom Gesetzgeber auf eine „Garantiegeberfunktion“ zurückgeführt werden.

Dem bvse ist dahingehend zuzustimmen, dass das Flächendeckungsgebot im Ergebnis eine bundesweite Tätigkeit jedes Systembetreibers erfordert und somit die Anzahl der

---

<sup>95</sup> Vgl. hierzu die Aufstellung des Bundes der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. vom 25.7.2012 mit Verbrennungsentgelten von bis zu 251 €/t, [www.steuerzahler-nrw.de](http://www.steuerzahler-nrw.de)

<sup>96</sup> Vgl. Pressemitteilungen des bvse vom 23.7.2012, 9.3.2011; Landers, Sind duale Systeme überflüssig?, in: Thomé-Kozmiensky/Goldmann, Recycling und Rohstoffe Band 4, 2011, S. 135-143; Stellungnahme des bvse im Rahmen der Sektoruntersuchung.

Systembetreiber mittelbar begrenzt. In dieser Hinsicht besteht ein wesentlicher Unterschied zu Zertifikatesystemen.<sup>97</sup> Die Entwicklung der letzten Jahre als „Oligopolisierung“ oder gar „Monopolisierung“ darzustellen, ist jedoch verfehlt. Die Marktöffnung hatte eine stark dekonzentrierte Wirkung mit einer Absenkung des DSD-Marktanteils von 100% auf ca. 44% (vgl. Abschnitt 3.2). Den LVP-Sortierbetrieben stehen inzwischen neben DSD acht weitere Auftraggeber gegenüber, sodass grundsätzlich beide Seiten über Ausweichalternativen verfügen. Für die Altglas-Aufbereiter gibt es neben den dualen Systemen noch weitere Herkunftsquellen (Importscherben, gewerbliche Anfallstellen). Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Vergabe von Sortierung und Verwertung als Paket stets effizienter ist, als eine getrennte Vergabe von Sortierung einerseits und Verwertung andererseits. Ebenso könnte die Gegenseite vertreten werden. Im Wettbewerb der Systembetreiber bzw. im Wettbewerb der Sortierbetriebe dürfte sich langfristig die effizientere der beiden Vergabevarianten durchsetzen. Aus wettbewerblicher Sicht ist daher eine Beschränkung der Vertragsfreiheit abzulehnen.

### **3.8 Abschätzung der Konsumentenwohlfahrtseffekte**

In diesem Abschnitt soll der durch die Wettbewerbsöffnung entstandene Verbrauchervorteil abgeschätzt werden. Für eine solche Quantifizierung muss von den tatsächlichen Marktentwicklungen (vgl. Abschnitt 3.3 bis 3.7) in gewissem Maße abstrahiert werden. Insbesondere muss eine Annahme getroffen werden, wie sich der Markt ohne Wettbewerbsöffnung entwickelt hätte („hypothetisches Vergleichsszenario“). Im Sinne einer konservativen Schätzung wird hier nur eine Untergrenze der Konsumentenwohlfahrtsgewinne bestimmt.

Es soll nicht der Versuch unternommen werden, Wohlfahrtseffekte einem einzelnen der zahlreichen kartellbehördlichen Verfahren (vgl. Abschnitt 3.1) zuzurechnen oder gar die relativen Beiträge des Ordnungsgebers, der Europäischen Kommission und

---

<sup>97</sup> Solche Zertifikatesysteme verzichten auf ein Flächendeckungserfordernis und die Institution der Systembetreiber. Stattdessen erfolgt eine dezentrale Steuerung mittels handelbarer Verwertungszertifikate, was eine direkte staatliche Überwachung der auf den Stufen Erfassung, Sortierung und Verwertung tätigen Entsorgungsbetriebe impliziert. Bekanntestes Beispiel eines solchen Zertifikatesystems ist Großbritannien. Vgl. hierzu z.B. Schatz, Wettbewerbliche Ausgestaltung von Rücknahmepflichten, 2005.

des Bundeskartellamtes zu quantifizieren.<sup>98</sup> Vielmehr werden die Auswirkungen der Wettbewerbsöffnung insgesamt betrachtet.

Für den konservativen Schätzansatz werden die zu beobachtenden Qualitätssteigerungen (vgl. Abschnitt 3.4 und 3.7.2) außen vor gelassen. Mit anderen Worten wird für die Quantifizierung im Ergebnis unterstellt, dass diese Qualitätsverbesserungen ohne Wettbewerbsöffnung in gleichem Maße eingetreten wären. Hintergrund für diese Annahme ist, dass Wohlfahrtseffekte von Qualitätssteigerungen schwieriger zu quantifizieren sind als Preiseffekte. Ebenso unberücksichtigt bleiben die quantitativ unbedeutenden Erfassungsmengenänderungen, die praktisch keine Auswirkungen auf die Entsorgungskosten bzw. die Umsätze/Preise hatten.

Aus den bereits dargestellten Gründen (vgl. Abschnitt 3.6) sind die Gesamtumsätze der dualen Systeme als Untersuchungsgröße wesentlich besser geeignet als die Umsätze pro Lizenzmenge. Als Vergleichsszenario wird angenommen, dass das Umsatzniveau des dualen Systems ohne Wettbewerbsöffnung ab 2001 konstant geblieben wäre. Für diese Annahme spricht insbesondere, dass die Umsätze von DSD im Zeitraum 1995-2000, d.h. vor den Verfügungen der Europäischen Kommission im Jahr 2001, konstant waren (siehe S. 47). Ebenso waren die DSD-Entsorgungskosten im Zeitraum 1995-2003, d.h. bis zum Markteintritt von Landbell bzw. bis zur Vergabe im Wettbewerb ab 1.1.2004 konstant (siehe S. 41). Die Entsorger waren von DSD ursprünglich noch bis Ende 2007 beauftragt, sodass diese jedenfalls bis Ende 2007 keine Veranlassung gehabt hätten, von dem mit DSD vereinbarten Preisniveau abzurücken. Im Gegenteil ist eher davon auszugehen, dass sie aufgrund von Personalkostensteigerungen und Dieselpreissteigerungen von DSD spätestens ab 2008 höhere Entgelte gefordert hätten.<sup>99</sup> Im Zeitraum 2004-2011 sind die Verbraucherpreise bzw. Erzeugerpreise in Deutschland um ca. 15% bzw. ca. 20% gestiegen.<sup>100</sup> Ebenso sind die LVP-Erfassungspreise nach 2007 etwa in Höhe der Inflationsrate gestiegen (siehe S. 42). Auch die Annahme eines konstanten Umsatzniveaus ist somit eine konservative

---

<sup>98</sup> Für die meisten Verfahren wäre dies auch nicht möglich, siehe S. 20.

<sup>99</sup> Hätte DSD z.B. bei den Ausschreibungen zum 1.1.2004 in allen Gebieten den Zuschlag auf das Bestgebot erteilt, wären die Entsorgungskosten sogar gestiegen (siehe S. 42).

<sup>100</sup> Vgl. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Konjunkturindikatoren/Preise/pre110.html>

Annahme, es werden keinerlei inflationsbedingte Kosten- bzw. Umsatzsteigerungen unterstellt.<sup>101</sup>

Der Mittelwert der Umsätze aus Lizenzentgelten dualer Systeme 1995-2000 beträgt 2.068 Mio. Euro pro Jahr. Zusätzlich wird von diesem Betrag ein weiterer Sicherheitsabschlag von 200 Mio. Euro abgezogen. Hiermit sollen sonstige denkbare Effekte abgedeckt werden. Insbesondere wäre es möglich, dass die Preissenkung von den Inverkehrbringern durch entsprechend niedrigere Produktpreise nicht vollständig an die Endverbraucher weitergegeben wurde. Da die Lizenzentgelte verpackungsmengenabhängig und somit aus Sicht der Inverkehrbringer ein vollkommen variabler Kostenblock sind, dürfte dies aber allenfalls einen geringen Anteil von jedenfalls unter 10% der Preissenkung betreffen.

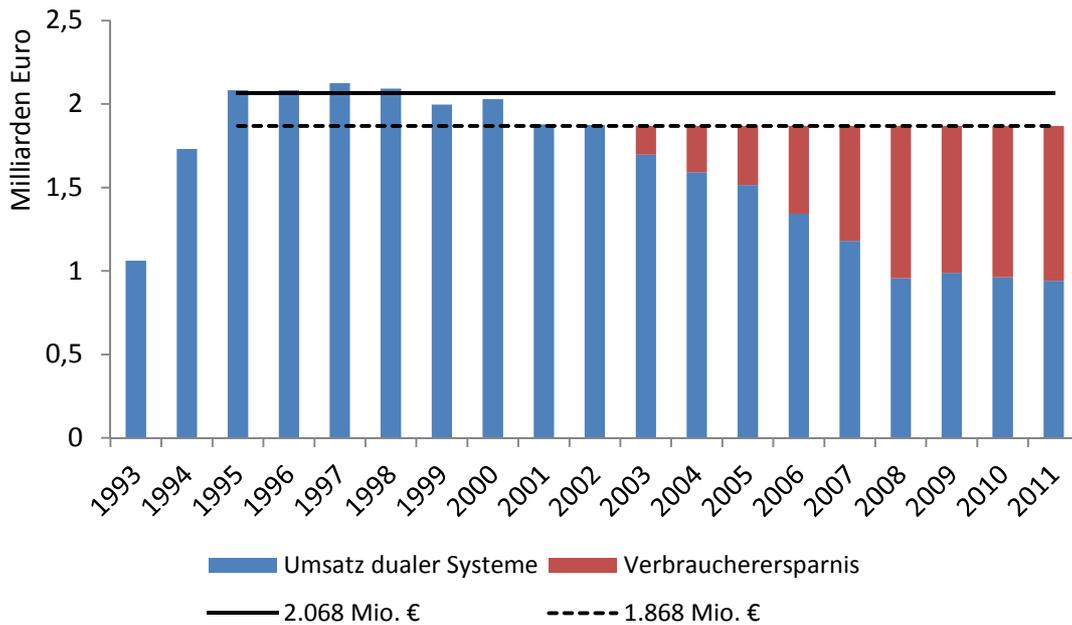
Nach Abzug des zusätzlichen Sicherheitsabschlags von 200 Mio. Euro resultiert ein Betrag von 1.868 Mio. Euro. Dieser Mindestumsatz wird hier für den Zeitraum ab 2001 angenommen, wenn der Markt keine Wettbewerbsöffnung erfahren hätte. Aus der Differenz zwischen 1.868 Mio. Euro und den tatsächlichen Umsätzen der Systembetreiber aus Lizenzentgelten ergibt sich dann die durch die Wettbewerbsöffnung mindestens erzielte Verbraucherersparnis (Abbildung 11). Durch den relativ hohen Sicherheitsabschlag wird für 2001 und 2002 trotz tatsächlich erfolgter Preissenkungen (die auf den Rand-Wettbewerb durch Selbstentsorger zurückgehen dürften) keine Verbraucherersparnis ausgewiesen.

Aus der Abbildung ist die mit der stetigen Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen steigende Verbraucherersparnis ersichtlich. Sie beträgt ab dem Jahr 2008 ca. 1 Mrd. Euro pro Jahr und ist in dieser Höhe auch in den kommenden Jahren zu erwarten. Die Kosten der haushaltsnahen Verpackungserfassung und -verwertung, die letztlich vom Verbraucher über die Produktpreise getragen werden, sind um mehr als 50% gesunken. Für einen Vier-Personen-Haushalt entspricht dies einer Ersparnis von mindestens 50 Euro pro Jahr.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Die Annahme kann auch so interpretiert werden, dass (Personal-)Kostensteigerungen selbst unter fortbestehenden Monopolbedingungen durch gewisse Rationalisierungen aufgefangen worden wären oder dass alternativ die operativen Entsorger kontinuierlich sinkende Gewinne hingenommen hätten.

<sup>102</sup> Die Gesamtersparnis von ca. 1 Mrd. Euro pro Jahr verteilt auf ca. 82 Mio. Einwohner ergibt ca. 12,2 Euro pro Einwohner und Jahr.



**Abbildung 11: Konsumentenwohlfahrtseffekte der Wettbewerbsöffnung**

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Zeitraum 2003-2011 summiert sich die Konsumentenwohlfahrtssteigerung nach dem hier gewählten konservativen Ansatz auf mindestens ca. 5,6 Mrd. Euro. Unter weniger konservativen Annahmen ergäben sich noch deutlich höhere Konsumentenwohlfahrtseffekte. Allein auf den Sicherheitsabschlag entfallen im Zeitraum 2001-2011 insgesamt weitere 2,2 Mrd. Euro. Sofern dieser grundsätzlich oder zumindest der Höhe nach unangemessen wäre, fiel die geschätzte Konsumentenersparnis entsprechend höher aus. Bei zusätzlicher Berücksichtigung von Qualitätsverbesserungen und Lohnkostensteigerungen ergäbe sich unter bestimmten Annahmen bis zum Jahr 2011 eine kumulierte Konsumentenwohlfahrtssteigerung von über 10 Mrd. Euro.

## 4 Kartellrechtliche Grundsätze

Das Bundeskartellamt war im Bereich „duale Systeme“ in den vergangenen Jahren dauerhaft mit kartellrechtlichen Fragen befasst. Auch gehen häufig Anfragen oder Beschwerden zu praxisrelevanten Fragen ein. Da die betroffenen Unternehmen in den letzten Jahren ein vom Bundeskartellamt beanstandetes Verhalten in der Regel auch ohne förmliche Verfahrensschritte aufgaben, sind zuletzt nur wenige Entscheidungen des Bundeskartellamtes ergangen. In diesem Abschnitt soll daher das kartellrechtliche Gesamtkonzept für den Sektor zusammenhängend erläutert werden. Darüber hinaus enthält Anhang 3 einige Hinweisschreiben des Bundeskartellamtes zu Einzelfragen.

### 4.1 Erfassung als Engpassfaktor

Die wettbewerbliche Besonderheit des Sektors im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen besteht darin, dass die Erfassung der Verpackungsabfälle aufgrund des Flächendeckungsgebots für die einzelnen dualen Systeme einen Engpassfaktor darstellt. Die speziellen kartellrechtlichen Anforderungen an den Sektor gehen letztlich auf diese Besonderheit zurück.

Nach der Grundkonzeption der VerpackV muss *jeder* Systembetreiber die unentgeltliche Erfassung flächendeckend gewährleisten (§ 6 Abs. 3 S. 1 VerpackV, vgl. auch Abschnitt 2). Dies stellt eine wesentliche Markteintrittshürde dar. Nach Auffassung des Bundeskartellamtes verstößt das Flächendeckungsgebot aber nicht schon für sich genommen gegen Kartellrecht. Gleichwohl dürfen in das Flächendeckungsgebot oder in andere Regelungen der VerpackV nicht (überschießende) wettbewerbsbeschränkende Inhalte hineingelesen werden, die diese nicht haben.<sup>103</sup> Insoweit wäre ohnehin der Anwendungsvorrang der Art. 101, 102 AEUV zu beachten.<sup>104</sup> Die aus dem Flächendeckungsgebot resultierende gemeinsame Erfassung löst jedoch vielfältige kartellrechtliche Folgefragen aus und hat dem Bundeskartellamt den Vorwurf eingebracht,

---

<sup>103</sup> Vgl. EuG, Urteil vom 24.5.2007, T-289/01, EuGH, Urteil vom 16.7.2009, C-385/07. Aktuell richten sich derartige Versuche auf eine wettbewerbsbeschränkende Auslegung der Mitbenutzungsregeln des § 6 Abs. 4 VerpackV zu Gunsten der öRE, vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24.7.2012, 10 S 2554/10.

<sup>104</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 9.9.2003, C-198/01.

dass es eine ohnehin hohe Komplexität der VerpackV mit der Kartellrechtsdurchsetzung weiter erhöhe.<sup>105</sup>

Aufgrund des Flächendeckungsgebots ist eine Kooperation der dualen Systeme zur gemeinsamen Organisation der Erfassung aus wirtschaftlichen Gründen erforderlich (Vermeidung der Duplizierung der Erfassungsinfrastruktur).<sup>106</sup> Der hierfür notwendige Umfang der Kooperation wird in § 6 Abs. 7 S. 2 Nr. 1-3 VerpackV beschrieben.<sup>107</sup> Diese Kooperation muss jedoch im Einklang mit den kartellrechtlichen Vorschriften der Art. 101, 102 AEUV und §§ 1, 2, 19-21 GWB erfolgen.

Der Betrieb einer einzigen, gemeinsamen Erfassungsinfrastruktur stellt grundsätzlich eine spürbare Wettbewerbsbeschränkung i.S.v. Art. 101 Abs. 1 AEUV bzw. § 1 GWB dar, ist aber vom Kartellverbot freigestellt, sofern die gemeinsam organisierte Erfassung in ihrer konkreten Ausgestaltung die Freistellungsvoraussetzungen des Art. 101 Abs. 3 AEUV bzw. § 2 GWB erfüllt.<sup>108</sup> Die daraus folgenden zentralen kartellrechtlichen Anforderungen an den Sektor bestehen in einer von anderen Entsorgungsleistungen getrennten Vergabe der Erfassung, die einen freien Wettbewerb bei Sortierung und Verwertung ermöglicht (Abschnitt 4.2), sowie der Ausschreibung der Erfassungsleistung unter Minimierung der Vergemeinschaftung der Erfassungskosten (Abschnitt 4.3). Das Bundeskartellamt hat in den letzten Jahren auf eine bundesweite Umsetzung dieser Prinzipien hingewirkt. Mit ihnen können fast alle in dem Sektor auftretenden Kartellrechtsfragen beantwortet werden. Sie finden ebenso Anwendung, soweit duale

---

<sup>105</sup> Vgl. z.B. Flanderka/Stroetmann, Von der Verpackungsverordnung zum Wertstoffgesetz, in: AbfallR 1/2012, S. 4; Stellungnahme des VKU im Rahmen der Sektoruntersuchung. Diese Kritik verkennt, dass die Komplexität nicht aus der Kartellrechtsanwendung, sondern aus der gemeinsamen Erfassung herrührt.

<sup>106</sup> Allerdings ist § 6 Abs. 3, Abs. 4 oder Abs. 7 VerpackV keine rechtliche Vorgabe zu entnehmen, dass nur der Betrieb eines einzigen, gemeinsamen Erfassungssystems (ggf. auch in Kooperation mit dem öRE) möglich ist. Vielmehr muss – auch aus kartellrechtlichen Gründen – die rechtliche Möglichkeit zu einer eigenverantwortlichen Organisation der Erfassung erhalten bleiben. Vgl. z.B. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24.7.2012, 10 S 2554/10.

<sup>107</sup> Ein darüber hinausgehendes Kooperationserfordernis ist derzeit nicht erkennbar. Vgl. Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2009/2010, BT-Drs. 17/6640, S. 106.

<sup>108</sup> Fallbericht B4-152/07 des Bundeskartellamtes vom 18.4.2011, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

Systeme eine Erfassung gemeinsam mit dem jeweiligen öRE organisieren.<sup>109</sup> Auch für eine Novelle der VerpackV bzw. für ein Wertstoffgesetz sollten sie als wettbewerbliche Leitlinien dienen.<sup>110</sup>

## 4.2 Entkoppelte, individuelle Sortierung und Verwertung

In der im Jahr 2003 von DSD durchgeführten Ausschreibung wurden die drei Prozessschritte Erfassung, Sortierung und Verwertung jeweils pro Fraktion (LVP bzw. Glas) als Gesamtpaket vergeben. Beginnend mit der zweiten DSD-Ausschreibung zum 1.1.2005 wurde die Sortierung und Verwertung von der Erfassung sukzessive entkoppelt. In der Praxis wird die individuelle Vergabe von Sortierung und Verwertung durch Aufteilung der Erfassungsmengen an der Umschlagstelle ermöglicht (vgl. Abschnitt 2.2). Dies stellt keinen zusätzlichen Aufwand dar, da die Abfälle i.d.R. ohnehin für den weiteren Transport zur Sortieranlage vom Sammelfahrzeug in andere Behälter umgeladen werden. Zudem können die einzelnen dualen Systeme abweichend mit dem jeweiligen Erfassungsunternehmen individuell eine Direktanlieferung zu der vom Systembetreiber beauftragten Sortieranlage vereinbaren.

Die getrennte Vergabe der Erfassung dient aus wettbewerblicher Sicht mehreren Zwecken. Zum einen verhindert die *individuelle* Vergabe ein unnötiges Übergreifen der Erfassungs Kooperation dualer Systeme auf die Sortierung und Verwertung. Ein Kooperationsbedürfnis der dualen Systeme besteht grundsätzlich nur für die Erfassung, nicht jedoch für die der Erfassung nachgelagerten Leistungen (Sortierung, Verwertung und zugehörige Logistik). Eine Ausweitung der Kooperation auf die Sortierung/Verwertung, z.B. im Sinne einer gemeinsamen Vergabe der Sortierleistung oder eines Mitbenutzungssystems auch für die Sortierung/Verwertung, würde den Wettbewerb zwischen den dualen Systemen stark beschränken. Direkt würde der

---

<sup>109</sup> Vgl. Schreiben B4-5/09-34 vom 21.7.2009, siehe Anhang 3, S. 101, Schreiben B4-5/11-21 vom 13.10.2011, siehe Anhang 3, S. 112, Schreiben B4-157/08-2 vom 19.3.2012, siehe Anhang 3, S. 113.

<sup>110</sup> Mundt, Die Liberalisierung der deutschen Entsorgungswirtschaft, in: Ressource Abfall, Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des BDE, 2011, S. 190-191.

Nachfragewettbewerb nach den Sortier- und Verwertungsleistungen beschränkt, indirekt auch der Wettbewerb als Anbieter der Leistung für Inverkehrbringer.<sup>111</sup>

Ferner verbessert die *entkoppelte* Vergabe die Wettbewerbsbedingungen für die anbietenden Entsorger. Bei den Erfassungs- und den Sortiermärkten handelt es sich jeweils um regionale Märkte. Die meisten der lokal tätigen kleinen und mittelgroßen Entsorger können nur entweder die Erfassungsleistung oder die Sortierleistung anbieten. Bei der ursprünglichen Vergabe als Komplettpaket hatten diese somit einen erheblichen Wettbewerbsnachteil gegenüber den großen Entsorgungskonzernen. Die getrennte Vergabe erweiterte den Bieterkreis durch vermehrte Teilnahme mittelständischer Unternehmen signifikant und führte sowohl im Bereich der Erfassung als auch bei Sortierung und Verwertung zu einer deutlichen Wettbewerbsbelebung.

Schließlich dient die Entkopplung auch dem Schutz der nachfragenden dualen Systeme als „Mitbenutzer“ der Erfassungsleistung. Nach Vergabe der Erfassungsleistung durch den jeweiligen Ausschreibungsführer (dies war bis 2011 stets DSD) sind die weiteren dualen Systeme im bislang praktizierten Mitbenutzungssystem auf den Abschluss eines Erfassungsvertrages mit dem vom Ausschreibungsführer ausgewählten Erfasser angewiesen. In dieser Situation standen insbesondere die frühen DSD-Wettbewerber vor dem Problem, dass einige Erfasser den Abschluss des Erfassungsvertrags von einer gleichzeitigen Beauftragung mit der Sortierung und Verwertung abhängig machten. Gegen solche Verhaltensweisen bestehen regelmäßig kartellrechtliche Bedenken. Zwangskopplungen werden für die Fraktionen LVP und Glas inzwischen durch eine Klausel in den Erfassungsverträgen verhindert, die den jeweiligen Erfasser zum Angebot eines isolierten Erfassungsvertrages gegenüber den weiteren Systembetreibern verpflichtet (§ 13 Abs. 5 Ausschreibungsvertrag). Wettbewerbliche Defizite bestehen hinsichtlich der Entkopplung noch bei der Fraktion PPK (vgl. Abschnitt 5.4).

Die gesunkenen Anteile von DSD auf dem Angebotsmarkt spiegeln sich in entsprechend niedrigeren Marktanteilen als Nachfrager nach den Sortier- und Verwertungsleistungen wider. Die bei Sortierung und Verwertung mit ca. 75% am stärksten gesunkenen Kosten (vgl. Abschnitt 3.5) weisen auf eine gute Wettbewerbssituation hin. Aufgrund der stark verbesserten Wettbewerbsbedingungen betreibt das Bundes-

---

<sup>111</sup> Diese Problematik bestand bei den sog. „Mengenübertragungsverträgen“. Bundeskartellamt, Beschlüsse B4-32/08-1 und B4-32/08-2 vom 18.8.2008, WuW DE-V 1689-1690.

kartellamt für diese Leistungen derzeit kein aktives Monitoring mehr. Über die Entkopplung von der Erfassung hinaus erscheinen spezielle kartellrechtliche Vorgaben hinsichtlich der individuellen Sortier- und Verwertungsverträge inzwischen entbehrlich. Eine Pflicht zur Durchführung eines formalisierten Ausschreibungsverfahrens besteht für Sortierung und Verwertung nicht mehr.<sup>112</sup> Des Weiteren sind - entgegen eines gelegentlich geäußerten Irrglaubens<sup>113</sup> - auch konkrete Laufzeiten für Sortier- und Verwertungsverträge kartellrechtlich nicht mehr geboten.

### **4.3 Ausschreibung der Erfassungsleistung und Kostenverantwortung**

Dagegen bestehen hinsichtlich der Erfassungsleistung weiterhin wesentliche kartellrechtliche Anforderungen. Bei den Erfassungskosten handelt es sich um einen Kostenblock von großer Bedeutung. Der Anteil der Erfassungskosten an den gesamten operativen Entsorgungskosten ist auf inzwischen 63% gestiegen (vgl. Abschnitt 3.5).

Im bis 2011 praktizierten Mitbenutzungssystem wurden die Erfassungskosten im Ergebnis vollständig zwischen den dualen Systemen vergemeinschaftet. Dies führte dazu, dass auf diesem Kostenblock – wie unter den bis 2003 bestehenden Monopolbedingungen – weiterhin kein Wettbewerbsdruck lastete. Zwar ist eine Kooperation der dualen Systeme zur gemeinsamen Organisation der Erfassung erforderlich (vgl. Abschnitt 4.1). Nicht erforderlich ist aber, dass die dualen Systeme in diesem Zuge die Erfassungskosten vergemeinschaften. Ein wesentliches Element zur Kompensation der Wettbewerbsbeschränkung ist die Ausschreibung der Erfassungsleistung. Allerdings

---

<sup>112</sup> Vgl. auch Bundeskartellamt, Fallbericht B4-152/07 vom 18.4.2011, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

<sup>113</sup> Vgl. Dehoust/Christiani, Analyse und Fortentwicklung der Verwertungsquoten für Wertstoffe, Mai 2012, S. 55; Bünemann et al. (cyclos GmbH / HTP GmbH), Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung Teilvorhaben 1: Bestimmung der Idealzusammensetzung der Wertstofftonne, Februar 2011, S. 45. Soweit in diesen Studien behauptet wird, dass die im Markt zu beobachtenden Vertragslaufzeiten von ein bis drei Jahren weitere Investitionen in Sortieranlagen bremsen, ist dies unzutreffend. Im Gegenteil hat der Wettbewerb zu hohen Investitionen in Sortieranlagen geführt (vgl. Abschnitt 3.4). Es ist eher davon auszugehen, dass auch die „kurzen“ Vertragslaufzeiten zu den hohen Investitionen beigetragen haben: Bei langen Vertragslaufzeiten stehen einem Betreiber einer neuen Sortieranlage weniger ungebundene Kunden gegenüber. Entsprechend könnte eine neue, effizientere Sortieranlage erst nach einigen Jahren ihre Vollauslastung erreichen, was die Rentabilität einer solchen Investition erheblich beeinträchtigen kann. Die in Tabelle 2 (Seite 39) genannten Anlagen waren trotz ihrer hohen Kapazitäten unmittelbar nach Inbetriebnahme ausgelastet.

kann ein Ausschreibungsverfahren diese Wettbewerbsbeschränkung nur zum Teil kompensieren.<sup>114</sup>

Die praktischen Erfahrungen mit diesen Ausschreibungen haben zudem gezeigt, dass es über das „ob“ einer Ausschreibung hinaus ganz entscheidend darauf ankommt, wie die Leistung ausgeschrieben wird (Ausschreibungsverfahren und allgemeine Vertragsbedingungen) und welche Leistung ausgeschrieben wird (Ausgestaltung des Erfassungssystems, technische Details).

So führte die erste Ausschreibungsrunde der DSD im Jahr 2003 zu keinem echten Bieterwettbewerb. Hätte DSD in allen Gebieten auf das Bestgebot zugeschlagen, wären die operativen Entsorgungskosten sogar gestiegen (siehe S. 42). Erst nachdem DSD in der erneuten Ausschreibung die Erfassungsleistung getrennt vergab und hierbei Bietergemeinschaften zwischen größeren Entsorgern ausschloss (vgl. § 13 Abs. 3 Ausschreibungsvertrag), kam es zu einem wesentlichen Bieterwettbewerb. Dies führte im Vergleich zu den Entsorgungskosten 2003 zu einer Senkung um ca. 30%. Preissenkungen in ähnlicher Größenordnung traten auch in späteren Jahren in Gebieten ein, bei denen eine freihändige Vergabe beendet wurde.<sup>115</sup>

Während ein (bundesweit einheitliches) „Nachsteuern“ hinsichtlich des Ausschreibungsverfahrens und der allgemeinen Vertragsbedingungen möglich war, entziehen sich die technischen Details in weiten Teilen einer allgemeinen Vorgabe. Die lokalen Erfassungssysteme sind stark unterschiedlich ausgestaltet, entsprechend wird für jedes Erfassungsgebiet in Abstimmung zwischen dualen Systemen und örE eine lokale Systembeschreibung ausgearbeitet. Deren Inhalt wirkt sich ganz erheblich auf die Höhe der Erfassungskosten aus. So enthielt z.B. die mit dem örE abgestimmte Systembeschreibung für die Stadt Freiburg - über die üblichen Festlegungen von Leerungsintervallen, Behälterarten, etc. hinaus – eine Vorgabe, dass für die LVP-Sammlung Niederflurfahrzeuge genutzt werden müssen und der Entsorger eine bestimmte ISO-Zertifizierung haben muss. Dies sind Merkmale, die nur auf wenige Entsorgungsunternehmen zutreffen.<sup>116</sup> Derartige Vorgaben können zu einer Beschränkung des Bieter-

---

<sup>114</sup> Vgl. Bundeskartellamt, Fallbericht B4-152/07 vom 18.4.2011, S. 4.

<sup>115</sup> Z.B. Hamburg und Leipzig zum 1.1.2010, vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2009/2010, BT-Drs. 17/6640, S. 106.

<sup>116</sup> Das kommunale Entsorgungsunternehmen der Stadt Freiburg erfüllte diese Merkmale.

wettbewerbs und somit zu unnötig hohen Erfassungskosten führen. Bei dem bis 2011 praktizierten Mitbenutzungssystem wurden solche Zusatzkosten von allen dualen Systemen gleichmäßig getragen und somit letztlich an die Kunden bzw. Verbraucher weitergegeben. Der Ausschreibungsführer (d.h. damals DSD) hatte daher kein wesentliches Eigeninteresse, unnötig hohe Erfassungskosten zu vermeiden.

Hier setzt die 2011 eingeführte Hauptkostenverantwortung an. Indem der jeweils gebietsverantwortliche Systembetreiber („Ausschreibungsführer“) mindestens 50% der Erfassungskosten trägt, hat dieser ein Eigeninteresse an einem wirksamen Bieterwettbewerb bzw. an einer effizienteren Ausgestaltung des Erfassungssystems. Im erwähnten Beispiel Freiburg erklärte das gebietsverantwortliche duale System im Rahmen der 2011 erstmalig mit Hauptkostenverantwortung durchgeführten Ausschreibung, dass nun auch Entsorger ohne Niederflurfahrzeuge bzw. ISO-Zertifizierung berücksichtigt würden. Die Ausschreibung hatte einen erheblich niedrigeren Preis der LVP-Erfassung zum Ergebnis.

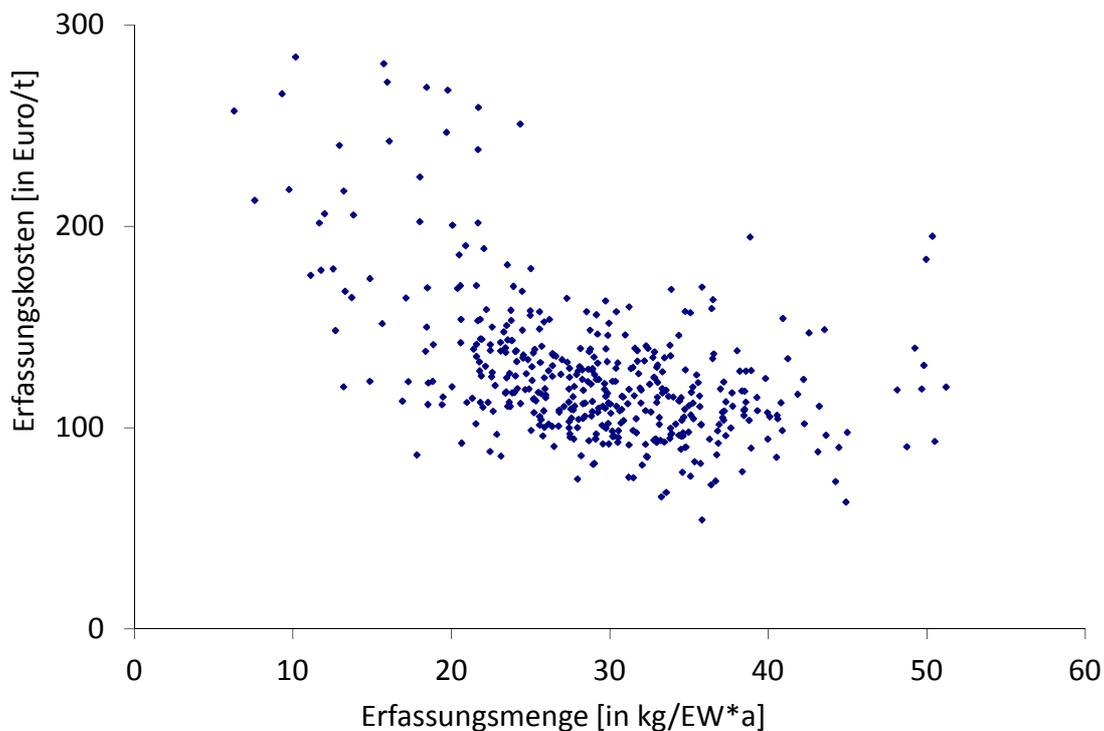
Dass es sich hierbei nicht um einen Einzelfall, sondern um ein bundesweit betrachtet sehr hohes Rationalisierungspotenzial handelt, wird in Abbildung 12 deutlich. Abgetragen sind dort die LVP-Erfassungskosten pro Erfassungsmenge (spezifische Erfassungskosten) gegenüber der LVP-Erfassungsmenge pro Einwohner und Jahr (spezifische Erfassungsmenge) für das Jahr 2008. Jedes der über 400 Erfassungsbiere ist als ein Punkt im Diagramm dargestellt. Die spezifische Erfassungsmenge (x-Achse) ist die wesentliche Kennziffer für die ökologische Leistungsfähigkeit einer LVP-Sammlung. Der Preis pro Erfassungsmenge (y-Achse) gibt die Wirtschaftlichkeit der LVP-Sammlung an.

Beide Parameter streuen sehr stark. Die LVP-Erfassungskosten 2008 reichen von 54 €/t im wirtschaftlichsten Gebiet bis zu 767 €/t im teuersten Gebiet (Gebiete mit >300 €/t sind nicht abgebildet). Diese LVP-Erfassungspreise sind Ergebnis der im Jahr 2006 und 2007 von DSD durchgeführten Ausschreibungen, d.h. sie sind unter im Wesentlichen identischen Rahmenbedingungen zu Stande gekommen (gleiches Ausschreibungsverfahren, gleiche Marktverhältnisse).<sup>117</sup> Entgegen einer häufigen Vorstellung geht die Kostenstreuung nur in unbedeutendem Maße auf unterschiedliche Siedlungsstrukturen zurück. Insbesondere unterscheiden sich die LVP-Erfassungskosten nicht signifikant

---

<sup>117</sup> Die im Jahr 2008 gültigen LVP-Erfassungspreise basierten nur noch in wenigen Fällen auf einer freihändigen Vergabe durch DSD.

zwischen Stadt und Land. Vielmehr resultiert die hohe Streuung der LVP-Erfassungskosten fast ausschließlich aus der lokal unterschiedlichen Ausgestaltung der Erfassungssysteme.



**Abbildung 12: Streuung der LVP-Erfassungskosten und –mengen im Jahr 2008**

Quelle: Eigene Darstellung/Berechnung von im Jahr 2008 bei DSD abgefragten Gebietsdaten. Von den abgefragten Daten wurde hier jeweils Einwohnerzahl, Erfassungsmenge (aller dualen Systeme insgesamt) und Erfassungspreis (mit DSD vereinbarter Gebietspreis) verwendet.

Die ökologische Leistungsfähigkeit der LVP-Erfassungssysteme streut ebenso stark. Bei einer mittleren LVP-Erfassungsmenge von ca. 27 kg/EW\*a weist das Gebiet mit dem geringsten LVP-Aufkommen einen Wert von lediglich 4,6 kg/EW\*a auf. Auch die hohe Streuung der LVP-Erfassungsmengen resultiert ganz überwiegend aus der heterogenen Ausgestaltung der Erfassungssysteme. Die Streuung wird nur zu einem geringeren Teil durch einen lokal unterschiedlich hohen Verpackungsverbrauch verursacht. Soweit die Streuung teilweise Unterschieden im Trennverhalten zugeschrieben wird, ist zu bedenken, dass das Trennverhalten ganz erheblich von der Ausgestaltung des Erfassungssystems abhängt. So werden mit LVP-Bringsystemen nur sehr geringe Erfas-

sungsmengen erzielt.<sup>118</sup> Mit einer Sammlung in gelben Tonnen gehen spürbar höhere Mengen einher als mit einer Sammlung in gelben Säcken. Ebenso führen häufigere Leerungsintervalle zu deutlich höheren Erfassungsmengen.<sup>119</sup>

Im Bereich der LVP-Erfassung bestehen wesentliche ökonomische und ökologische Rationalisierungspotenziale. Typische Beispiele für noch bestehende ineffiziente LVP-Erfassungssysteme sind die Wertstofftonnen unter kommunaler Systemführerschaft (häufig auch als „Sondersammelsysteme“ bezeichnet, vgl. Abschnitt 5.3.2), städtische Sammelsysteme, die einen Zugang des Erfassers zu Hausschlüsseln voraussetzen („Keller-Service“), sowie die bereits erwähnten LVP-Bringsysteme in süddeutschen Landkreisen. Im wirtschaftlichsten Sammelgebiet (54 €/t) wurde zugleich eine überdurchschnittliche Sammelmenge von 36 kg/EW\*a erzielt. Würde LVP in ganz Deutschland auf dem Effizienzniveau dieses Gebiets gesammelt, entspräche dies etwa einer Halbierung der LVP-Erfassungskosten bei *gleichzeitiger* Steigerung der LVP-Sammelmengen um ca. 30%. Zwar dürfte dieses Effizienzniveau nicht überall erreichbar sein, aber ein Senkungspotenzial für die LVP-Erfassungskosten von bis zu 30% erscheint durchaus realistisch. Mit der Einführung der Hauptkostenverantwortung wurden die Weichen hierfür gestellt. Eine Rationalisierung scheidet indes häufig am Widerstand des jeweiligen öRE (vgl. Abschnitt 5.2).

Auch wenn mit der Einführung der Hauptkostenverantwortung des jeweiligen Ausschreibungsführers eine wesentliche Wettbewerbsbeschränkung abgebaut wurde, wird die flächendeckende Erfassung der dualen Systeme weiterhin im Wege der Mitbenutzung erreicht. Die Kehrseite der Hauptkostenverantwortung ist, dass noch knapp die Hälfte der Erfassungskosten über die Mitbenutzungsverträge vergemeinschaftet wird. Anders als im Bereich Sortierung und Verwertung ist daher die Ausschreibung der Erfassung weiterhin erforderlich.<sup>120</sup> Die Absicherung der wettbewerblichen Vergabe nach dem Ausschreibungsvertrag ist auch aufgrund der Präsenz von vertikal integrierten Systembetreibern geboten.

---

<sup>118</sup> Im Mittel ca. 11,4 kg/EW\*a. Vgl. Dehoust/Christiani, Analyse und Fortentwicklung der Verwertungsquoten für Wertstoffe, Mai 2012, S. 11.

<sup>119</sup> Vgl. auch Dehoust/Christiani, Analyse und Fortentwicklung der Verwertungsquoten für Wertstoffe, Mai 2012, S. 9-12.

<sup>120</sup> Vgl. Bundeskartellamt, Fallbericht B4-152/07 vom 18.4.2011, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

## **5 Verbleibende wettbewerbliche Defizite und Perspektiven**

Die Öffnung des Wirtschaftszweigs duale Systeme für den Wettbewerb hat zu hohen Wohlfahrtsgewinnen geführt. Der Prozess der Wettbewerbsöffnung ist aber noch nicht vollständig abgeschlossen. Im Folgenden werden einige noch bestehende Wettbewerbsdefizite behandelt. Sie betreffen nicht das duale System insgesamt, sondern einzelne Teilbereiche. Es handelt sich im Vergleich zu den bereits beseitigten Beschränkungen um Aspekte mit verhältnismäßig geringerer wirtschaftlicher Bedeutung. Dennoch könnten durch deren Abbau nach Einschätzung des Bundeskartellamtes weitere wesentliche Effizienzsteigerungen von insgesamt bis zu 200 Mio. Euro (pro Jahr) erzielt werden.

Einen entscheidenden Beitrag zur Fortführung der Wettbewerbsöffnung kann der Gesetzgeber leisten. Ganz grundlegend sollte er den Forderungen der Entsorgungswirtschaft nach Abschaffung des Wettbewerbs dualer Systeme nicht nachkommen. Eine Übertragung der Verantwortung für die Vergabe der Entsorgungsleistungen auf eine zentrale Stelle oder die Kommunen bedeutete im Kern eine Rückkehr zu früheren DSD-Zeiten (Abschnitt 5.1). Darüber hinaus sollte im Rahmen einer Novelle der VerpackV bzw. deren Ablösung durch ein Wertstoffgesetz das Abstimmungserfordernis nach § 6 Abs. 4 VerpackV eingeschränkt werden. In seiner derzeitigen Fassung hemmt das Abstimmungserfordernis eine weitere Rationalisierung der Erfassungssysteme (Abschnitt 5.2).

Andere noch bestehende Wettbewerbsbeschränkungen sind rein privater Natur. Soweit duale Systeme einzelne Kostenblöcke weiterhin vergemeinschaften, können ineffiziente Strukturen bei Nebenentgelten sowie Wertstofftonnen unter kommunaler Systemführerschaft fortbestehen (Abschnitt 5.3). Schließlich sind die Wettbewerbsverhältnisse hinsichtlich der Erfassung, Sortierung und Verwertung von PPK-Verkaufsverpackungen noch bei Weitem nicht so weit entwickelt wie bei den Fraktionen LVP und Glas. Ein wesentliches wettbewerbliches Defizit besteht insbesondere in Kopplungspraktiken durch Altpapier-Erfasser (Abschnitt 5.4).

## 5.1 Forderungen nach Abschaffung der dualen Systeme

Das duale System wird von kommunalen Entsorgern und auch von Teilen der privaten Entsorgungswirtschaft stark kritisiert. Die Behauptung zahlreicher „Fehlentwicklungen“ (vgl. Abschnitt 3.7) und die Negierung der positiven Auswirkungen der Wettbewerbsöffnung zielen darauf ab, den Gesetzgeber zu einer Abschaffung des Wettbewerbs dualer Systeme zu bewegen. Zu diesem Zweck soll die Vergabe der operativen Entsorgungsleistungen auf eine zentrale Stelle oder den jeweiligen öRE übertragen werden.<sup>121</sup> Gestützt wird die Forderung insbesondere auf die Behauptung, dass die zu beobachtenden positiven Wirkungen der Wettbewerbsöffnung allein „der“ Ausschreibung der Entsorgungsleistungen, nicht aber dem Wettbewerb dualer Systeme zuzuschreiben seien.

Den beiden vorgeschlagenen Varianten ist gemein, dass damit eine neue Vergabestelle installiert würde, die keinem Wettbewerbsdruck unterläge. Eine Vergabe der Entsorgungsleistungen durch eine zentrale Stelle würde bedeuten, dass diese die Funktionen der dualen Systeme zur bundesweiten Organisation und Kontrolle der zahlreichen Entsorgungsleistungen (vgl. Abschnitt 2.3) übernehme. Da die Aufgaben der dualen Systeme nicht wegfielen, sondern lediglich von der zentralen Stelle übernommen würden, würde in diesem Fall eine Behörde erheblicher Größe geschaffen. So beschäftigte DSD im Jahr 2003 ca. 400 Mitarbeiter. Die zentrale Stelle selbst unterläge – wie früher DSD – keinem Wettbewerbsdruck, sodass erhebliche Ineffizienzen zu erwarten wären. Die Erfahrungen aus den früheren DSD-Zeiten zeigen, welches hohe Ausmaß allein solche Ineffizienzen haben können.

Noch gravierender dürfte sich eine Vergabe durch den jeweiligen öRE auswirken. Diese Vergabestelle unterläge nicht nur keinem Wettbewerbsdruck, sie hätte vielmehr – auch aufgrund der Kostentragung durch Dritte – sogar Anreize zur Kostenerhöhung. Zum einen bestünde ein Anreiz, das kommunale Entsorgungsunternehmen auch dann zu beauftragen, wenn die Leistung durch andere Unternehmen effizienter erbracht werden kann. Zum anderen bestünde ein Anreiz zur Definition übertriebener Leistungsanforderungen („goldene Tonne“), da das erhöhte Serviceniveau den „eigenen“ Bürgern zu Gute käme, die damit einhergehenden Zusatzkosten aber von den Bürgern

---

<sup>121</sup> Vgl. z.B. Pressemitteilung des VKU vom 17.4.2012, [www.vku.de](http://www.vku.de); Pressemitteilung des bvse vom 9.3.2011, [www.bvse.de](http://www.bvse.de); Koalitionsvertrag NRW 2012-2017, Zeile 3085-3091.

in ganz Deutschland getragen würden. Beispielhaft zeigt sich die Tendenz zu unnötig hohen Kosten in den fünf Gebieten, in denen eine Wertstofftonne derzeit noch unter kommunaler Systemführerschaft organisiert ist (vgl. Abschnitt 5.3.2).

Beim Wettbewerb dualer Systeme handelt es sich in erster Linie um einen Wettbewerb zwischen mehreren „Vergabestellen“. Aufgrund des Wettbewerbsdrucks suchen diese ständig nach besseren Lösungen für die individuelle Vergabe der benötigten Entsorgungsleistungen. Dies führt zu einer laufenden Fortentwicklung der Vergabe und entsprechenden Effizienzsteigerungen bzw. Innovationen bei den operativen Entsorgern. Die positiven Wirkungen der Wettbewerbsöffnung allein „der“ Ausschreibung zuzuschreiben, geht daher an der Sache vorbei. „Die“ Ausschreibung gibt es nicht mehr, sondern eine Vielfalt an Vertragsgestaltungen. „Die“ Ausschreibung durch DSD war im Nachhinein betrachtet lediglich eine „Brücke“ hin zum Wettbewerb dualer Systeme. Die DSD-Ausschreibung im Jahr 2003 hätte für sich genommen die Kosten sogar erhöht. Die DSD-Ausschreibung im Jahr 2004 mit den wesentlich veränderten Ausschreibungsbedingungen konnte nur einen Teil der Rationalisierungsgewinne erzielen. Die in späteren Jahren durch duale Systeme weiter stark veränderten Vergabeinhalte und –formen sowie die daraus resultierenden weiteren Kostensenkungen gehen nicht auf externe Ausschreibungsvorgaben, sondern auf individuelle Eigeninitiative der Systembetreiber zurück.

Gegen eine (Re-)Monopolisierung der Vergabe im Wege der Übertragung von Vergabefunktionen auf eine zentrale Stelle oder die örE bestehen daher erhebliche wettbewerbliche Bedenken. Im Kern bedeutete dies eine Rückkehr zu früheren DSD-Zeiten. Die Folge wären höhere Entsorgungskosten für die Verbraucher und ein Verlust an Innovationen.

## **5.2 Abstimmung der LVP- und Glas-Erfassung mit dem örE**

Gegen die Einführung einer Hauptkostenverantwortung wandten die Systembetreiber damals ein, dass bestehende Ineffizienzen aufgrund der erforderlichen Abstimmung im Konsens mit dem jeweiligen örE (§ 6 Abs. 4 VerpackV) nicht abgebaut werden könnten. Die örE würden sich solchen Änderungen verschließen und somit einen „Wettbewerb der Erfassungssysteme“ verhindern. In der Praxis seien diese Effizienzsteigerungen

daher nicht realisierbar. Das Bundeskartellamt bestand aus mehreren Gründen auf der Einführung einer Hauptkostenverantwortung.<sup>122</sup> Unter anderem könne nicht davon ausgegangen werden, dass sich die öRE generell in der von den Systembetreibern befürchteten Weise verhalten werden.<sup>123</sup>

Vor diesem Hintergrund hat das Bundeskartellamt die im Jahr 2011 durchgeführte Vergabe dualer Systeme (Vertragsbeginn zum 1.1.2012) evaluiert. Es handelte sich hierbei um die erste Ausschreibungsrunde nach dem Ausschreibungsvertrag und betraf über 170 Erfassungsverträge. Das Bundeskartellamt befragte die Systembetreiber insbesondere nach ihren Maßnahmen zur Erzielung wirtschaftlicherer Ausschreibungsergebnisse, ob diese erfolgreich waren und bat um Schilderung konkreter Einzelfälle. Außerdem wurden die Ausschreibungsergebnisse erhoben. Im Rahmen der Sektoruntersuchung (d.h. nach der im Jahr 2012 durchgeführten „zweiten“ Ausschreibungsrunde) wurden die Systembetreiber und Verbände befragt, inwieweit das Abstimmungsgebot in der Praxis ein Hindernis für eine Rationalisierung der bestehenden Erfassungssysteme darstelle (vgl. Anhang 2, Frage d).

Die Systembetreiber stellten einhellig dar, dass Rationalisierungsvorschläge für die Erfassung regelmäßig von den öRE abgelehnt worden seien. Sie berichteten von zahlreichen Einzelfällen. Fallkonstellationen, die für mehrere konkrete Gebiete geschildert wurden, betrafen die Beibehaltung eines parallelen LVP-Bringsystems in Sammelgebieten mit LVP-Holsystem<sup>124</sup> sowie die Ablehnung der Umstellung von Mischglaserfassung bzw. 2-Farbtrennung auf die übliche 3-Farbtrennung. Einige Systembetreiber stellten dar, dass Effizienzsteigerungen zusätzlich durch das Zustimmungserfordernis der anderen Systembetreiber (Nicht-Ausschreibungsführer) erschwert würden. Die befragten Entsorgerverbände vertraten überwiegend die Ansicht, dass das Abstimmungserfordernis kein Hindernis für eine Effizienzsteigerung der

---

<sup>122</sup> Vgl. im Einzelnen: Bundeskartellamt, Fallbericht B4-152/07 vom 18.4.2011, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

<sup>123</sup> Ferner betreffen die mit der Hauptkostenverantwortung verbundenen Rationalisierungsanreize auch Aspekte, die nicht mit dem öRE abgestimmt werden müssen. So kann der Ausschreibungsführer z.B. auch auf eine Verbesserung des Bieterwettbewerbs hinwirken (z.B. Bereitstellung zusätzlicher Informationen über das Gebiet wie Tourenpläne, Behälterkataster).

<sup>124</sup> D.h. Beibehaltung von Weißblechcontainern, Wertstoffhofanlieferung u.ä. trotz Sammlung über eine gelbe Tonne oder gelbe Säcke.

Erfassungssysteme darstelle. VKU und bvse führten aus, dass das Abstimmungsgebot im Gegenteil ein bedeutendes Rationalisierungsinstrument sei. Der VKU betonte einen Nutzen der Abstimmung insbesondere für die Fraktion PPK, damit eine Verständigung auf die Einrichtung *eines* Erfassungssystems im Wege der Mitbenutzung erzielt wird. Der BDE stellte dar, dass kostenmindernde Maßnahmen unabhängig von deren Sinnhaftigkeit von den öRE abgelehnt würden, wenn diese Maßnahmen mit Komforteinbußen für die Bürger verbunden wären.

Die Auswertung der Ergebnisse der Erfassungsausschreibungen 2011 bestätigt überwiegend die Sichtweise der Systembetreiber. Das Rationalisierungspotenzial von bis zu 30% wurde noch bei Weitem nicht ausgeschöpft, andererseits war das neue Vergabesystem aber auch nicht völlig wirkungslos. Der tatsächlich eingetretene Rationalisierungseffekt kann für die im Jahr 2011 vergebenen Gebiete mit ca. 5%-8% abgeschätzt werden: Die Gebietspreise für die Erfassung von Leichtverpackungen blieben bei der Vergabe 2011 im Mittel konstant, während bei den Ausschreibungen 2009 und 2010 im Durchschnitt Preissteigerungen etwa in Höhe der Inflationsrate zu verzeichnen waren (5%-8% über einen Zeitraum von drei Jahren). Über die genannten Fälle einer Beibehaltung von ineffizienten Erfassungssystemen hinaus sind dem Bundeskartellamt auch Fälle bekannt, in denen die Abstimmungsvereinbarung - entgegen der ausdrücklichen Regelung des § 6 Abs. 4 S. 9 VerpackV - eine Vergabe im Wettbewerb behinderte.<sup>125</sup>

Im Rahmen einer Novelle der VerpackV bzw. deren Ablösung durch ein Wertstoffgesetz sollte daher das Abstimmungserfordernis nach § 6 Abs. 4 VerpackV jedenfalls für die Fraktionen LVP und Glas eingeschränkt werden. Alternativ könnte erwogen werden, ein Mindest-Leistungsniveau (insbesondere eine Mindest-Erfassungsmenge) zu definieren, wodurch das Abstimmungserfordernis gänzlich wegfallen könnte. Eine Effizienzsteigerung der Erfassungssysteme könnte nicht nur zu erheblichen Kostensenkungen führen. Der darüber hinaus erzielbare ökologische Effekt der Steigerung der LVP-Erfassungsmengen (vgl. Abschnitt 4.3) übertrifft deutlich die möglichen Mengensteigerungen durch eine Erweiterung der gelben Tonne zu einer Wertstofftonne.<sup>126</sup>

---

<sup>125</sup> Für das Beispiel Freiburg siehe Abschnitt 4.3, für das Beispiel Landkreis Calw siehe Abschnitt 5.3.2.

<sup>126</sup> In der Praxis wurde durch die Erweiterung der gelben Tonne zur Wertstofftonne z.B. in Hamburg eine Mengensteigerung von ca. 10% erzielt. Das BMU schätzt die mögliche Mengensteigerung auf bis zu 25%.

## 5.3 Noch vergemeinschaftete Kosten der dualen Systeme

### 5.3.1 Nebenentgelte

Im Unterschied zu den übrigen Entsorgungsleistungen ist der Kostenblock Nebenentgelte auch nach dem Jahr 2003 keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt gewesen. Es handelt sich hierbei um Zahlungen von dualen Systemen an die öRE für Kosten, die diesen durch Abfallberatung und durch die Errichtung, Bereitstellung, Unterhaltung sowie Sauberhaltung von Flächen entstehen, auf denen Sammelgroßbehältnisse aufgestellt werden (§ 6 Abs. 4 S. 8 VerpackV). Die Höhe der Nebenentgelte wird in Vereinbarungen zwischen dualen Systemen und dem jeweiligen öRE festgelegt. Die Entgelte werden pauschal pro Erfassungsgebiet ohne Differenzierung nach den drei Fraktionen LVP, Glas und PPK vereinbart. Der Bundesfinanzhof hat in einem kürzlich ergangenen Urteil klargestellt, dass Systembetreiber für diese Leistungen nicht den öRE beauftragen müssen, sondern diese auch selbst erbringen können oder Dritte beauftragen können.<sup>127</sup> Eine Vergabe im Wettbewerb findet bislang jedoch nicht statt, die dualen Systeme beauftragen freihändig die öRE. Die Kosten werden nach dem Nebenentgelteclearingvertrag von allen dualen Systemen anteilig getragen und somit vollständig vergemeinschaftet. Zusätzlich werden nach dem Nebenentgelteclearingvertrag auch Kosten der „Mitbenutzung“ einzelner kommunaler „Wertstoffhöfe“ (i.d.R. LVP-Bringsysteme im süddeutschen Raum) umgelegt.

Entsprechend blieb die Höhe der Nebenentgelte auch nach der Wettbewerbsöffnung ungefähr konstant. Bei Einführung des dualen Systems vereinbarte DSD mit den Kommunen ab dem 1.1.1993 unbefristet Nebenentgelte i.H.v. 3 DM pro Einwohner und Jahr für die Containerstandplätze (d.h. bundesweit insgesamt ca. 126 Mio. Euro pro Jahr) sowie befristet auf 18 Monate weitere Zahlungen für die Abfallberatung. DSD schloss zum 1.1.2004 mit den Kommunen neue Nebenentgeltvereinbarungen ab. Im Jahr 2004 betragen die Nebenentgelte inklusive Wertstoffhofmitbenutzung 143 Mio. Euro. In der Regel wurden die vereinbarten Beträge seit 2004 nicht verändert, nur in

---

Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Thesenpapier zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofffassung vom 18.7.2012.

<sup>127</sup> Vgl. BFH, Urteil vom 3.4.2012, I R 22/11.

Einzelfällen kam es zu Kostensenkungen (bzw. noch seltener zu Erhöhungen).<sup>128</sup> Der Anteil der Nebenentgelte an den Gesamtkosten ist daher stark gestiegen und beträgt inzwischen 16% (vgl. Abschnitt 3.5).

Die nach dem Nebenentgelteclearingvertrag vergemeinschafteten Zahlungen an die Kommunen betragen im Jahr 2011 ca. 133 Mio. Euro, wovon 115 Mio. Euro auf Nebenentgelte i.S.d. § 6 Abs. 4 S. 8 VerpackV entfielen und 18 Mio. Euro auf Zahlungen für die Mitbenutzung von Wertstoffhöfen. Die eigentlichen Nebenentgelte i.H.v. ca. 115 Mio. Euro teilen sich auf in ca. 21 Mio. Euro für Abfallberatung und ca. 94 Mio. Euro für die Containerstandplatzmiete und -reinigung.<sup>129</sup> Die Nebenentgelte werden also überwiegend durch die Altglassammlung verursacht. Nach dem Kostenzuteilungsschlüssel des Clearingvertrags werden die Nebenentgelte jedoch vor allem auf die Fraktion LVP umgelegt. Von der Nebenentgeltsumme i.H.v. 133 Mio. Euro ergab sich im Jahr 2011 eine Umlage von 105 Mio. Euro auf die LVP-Fraktion sowie 12 bzw. 16 Mio. Euro auf Glas bzw. PPK. Die Entgeltsumme nur für Containerstandplatzmiete und -reinigung (94 Mio. Euro) erreicht fast die Kosten der Glassammlung (101 Mio. Euro). Angesichts der hohen Containerstandplatzentgelte wäre in vielen Gebieten ein Glas-Holsystem sogar kostengünstiger als die Containersammlung.

Die vollständige Vergemeinschaftung dieses Kostenblocks beschränkt den Wettbewerb spürbar (vgl. Abschnitt 4.3). Die gegen eine Aufnahme dieser Leistungen in die Hauptkostenverantwortung des jeweiligen LVP- bzw. Glas-Ausschreibungsführers im Rahmen der Sektoruntersuchung vorgebrachten Argumente (vgl. Anhang 2, Frage e) überzeugen nicht. Die bislang pauschal vereinbarten Leistungen künftig nach Fraktionen zu trennen, wäre jedenfalls für die Posten Containerstandplätze und Wertstoffhofmitbenutzung ohne weiteres möglich. Auch wenn die Systembetreiber für die Anmietung von Containerstandplätzen regelmäßig auf die jeweilige Kommune angewiesen sind, könnte zumindest ein Teil der Container auf privaten Flächen (z.B. Supermarktparkplätzen) aufgestellt werden. Ebenso kann die Reinigung der Standplätze im Wettbewerb vergeben werden. Alternativ wäre auch die Umstellung auf ein Holsystem möglich.

---

<sup>128</sup> Die von allen dualen Systemen insgesamt gezahlten Nebenentgelte (inkl. Wertstoffhofmitbenutzung) betragen nach Auskunft von DSD: 2004: 143 Mio. €, 2005: 148 Mio. €, 2006: 148 Mio. €, 2007: 140 Mio. €, 2008: 139 Mio. €, 2009: 139 Mio. €, 2010: 135 Mio. €.

<sup>129</sup> Auskunft von DSD im Rahmen der Sektoruntersuchung.

Im Falle einer Aufnahme dieser Leistungen in die Hauptkostenverantwortung wären wesentliche Effizienzsteigerungen zu erwarten.

### **5.3.2 Wertstofftonnen unter kommunaler Systemführerschaft**

Darüber hinaus vergemeinschaften die dualen Systeme derzeit noch Kosten, die in fünf Gebieten mit einer „Wertstofftonne“ unter kommunaler Systemführerschaft entstehen (häufig auch als „Sondersammelsysteme“ bezeichnet). In diesen und einigen weiteren Gebieten wurde die Erfassung von LVP bzw. Glas von dualen Systemen auch nach 2004 nicht ausgeschrieben. Stattdessen beauftragen die Systembetreiber freihändig und anteilig das vom jeweiligen öRE ausgewählte Erfassungsunternehmen. Der im Jahr 2010 geschlossene Ausschreibungsvertrag sah zunächst vor, dass diese und noch einige weitere Gebiete nicht der Hauptkostenverantwortung unterliegen (§ 8 Ausschreibungsvertrag). Diese Ausnahmeregelung hat das Bundeskartellamt im September 2011 beanstandet.<sup>130</sup> Die Systembetreiber haben daraufhin einige andere Gebiete im Oktober 2011 in die Hauptkostenverantwortung aufgenommen,<sup>131</sup> für die fünf Gebiete mit einer Wertstofftonne unter kommunaler Systemführerschaft wurden aber zunächst nur „Mandate“ für Verhandlungen mit der jeweiligen Kommune verlost. Die erforderliche Zuweisung einer Hauptkostenverantwortung ist noch nicht umgesetzt.

In diesen fünf Gebieten wird LVP vermischt mit PPK und noch weiteren Abfällen gesammelt. Im Enzkreis und im Landkreis Ludwigsburg trennen die Bürger nach „flach“ und „rund“. Als „flach“ zählen PPK, Folien und Styropor, als „rund“ LVP und Glas. Im Rhein-Neckar-Kreis werden in der „Grünen Tonne plus“ PPK, LVP und andere Kunststoffe/Metalle gesammelt, in den Wertstofftonnen in der Stadt Karlsruhe und im Landkreis Karlsruhe zusätzlich auch noch Holz. Da normale LVP-Sortieranlagen für diese Spezialgemische nicht ausgerichtet sind, greifen duale Systeme auf spezielle

---

<sup>130</sup> Vgl. Schreiben B4 77/11 vom 27.9.2011, Anhang 3, S. 110.

<sup>131</sup> In einem dieser Gebiete (Landkreis Calw) widersetzte sich der Landkreis bzw. dessen Entsorgungsunternehmen der für Mai 2012 vorgesehenen Ausschreibung der Glaserfassung. Das Bundeskartellamt geht in diesem Fall dem Verdacht eines Verstoßes gegen §§ 19, 20 GWB nach.

Anlagen zurück. In diesen Anlagen wird das Gemisch noch zu großen Teilen per Hand sortiert.<sup>132</sup>

Im Rahmen der Sektoruntersuchung hat das Bundeskartellamt die im Auftrag der Systembetreiber in diesen Gebieten im Jahr 2011 erzielten (LVP-)Recyclingmengen erhoben (vgl. Tabelle 10, S. 99). Außerdem wurden die den Systembetreibern für die Erfassung in diesen Wertstofftonnen und die nachfolgende Sortierung und Verwertung im Jahr 2011 entstandenen Kosten abgefragt. Diese Kosten betragen in den fünf Gebieten für alle dualen Systeme insgesamt ca. 28 Mio. Euro. In den Gebieten Enzkreis, Landkreis Ludwigsburg und Landkreis Karlsruhe lagen die Kosten pro Einwohner ca. 100% über dem bundesweiten Durchschnitt, in der Stadt Karlsruhe und dem Rhein-Neckar-Kreis ca. 40%-50% über dem bundesweiten Mittel.<sup>133</sup> Den höheren Kosten standen jedoch keine höheren LVP-Recyclingmengen gegenüber. In den Gebieten Enzkreis, Landkreis Ludwigsburg und Rhein-Neckar-Kreis wurde im Jahr 2011 ungefähr der bundesweite Mittelwert erzielt, der 10,8 kg pro Einwohner und Jahr beträgt.<sup>134</sup> Die Gebiete Stadt Karlsruhe und Landkreis Karlsruhe erreichten mit 8,7 bzw. 6,9 kg/EW\*a sogar unterdurchschnittliche Werte (vgl. Tabelle 10, S. 99).

Mit den für diese fünf Gebiete fortbestehenden Wettbewerbsbeschränkungen gehen somit wesentliche Effizienzeinbußen einher. Aus Sicht des Bundeskartellamtes ist eine Aufnahme auch dieser fünf Gebiete in die Hauptkostenverantwortung erforderlich.<sup>135</sup> Der jeweilige Ausschreibungsführer erhielt dadurch zugleich den Anreiz, eine Ausschreibung der betroffenen Erfassungsleistung durchzusetzen.

---

<sup>132</sup> Dagegen erfolgt die Sortierung in „normalen“ LVP-Sortieranlagen heute weitestgehend automatisiert (vgl. Abschnitt 3.4).

<sup>133</sup> Diese Prozentangaben enthalten Rundungen zum Schutz etwaiger Geschäftsgeheimnisse. Der bundesweite Vergleichswert der Kosten für Erfassung, Sortierung und Verwertung von LVP und PPK beträgt 7,5 €/EW, für LVP, PPK und Glas 8,4 €/EW (jeweils Werte 2011). Diese Vergleichswerte können aus den in Abschnitt 3.5 angegebenen Kostendaten errechnet werden.

<sup>134</sup> Gebiete mit Tonnenerfassung weisen aufgrund höherer LVP-Erfassungsmengen i.d.R. auch höhere LVP-Recyclingmengen auf, sodass für die fünf Gebiete eigentlich überdurchschnittliche Werte zu erwarten gewesen wären.

<sup>135</sup> Vgl. Schreiben B4 77/11 vom 27.9.2011, Anhang 3, S. 110.

### 5.3.3 Steigerung der Kostenverantwortung des Ausschreibungsführers

Mit der im Oktober 2010 eingeführten Koordination der Erfassungsausschreibungen dualer Systeme wurden die Wettbewerbsbedingungen weiter verbessert.<sup>136</sup> Die Kehrseite der damit verbundenen Hauptkostenverantwortung ist jedoch, dass für die Fraktionen LVP und Glas noch knapp die Hälfte der Erfassungskosten über die Mitbenutzungsverträge vergemeinschaftet wird (vgl. Abschnitt 4.3).

Diese Teil-Vergemeinschaftung von Erfassungskosten erscheint nicht erforderlich. Z.B. könnte der Berechnungsmodus für den „variablen Kostenanteil“ nach § 6 Ausschreibungsvertrag unproblematisch dahingehend geändert werden, dass auch der variable Anteil soweit als möglich dem jeweiligen Ausschreibungsführer zugewiesen wird. In der Praxis ergäbe sich dann regelmäßig ein Beauftragungsanteil des Ausschreibungsführers von deutlich über 50%, im Einzelfall von bis zu 100%. Umgekehrt wären die Beauftragungsanteile der jeweils anderen dualen Systeme („Mitbenutzer“ bzw. „Ausschreibungsfolger“) auf die Höhe begrenzt, die zum Ausgleich der im laufenden Quartal festgestellten Mengenanteile erforderlich ist. Die beauftragten Erfasser wären von einer solchen Änderung des Berechnungsmodus' nicht betroffen, da die Summe der Beauftragungsanteile weiterhin 100% ergäbe (vgl. auch § 13 Abs. 4 Ausschreibungsvertrag). Durch die Begrenzung der Kostenvergemeinschaftung auf ein Minimum würden die Anreize der dualen Systeme zu einer effizienteren Gestaltung der Erfassungssysteme gestärkt (vgl. Abschnitt 4.3). Ein weiterer Vorteil wäre, dass die wirtschaftliche Bedeutung der „Mitbenutzungsverträge“ deutlich zurückginge und somit deren Konfliktpotenzial weitestgehend beseitigt würde.<sup>137</sup> Über die skizzierte Möglichkeit hinaus sind weitere Alternativen zur Steigerung der Kostenverantwortung des Ausschreibungsführers vorhanden. So könnte z.B. im Rahmen einer sog. „additiven Flächendeckung“ auf Mitbenutzungsverträge gänzlich verzichtet werden.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Vgl. Bundeskartellamt, Fallbericht B4-152/07 vom 18.4.2011, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

<sup>137</sup> Für einen extremen Fall der Diskriminierung eines Ausschreibungsfolgers durch ein kommunales Entsorgungsunternehmen vgl. Landgericht Hannover, Urteil 18 O 217/08 vom 16.6.2009.

<sup>138</sup> Hierbei wäre pro Erfassungsgebiet nur ein Systembetreiber Auftraggeber, die bundesweite Flächendeckung würde von den Systembetreibern gemeinsam erreicht („Flickenteppich“). Hierzu würden die Gebietsverantwortlichkeiten – wie im seit 2010 geltenden Ausschreibungsvertrag – nach Lizenzmengenanteilen verlost. Vgl. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2005/2006, BT-Drs. 16/5710, S. 176.

Im Rahmen der Sektoruntersuchung (vgl. Anhang 2, Frage g) wurden im Wesentlichen nur Argumente gegen eine Erhöhung des bisherigen „Fixkostenanteils“<sup>139</sup> von 50% bzw. gegen das Konzept der Hauptkostenverantwortung an sich<sup>140</sup> vorgebracht, nicht jedoch gegen eine Erhöhung des variablen Anteils. Eine solche Änderung erscheint relativ kurzfristig realisierbar. Langfristig könnte zudem eine entsprechende Zuteilung der erfassten Mengen hauptsächlich zum jeweiligen Ausschreibungsführer erwogen werden.

#### 5.4 PPK-Erfassung und –Verwertung

Die Wettbewerbsverhältnisse sind hinsichtlich der Erfassung, Sortierung und Verwertung von PPK-Verkaufsverpackungen noch bei Weitem nicht so weit entwickelt wie bei den Fraktionen LVP und Glas.<sup>141</sup> PPK-Verkaufsverpackungen werden ganz überwiegend über die vom jeweiligen öRE organisierte PPK-Sammlung erfasst. Zu diesem Zweck beauftragen die Systembetreiber den vom jeweiligen öRE ausgewählten PPK-Erfasser parallel und anteilig (auch als „Mitbenutzungsverträge“ bezeichnet). Eine Ausschreibung der PPK-Erfassungsleistung durch duale Systeme findet daher bislang nicht statt. Bei dem operativ tätigen PPK-Erfasser kann es sich um das kommunale Entsorgungunternehmen oder um ein anderes vom öRE beauftragtes Unternehmen handeln. In diesen PPK-Sammlungen macht der Anteil der Verkaufsverpackungen typischerweise knapp 20% der Erfassungsmenge aus, während gut 80% der Menge in den Verantwortungsbereich des jeweiligen öRE entfällt. In einigen Fällen beauftragen Systembetreiber

---

<sup>139</sup> Insoweit wurde – zutreffend – vorgetragen, dass eine Erhöhung des „Fixkostenanteils“ die Wahrscheinlichkeit einer gebietsweisen „Rückgabe“ der Fixkostenverantwortung nach § 7 Ausschreibungsvertrag aufgrund von Lizenzmengenanteilsschwankungen erhöhe. Dieses Problem bestünde aber in der skizzierten Variante einer Erhöhung des auf den Ausschreibungsführer entfallenden variablen Anteils nicht.

<sup>140</sup> Diesbezüglich wurde dargestellt, dass Probleme, die mit der Hauptkostenverantwortung verbunden seien (insbesondere „Lospech“), durch die Erhöhung des 50%-Anteils verstärkt würden. Aus Sicht des Bundeskartellamtes wird „Lospech“ jedoch durch die Mechanismen des Ausschreibungsvertrags – unabhängig von der Höhe des Hauptkostenanteils – vermieden. Vgl. Fallbericht B4-152/07 vom 18.4.2011, [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

<sup>141</sup> Da auf die Fraktion PPK nur ca. 10% der Kosten bzw. Umsätze der dualen Systeme entfallen, wurde auf die Besonderheiten der Fraktion PPK in den obigen Abschnitten nur am Rande eingegangen.

auch andere haushaltsnahe PPK-Sammler (§ 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 KrWG) anteilig mit der Erfassung von PPK-Verkaufsverpackungen.

Für die Fraktion PPK stellen sich - über die grundsätzlichen kartellrechtlichen Anforderungen (vgl. Abschnitt 4) hinaus – wegen der bisherigen „Systemführerschaft“ der öRE zusätzliche kartellrechtliche Fragen. Ursprünglich wollten öRE sogar eine eigenständige parallele Beauftragung des operativen PPK-Erfassungsunternehmens durch die einzelnen dualen Systeme verhindern, sodass ein Verfahren des Bundeskartellamtes erforderlich wurde.<sup>142</sup> Spätere Versuche einiger öRE, diese Verfügung über die Rechtsfigur der Geschäftsführung ohne Auftrag auf dem Zivilrechtsweg zu umgehen, schlugen fehl.<sup>143</sup>

Ein wesentliches wettbewerbliches Defizit besteht noch in Kopplungspraktiken durch PPK-Erfassungsunternehmen. Anders als bei der Erfassung von LVP und Glas beauftragten duale Systeme die lokalen Altpapiererfasser bislang gleichzeitig mit der Verwertung des Altpapiers. Das Bundeskartellamt hat im Oktober 2011 zu dem Vorhaben einiger dualer Systeme, die Altpapierverwertung künftig getrennt von der Altpapiererfassung zu vergeben, Position bezogen.<sup>144</sup> Wie bei den Fraktionen LVP und Glas steht es einem dualen System auch bei der Altpapierfraktion grundsätzlich frei, den ihm zustehenden Altpapieranteil an ein Unternehmen seiner Wahl zu veräußern bzw. ein Unternehmen seiner Wahl mit der Altpapierverwertung zu beauftragen. Knüpft ein marktbeherrschendes oder marktstarkes Altpapiererfassungsunternehmen den Abschluss eines Erfassungsvertrages ohne sachliche Rechtfertigung an die Bedingung der Beauftragung mit der Altpapierverwertung, so stellt sich dies als eine nach §§ 19, 20 GWB unzulässige Kopplung dar. Dem halten kommunale Interessenvertreter entgegen, dass ein kartellrechtlicher Vorwurf ausgeschlossen sei, da den dualen Systemen ein anteiliges Eigentum am Sammelgemisch trotz des anderslautenden Urteils des Oberlandesgerichts Düsseldorf<sup>145</sup> nicht oder jedenfalls nur in bestimmten

---

<sup>142</sup> Bundeskartellamt, Beschluss B10-97/02-1 vom 6.5.2004; bestätigt durch OLG Düsseldorf, Beschluss VI-Kart 17/04 (V) vom 29.12.2004, WuW DE-R 1453-1460.

<sup>143</sup> Vgl. LG Köln, Urteil vom 23.4.2008, 20 O 377/06; BGH, Urteil vom 27.11.2008, III ZR 196/07; OLG Köln, Urteil vom 12.6.2007, 24 U 4/06.

<sup>144</sup> Vgl. Schreiben B4-5/11-21 vom 13.10.2011, Anhang 3, S. 112.

<sup>145</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, Beschluss VI-Kart 17/04 (V) vom 29.12.2004, WuW DE-R 1453-1460.

Konstellationen zustehe.<sup>146</sup> Das Bundeskartellamt hält weiterhin an der eigentumsrechtlichen Auffassung des Oberlandesgerichts Düsseldorf fest. Die gegenteilige Auslegung wäre mit der Systematik der VerpackV nicht vereinbar und würde grundlegende Fragen zur Funktionsfähigkeit des dualen Systems insgesamt aufwerfen. Für die kartellrechtliche Kopplungsproblematik kommt es indes nicht entscheidend auf die eigentumsrechtlichen Fragen an, da den Systembetreibern die Möglichkeit zur entkoppelten Vergabe der Sortierung/Verwertung unabhängig von den „originären“ Eigentumsverhältnissen bei der Erfassung offen stehen muss. Im Rahmen der Sektoruntersuchung (vgl. Anhang 2, Frage f) haben die Systembetreiber angegeben, dass insbesondere die kommunalen PPK-Erfassungsunternehmen der Forderung nach Übergabe des auf den jeweiligen Systembetreiber entfallenden PPK-Mengenanteils weiterhin in den meisten Fällen nicht nachkämen. In einem Fall hat inzwischen ein duales System Klage gegen den kommunalen Entsorger erhoben.<sup>147</sup>

Ein weiteres wettbewerbliches Problemfeld besteht hinsichtlich der Entgelte der PPK-Erfassung. Duale Systeme sind regelmäßig auf den Abschluss eines Erfassungsvertrages mit dem vom öRE ausgewählten Erfassungsunternehmen angewiesen. Während die Erfassungskosten bei „blauen Tonnen“ gewerblicher Sammler typischerweise in etwa von den Altpapiererlösen gedeckt werden, trugen die dualen Systeme im Jahr 2011 PPK-Erfassungskosten i.H.v. ca. 88 Mio. Euro bei PPK-Verwertungserlösen von ca. 32 Mio. Euro (vgl. S. 44). Entsprechend geben die meisten Systembetreiber im Rahmen der Sektoruntersuchung an, dass die PPK-Erfassungsentgelte häufig über einem Wettbewerbspreis lägen (vgl. Anhang 2, Frage f). Darüber hinaus wird derzeit versucht, die Verwaltungsgerichte zu einer wettbewerbsbeschränkenden Auslegung der Mitbenutzungsregeln des § 6 Abs. 4 VerpackV zu Gunsten der öRE zu bewegen,<sup>148</sup> was zu einer weiteren Steigerung der PPK-Erfassungsentgelte führen würde. Zwar könnte (stark) überhöhten PPK-Erfassungsentgelten in einzelnen Fällen auf dem Zivilrechtsweg begegnet werden (§ 315 BGB, §§ 19, 20 GWB). Aus wettbewerblicher Sicht sollte die Lösung künftig aber in einer getrennten wettbewerbliche Vergabe der (anteiligen) PPK-

---

<sup>146</sup> Vgl. Scharnewski, Eigentum am Altpapier - Eigentumserwerb der Systembetreiber bei der Mitbenutzung des kommunalen PPK-Sammelsystems?, in: AbfallR, 3/2012, S. 102-111.

<sup>147</sup> Vgl. EUWID, 39/2012, S. 9.

<sup>148</sup> Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 24.7.2012, 10 S 2554/10.

Erfassung durch duale Systeme gesucht werden. Denkbar wäre z.B. eine Gebietsteilung analog zu den von Kommunen für eine Wertstofftonne entwickelten Modellen.<sup>149</sup>

## 5.5 Weiteres Vorgehen

Das Bundeskartellamt setzt sich weiter für eine wettbewerbliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen ein und wird gegenläufigen Marktentwicklungen – soweit erforderlich – auch mit Einzelverfahren entgegenwirken.

Im Rahmen seiner Fallpraxis hat das Bundeskartellamt drohende Rückschritte hinter die bereits erreichten Wettbewerbsbedingungen in den letzten Jahren nicht toleriert und wird solchen neuen Wettbewerbsbeschränkungen auch künftig entschieden entgegentreten. Andererseits ist dem Bundeskartellamt bewusst, dass der Abbau noch verbleibender Wettbewerbsbeschränkungen Zeit benötigt. Die in der Sektoruntersuchung identifizierten Wettbewerbsbeschränkungen gilt es nach und nach abzubauen. Die vorstehende Diskussion dieser Wettbewerbsbeschränkungen zeigt mögliche künftige kartellrechtliche Verfahren und daraus ggf. resultierende praktische Änderungen auf.

---

<sup>149</sup> Vgl. Schreiben B4-157/08-2 vom 19.3.2012, Anhang 3, S. 113.

## Glossar

Aufbereitung: siehe Sortierung

Ausschreibungsvertrag: Vertrag zwischen dualen Systemen über die Grundlagen der Ausschreibung von Verträgen über die Erfassung von Glas- und Leichtverpackungen (in Anhang 4 enthalten)

Branchenlösung: Rücknahme und Verwertung von Verkaufsverpackungen nach § 6 Abs. 2 VerpackV

duales System: *ein* duales System = Betreiber eines Systems nach § 6 Abs. 3 VerpackV; *das* duale System = Gesamtsystem der haushaltsnahen Verpackungsrücknahme und -verwertung, das durch Zusammenwirken der einzelnen Systembetreiber bzw. der von diesen beauftragten Entsorgungsunternehmen besteht

Erfassung: Sammlung und Transport (von Abfällen)

Inverkehrbringer: Hersteller oder Vertreiber, der mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen, die typischerweise beim privaten Endverbraucher anfallen, erstmals (in Deutschland) in Verkehr bringt (§ 6 Abs. 1 S. 1 VerpackV)

Lizenzvertrag, Lizenzmenge: Vertrag bzw. Vertragsmenge nach § 6 Abs. 1 S. 1 VerpackV, d.h. Beauftragung eines dualen Systems durch einen Inverkehrbringer mit der flächendeckenden Rücknahme und Verwertung dieser Verpackungsmengen

Leichtverpackungen: Verpackungen, die üblicherweise in der gelben Tonne bzw. über gelbe Säcke erfasst werden; Verkaufsverpackungen, die weder aus Glas noch aus Papier sind (insbesondere Kunststoffe, Metalle, Verbunde)

Mengenermittlungsvertrag: Vereinbarung zwischen dualen Systemen über die Ermittlung von Lizenz- bzw. Vertragsmengenanteilen; es bestehen zwei getrennte Vereinbarungen: eine für LVP/Glas, eine für PPK (in Anhang 4 enthalten)

Nebentgelte: Zahlungen von dualen Systemen an öRE für Kosten, die diesen durch Abfallberatung für duale Systeme und durch die Errichtung, Bereitstel-

lung, Unterhaltung sowie Sauberhaltung von Flächen entstehen, auf denen Sammelgroßbehälter aufgestellt werden (§ 6 Abs. 4 S. 8 VerpackV)

**Nebentgeltclearingvertrag:** Vertrag zwischen dualen Systemen über das Clearing von Nebentgelten sowie Mitbenutzungsentgelten bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen (in Anhang 4 enthalten)

**öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger:** kommunale Entsorger; im KrWG definiert als die nach Landesrecht zur Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen verpflichteten juristischen Personen (§§ 17, 20 KrWG)

**Recycling:** Verwertungsverfahren, durch das Abfälle zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden; kein Recycling sind energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind (§ 3 Abs. 25 KrWG)

**Sortierung:** Trennung des Sammelgemischs nach Materialeigenschaften. Die erfassten Abfälle werden in einer Sortier- bzw. Aufbereitungsanlage nach Materialeigenschaften getrennt (ggf. auch gereinigt), bevor sie im nächsten Schritt in einer anderen Anlage der Verwertung zugeführt werden.

**Systembetreiber:** Betreiber eines Systems nach § 6 Abs. 3 VerpackV

**Trittbrettfahrer:** Inverkehrbringer, die ihrer Verpflichtung zur Rücknahme und Verwertung von Verkaufsverpackungen gemäß § 6 VerpackV nicht oder nur teilweise nachkommen

**Verwertung:** Verwertung ist ein Verfahren, als dessen Hauptergebnis die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie entweder andere Materialien ersetzen, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder indem die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen (§ 3 Abs. 23 KrWG). Unterschieden werden i.d.R. energetische Verwertung (Verwendung des Abfalls als Brennstoff oder zur Energieerzeugung) und stoffliche Verwertung (Nutzung der stofflichen Eigenschaften der Abfälle). Wichtigster Unterfall der stofflichen Verwertung ist die werkstoffliche Verwertung, bei der die chemi-

schen Eigenschaften der Stoffe nicht verändert werden. Werkstoffliche Kunststoffverwertung wird in der VerpackV definiert als Verfahren, bei dem stoffgleiches Neumaterial ersetzt wird oder der Kunststoff für eine weitere stoffliche Nutzung verfügbar bleibt (Anhang I Nr. 1 Abs. 2 S. 5 VerpackV). Die Definitionen der Begriffe „werkstoffliche Verwertung“ und „Recycling“ (s.o.) sind im Falle von Verpackungsabfällen weitgehend deckungsgleich.

## Abkürzungsverzeichnis

### Fachbegriffe

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
KrWG	Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz)
LVP	Leichtverpackungen (siehe Glossar)
örE	öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (siehe Glossar)
PPK	Papier, Pappe, Kartonagen = Altpapier
VerpackV	Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung)

### Betreiber eines dualen Systems

BellandVision	BellandVision GmbH
DSD	Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland GmbH
Eko-Punkt	EKO-PUNKT GmbH
Interseroh	INTERSEROH Dienstleistungs GmbH
Landbell	Landbell AG für Rückhol-Systeme
Redual	Redual GmbH
RKD	RKD Recycling Kontor Dual GmbH & Co. KG
Veolia	Veolia Umweltservice Dual GmbH
Vfw	Vfw GmbH
Zentek	Zentek GmbH & Co. KG

### **Befragte Verbände**

AGVU	Arbeitsgemeinschaft Verpackung + Umwelt e.V.
BDE	Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V.
BVE	Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V.
bvse	Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V.
HDE	Handelsverband Deutschland - HDE e.V.
Markenverband	Markenverband e.V.
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e.V.

## Anhänge

### Anhang 1: Datentabellen

Die im Folgenden dargestellten Daten wurden im Rahmen der Sektoruntersuchung mit Auskunftsbeschluss vom 26. Juli 2012 von den dualen Systemen erhoben. Es handelt sich bei den Daten durchgängig um die aggregierten Zahlen für alle dualen Systeme insgesamt (d.h. Summenwerte).

#### Tabelle 6: Erfassungsmengen der dualen Systeme 1993-2011

Alle Werte in Megagramm = Tonnen (Mg = t), ohne Beauftragungsmengen PPK

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>LVP</b>	712.129	1.284.218	1.824.320	1.823.033	2.198.906
<b>Glas</b>	2.455.030	2.473.461	2.572.128	2.686.639	2.668.360
	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>LVP</b>	2.292.610	2.397.601	2.414.149	2.483.379	2.581.648
<b>Glas</b>	2.690.062	2.761.437	2.704.044	2.499.662	2.462.001
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>LVP</b>	2.431.352	2.460.152	2.247.796	2.252.501	2.243.727
<b>Glas</b>	2.297.277	2.114.120	2.015.972	2.006.115	1.967.592
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	
<b>LVP</b>	2.250.034	2.273.382	2.317.760	2.360.769	
<b>Glas</b>	1.946.749	1.921.681	1.921.707	1.967.928	

**Tabelle 7: (Werk-)Stoffliche Verwertungsmengen der dualen Systeme 1998-2011**

Alle Werte in Megagramm = Tonnen (Mg = t). Bei den Werten für Kunststoff handelt es sich nur um die Menge werkstofflicher Verwertung (ohne andere stoffliche Verwertungsverfahren). Alle Werte gemäß den Mengenstromnachweisen der dualen Systeme (Nachweise nach Anhang I Ziffer 2 Abs. 3 VerpackV). Die Werte sind ab Einführung der Verwertungsquoten mit der VerpackV-Novelle 1998 verfügbar. Bei der Kategorie „Summe LVP“ handelt es sich um den Summenwert der Recyclingmengen Kunststoffe, Weißblech, Verbunde und Aluminium.

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Kunststoffe</b>	260.672	278.853	269.924	297.941	314.321
<b>Weißblech</b>	374.873	322.314	318.086	281.438	279.286
<b>Verbunde</b>	344.962	390.538	375.711	354.474	364.736
<b>Aluminium</b>	43.343	37.144	41.306	42.621	40.866
<b>Summe LVP</b>	1.023.850	1.028.849	1.005.027	976.474	999.209
<b>Glas</b>	2.704.859	2.708.585	2.664.014	2.499.450	2.510.433
<b>PPK</b>	1.415.502	1.484.786	1.505.956	1.483.941	1.436.746

	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Kunststoffe</b>	322.966	275.410	304.595	390.039	384.153
<b>Weißblech</b>	274.123	258.992	252.779	250.663	241.405
<b>Verbunde</b>	288.859	273.740	234.356	247.211	236.877
<b>Aluminium</b>	35.820	43.151	37.219	36.049	35.524
<b>Summe LVP</b>	921.768	851.293	828.949	923.962	897.959
<b>Glas</b>	2.266.432	2.095.260	1.973.065	1.973.262	1.905.020
<b>PPK</b>	1.411.482	950.943	1.011.873	1.007.202	1.071.508

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Kunststoffe</b>	394.811	408.117	363.703	394.073
<b>Weißblech</b>	244.612	252.716	253.062	254.163
<b>Verbunde</b>	228.950	222.928	204.035	188.877
<b>Aluminium</b>	39.202	41.896	43.643	41.900
<b>Summe LVP</b>	907.575	925.657	864.443	879.013
<b>Glas</b>	1.844.595	1.922.641	1.859.959	1.900.564
<b>PPK</b>	823.977	889.383	834.793	897.110

**Tabelle 8: Lizenzmengen der dualen Systeme 1998-2011**

Alle Werte in Megagramm = Tonnen (Mg = t). Es handelt sich jeweils um die in ein duales System „eingebrachten“ Mengen gemäß den Mengenstromnachweisen nach Anhang I Ziffer 3 Abs. 3 VerpackV (Ist-Mengen) abzüglich Eigenrücknahmemengen (§ 6 Abs. 1 S. 5-7 VerpackV). Die Werte sind ab Einführung der Verwertungsquoten mit der VerpackV-Novelle 1998 verfügbar.

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>LVP</b>	1.454.771	1.505.691	1.503.810	1.558.712	1.606.168
<b>Glas</b>	2.965.595	3.080.068	2.934.341	2.677.638	2.611.703
<b>PPK</b>	843.059	879.194	902.812	891.723	876.402
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>LVP</b>	1.322.194	1.321.403	1.303.168	1.279.457	1.177.064
<b>Glas</b>	2.297.081	2.147.361	2.054.771	2.005.136	1.942.594
<b>PPK</b>	876.417	859.207	871.440	850.202	812.387
	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	
<b>LVP</b>	1.088.659	1.281.586	1.164.707	1.198.949	
<b>Glas</b>	1.825.652	2.140.082	2.038.755	2.079.367	
<b>PPK</b>	705.065	937.516	864.120	920.736	

**Tabelle 9: Umsätze der dualen Systeme aus Lizenzverträgen 1993-2011**

Alle Werte in Euro ohne Umsatzsteuer. Für Zeiträume bis 2001 wurden D-Mark-Beträge nach dem offiziellen Wechselkurs in Euro umgerechnet. Die Umsätze aus Lizenzverträgen sind identisch mit den von Herstellern und Vertreibern für die Beteiligung an einem dualen System (§ 6 Abs. 1 Abs. 1 VerpackV) entrichteten Entgelte, abzüglich Entgeltrückerstattungen für Eigenrücknahmemengen (§ 6 Abs. 1 S. 5 VerpackV). Ab dem Jahr 2002 ist ein Umsatzsplit gemäß den drei Lizenzfraktionen vorhanden.

	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
<b>SUMME</b>	1.060.835.462	1.730.984.591	2.082.255.981	2.081.980.540	2.124.417.766
	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	
<b>SUMME</b>	2.092.717.670	1.997.106.088	2.029.726.510	1.878.740.056	
	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>LVP</b>	1.517.471.449	1.351.091.866	1.281.053.047	1.196.274.320	1.072.638.300
<b>Glas</b>	192.154.615	173.297.393	151.651.400	147.758.196	135.151.874
<b>PPK</b>	164.414.017	172.121.886	158.919.749	170.105.975	134.199.296
<b>SUMME</b>	1.874.040.081	1.696.511.145	1.591.624.196	1.514.138.491	1.341.989.470
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>LVP</b>	933.099.535	768.406.986	791.715.623	763.528.818	748.853.342
<b>Glas</b>	123.783.322	93.668.280	83.588.510	88.328.637	87.288.617
<b>PPK</b>	123.568.111	94.170.519	113.086.258	110.088.379	105.199.963
<b>SUMME</b>	1.180.450.968	956.245.785	988.390.391	961.945.834	941.341.922

**Tabelle 10: (Werk-)Stoffliche Verwertungsmengen der dualen Systeme im Jahr 2011 in fünf Gebieten mit Wertstofftonnen unter kommunaler Systemführerschaft**

Alle Werte in Megagramm = Tonnen (Mg = t). Bei den Werten für Kunststoff handelt es sich nur um die Menge werkstofflicher Verwertung (ohne andere stoffliche Verwertungsverfahren). Alle Werte gemäß den Mengenstromnachweisen der dualen Systeme (Nachweise nach Anhang I Ziffer 2 Abs. 3 VerpackV).

	<b>Enzkreis</b>	<b>Landkreis Ludwigsburg</b>	<b>Stadt Karlsruhe</b>	<b>Landkreis Karlsruhe</b>	<b>Rhein-Neckar-Kreis</b>
<b>Kunststoffe</b>	1.216	2.936	1.141	1.347	2.072
<b>Weißblech</b>	412	1.307	782	968	1.695
<b>Verbunde</b>	432	1.049	480	413	1.153
<b>Aluminium</b>	138	251	160	273	697
<b>Summe LVP</b>	2.199	5.543	2.563	3.001	5.617

Einwohnerzahlen am 1.1.2011 (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Statistische Berichte, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, 16.8.2012):

	<b>Enzkreis</b>	<b>Landkreis Ludwigsburg</b>	<b>Stadt Karlsruhe</b>	<b>Landkreis Karlsruhe</b>	<b>Rhein-Neckar-Kreis</b>
<b>Einwohner</b>	193.913	517.985	294.761	432.271	537.625

(Werk-)Stoffliche LVP-Verwertungsmenge pro Einwohner im Jahr 2011 (berechnet aus obiger „Summe LVP“ 2011 geteilt durch Einwohnerzahl 2011):

	<b>Enzkreis</b>	<b>Landkreis Ludwigsburg</b>	<b>Stadt Karlsruhe</b>	<b>Landkreis Karlsruhe</b>	<b>Rhein-Neckar-Kreis</b>
<b>[kg/EW*a]</b>	11,3	10,7	8,7	6,9	10,4

## Anhang 2: Qualitative Fragen

Den zehn Systembetreibern und sieben Verbänden wurden mit Schreiben vom 26. Juli 2012 folgende qualitativen Fragen gestellt:

„Bitte fassen Sie Ihre Antworten möglichst konkret und nennen Sie – wo möglich - Beispiele und Belege.“

- a) Vor dem Marktzutritt von Wettbewerbern zu DSD wurden Befürchtungen geäußert, dass mit einem Wettbewerb dualer Systeme zahlreiche negative Auswirkungen einhergehen könnten. Welche dieser Befürchtungen haben sich in der Praxis bewahrheitet, welche nicht?
- b) Welche positiven Auswirkungen sind als Folge der Wettbewerbsöffnung zu verzeichnen?
- c) In welchen Fällen gab es seit 2008 Betriebsstörungen (Nicht-Einhaltung von Abfuhrterminen, Streiks, u.ä.) bei der Sammlung von Leichtverpackungen und Glas? In welchen dieser Fälle kam es zu Ersatzvornahmen durch den öRE? Waren Betriebsstörungen häufiger oder seltener als bei den kommunal organisierten Hausmüllsammlungen?
- d) Inwieweit stellt das Abstimmungsgebot nach § 6 Abs. 4 VerpackV in der Praxis ein Hindernis für eine Rationalisierung der bestehenden Erfassungssysteme dar?
- e) Welche Rationalisierungspotenziale bestehen hinsichtlich der kommunalen Nebenentgelte? Welche Gründe sprechen für bzw. gegen eine Aufnahme der sog. Nebenentgelte in die Hauptkostenverantwortung des jeweiligen Ausschreibungsführers? Werden die Nebenentgelte nach dem Schlüssel des Clearingvertrages verursachungsgerecht auf die verschiedenen Fraktionen aufgeteilt?
- f) Entsprechen die Entgelte, die von dualen Systemen für die Mitbenutzung der PPK-Erfassung gezahlt werden, den Entgelten, die sich unter Wettbewerbsbedingungen ergeben würden? Kommen die PPK-Erfasser Forderungen dualer Systeme nach Übergabe des auf den jeweiligen Systembetreiber entfallenden PPK-Mengenanteils nach?
- g) Gemäß des Ausschreibungsvertrags dualer Systeme trägt der Ausschreibungsführer die Hauptkostenverantwortung für die Erfassung („50%+X“), während die erfassten Mengen den dualen Systemen weiterhin bundesweit gleichmäßig (nach Lizenzmengenanteilen) zugeteilt bzw. übergeben werden. Welche Aspekte sprechen für bzw. gegen eine Erhöhung des 50%-Anteils des Ausschreibungsführers? Welche Vor- bzw. Nachteile hätte eine Zuteilung/Übergabe der erfassten Mengen hauptsächlich zum jeweiligen Ausschreibungsführer?
- h) Welche Wettbewerbsdefizite bestehen über die in Ihrer Antwort zu d) – g) angesprochenen Punkte hinaus? “

### **Anhang 3: Hinweisschreiben**

Im Folgenden werden sieben Hinweisschreiben der 4. Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes dokumentiert. Die Schreiben gingen jeweils an mehrere Adressaten (z.T. Verbände) und wurden von diesen entsprechend weiterverteilt. Diese Schreiben sind daher in der Branche weitgehend bekannt.

#### **Schreiben B4-5/09-34 vom 21.7.2009**

##### **Zur Vergabe der Sortierleistung bei „Sondersammelsystemen“**

[Anrede]

aufgrund einer Anfrage einer Kommune bzgl. der Vergabe der Sortierleistung bei einem sogenannten „Sondersammelsystem“ sieht sich die Beschlussabteilung veranlasst, Ihnen folgende kartellrechtliche Einschätzungen bekannt zu geben:

Nach ständiger Praxis erkennt die Beschlussabteilung die Notwendigkeit der Kooperation der dualen Systeme untereinander und ggf. mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern im Rahmen der Verpackungsverordnung hinsichtlich der Erfassung an (Vermeidung einer Duplizierung der Erfassungsinfrastruktur). Ein Kooperationsbedürfnis besteht jedoch grundsätzlich nicht für die der Erfassung nachgelagerten Leistungen wie Sortierung und Verwertung. Erfassung einerseits und Sortierung andererseits sind daher getrennt zu vergeben. Dies gilt auch für Sondersammelsysteme. Zudem ist zu beachten, dass bei etwaiger paralleler Beauftragung desselben operativen Erfassers oder Sortierers die Konditionen individuell vereinbart werden (BKartA, Beschluss vom 6.5.2004, B10 97/02 1, „Neu-Ulm“). Vertragskonstruktionen, die im Ergebnis darauf abzielen, die Sortierleistung gemeinsam zu vergeben oder duale Systeme an der eigenständigen Vergabe der Sortierleistung zu hindern, begegnen auch im Falle von Sondersammelsystemen regelmäßig Bedenken nach §§ 1, 21 GWB.

Ergänzend weise ich auf die Ausführungen im aktuellen Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes hin (BT-Drs. 16/13500, insbesondere S. 155).

## **Schreiben B4-5/09-48 vom 9.10.2009**

### **Zu Fragen der Mitbenutzung der von DSD organisierten Erfassung**

[Anrede]

vielen Dank für Ihre Anfrage, in der Sie darstellen, dass mehrere duale Systeme (DSD-Wettbewerber) von den Erfassungsunternehmen eine Vertragsklausel fordern, nach der der mit DSD für die Glas- bzw. LVP-Erfassung vereinbarte Gebietspreis Bestandteil des Erfassungsvertrages würde. Die dualen Systeme stützten sich dabei auf das Urteil 18 O 217/08 des Landgerichts Hannover vom 16.6.2009. Ein anderer Systembetreiber fordere darüber hinaus eine Meistbegünstigungsklausel, nach der der niedrigste Preis, den der Erfasser mit anderen dualen Systemen – ggf. auch DSD-Wettbewerbern - vereinbart hat, gelten solle.

Die von Ihnen beanstandeten Klauseln implizieren die Forderung, den mit DSD vereinbarten Gebietspreis (bzw. den mit allen dualen Systemen vereinbarten Gebietspreis) gegenüber den DSD-Wettbewerbern offen zu legen. Die dualen Systeme haben jedoch keinen eigenständigen Anspruch auf Offenlegung dieser Preise. Im Gegenteil begegnete ein Austausch zwischen dualen Systemen von mit dem jeweiligen Erfasser vereinbarten Preisen Bedenken nach § 1 GWB. Daher darf ein duales System dem Erfasser keine Nachteile androhen oder zufügen bzw. keine Vorteile versprechen oder gewähren, um den Erfasser zur Offenlegung des mit einem anderen dualen System vereinbarten Preises zu veranlassen (§§ 21 Abs. 2, 1 GWB). Dies wurde den dualen Systemen bereits mit Schreiben vom 10.12.2007 mitgeteilt. Sofern ein duales System den Abschluss des Erfassungsvertrages davon abhängig machte, dass der Erfasser die mit einem oder mehreren anderen dualen Systemen vereinbarten Preise offenbart, wäre das Tatbestandsmerkmal der Nachteilsandrohung erfüllt.

Ferner tragen Sie vor, dass der damals zuständige Vorsitzende der Beschlussabteilung gegenüber dem damaligen BDE-Geschäftsführer geäußert haben soll, dass ein Aufschlag von 5%-10% auf den DSD-Preis generell wettbewerbsrechtlich unbedenklich sei.

Dies ist unzutreffend. Ein marktbeherrschender oder marktstarker Erfasser darf den Abschluss eines Erfassungsvertrages nicht verweigern oder vom Bezug weiterer Leistungen (z.B. Sortierung, Aufbereitung, Verwertung) abhängig machen, und darf auch im Vergleich zu den mit DSD vereinbarten Konditionen keine ungünstigeren Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen fordern, es sei denn, dass dies sachlich

gerechtfertigt ist (§§ 19, 20 GWB). Pauschalierungen in der Form, dass Aufschläge von 5%-10% stets sachlich gerechtfertigt seien, sind den §§ 19, 20 GWB fremd. Vielmehr wäre die sachliche Rechtfertigung im konkreten Einzelfall zu beurteilen. Dies wurde verschiedenen Entsorgern und Verbänden bereits in Gesprächen mit damals zuständigen Mitgliedern der Beschlussabteilung mitgeteilt. In vielen Fällen vereinbarten DSD-Wettbewerber mit dem Erfasser einen vom DSD-Vertrag abweichenden Leistungsumfang. Derartige Leistungsunterschiede stellen regelmäßig eine sachliche Rechtfertigung für einen im Vergleich zum DSD-Vertrag abweichenden Gebietspreis dar. Der Umstand, dass das derzeitige System der Mitbenutzung für die Erfasser bürokratischen Aufwand verursacht, ist jedoch für sich genommen keine sachliche Rechtfertigung für Preisauflschläge, die einseitig zu Lasten der DSD-Wettbewerber gehen.

Die oben ausgeführten Rechtsauffassungen der Beschlussabteilung sind vorläufiger Natur und binden das Bundeskartellamt für zukünftige Verfahren nicht. Insbesondere beziehen sich die Ausführungen nur auf das derzeit noch von den dualen Systemen praktizierte System der gemeinsamen Erfassung.

Eine Kopie dieses Schreibens erhalten die Verbände BDE, bvse und VKS im VKU sowie die dualen Systeme.

## **Schreiben B4-5/09-55 vom 18.12.2009**

### **Zu „verpackVkonkret“**

[Anrede]

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 9.12.2009, in dem Sie um eine Einschätzung der kartellrechtlichen Zulässigkeit der in „verpackVkonkret“ enthaltenen Vereinbarungen bitten. Neben Ihrem Schreiben hat die Beschlussabteilung weitere Beschwerden und telefonische Anfragen zu verpackVkonkret erhalten.

Mit der VO 1/2003 und der 7. GWB-Novelle wurde das sog. System der Legalausnahme eingeführt. Durch den Wegfall des früheren Anmeldesystems äußern sich Kartellbehörden in der Regel nicht mehr zur Zulässigkeit von Kartellvereinbarungen. Es liegt im eigenen Interesse der an möglicherweise wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarungen Beteiligten, eine Selbsteinschätzung nach Art. 101 AEUV (ex-Art. 81 EG) bzw. § 1 GWB vorzunehmen bzw. vornehmen zu lassen, um ihre Haftungsrisiken insbesondere nach §§ 33, 81 GWB zu minimieren. Die vertragliche Konstruktion von verpackVkonkret, nach der die Vereinbarungen auf den jeweils aktuellen Inhalt der Webseite verweisen, stellt an die Beteiligten in dieser Hinsicht außerordentlich hohe Anforderungen. Alle Inhalte der Webseite verpackVkonkret sind laufend einer kartellrechtlichen Prüfung zu unterziehen. Da sich der Inhalt der Webseite ständig ändern kann, müssen die Beteiligten diese Prüfung letztlich tagesaktuell durchführen.

Die Beschlussabteilung hat die materiellen Regelungen von verpackVkonkret nicht überprüft und gibt nachfolgend nur einige Hinweise für die kartellrechtliche Selbsteinschätzung.

Zunächst ist anzumerken, dass den an den Vereinbarungen von verpackVkonkret beteiligten Unternehmen nicht die Funktion einer Vollzugsbehörde zukommt. Selbstverständlich haben sich Systembetreiber, Inverkehrbringer und andere betroffene Unternehmen an die Vorgaben der Verpackungsverordnung (VerpackV) zu halten. Es ist jedoch Aufgabe der zuständigen Vollzugsbehörden, etwaige Verstöße gegen die VerpackV abzustellen und offene Auslegungsfragen der VerpackV einer (gerichtlichen) Klärung zuzuführen.

Nach Art. 101 AEUV bzw. § 1 GWB verboten sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen, die den Wettbewerb spürbar beschränken. Offenkundig liegt

verpackVkonkret eine Vielzahl von Vereinbarungen zu Grunde, an denen u.a. die ARGE verpackVkonkret (d.h. cyclos GmbH und GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH), Systembetreiber und deren Kunden und Prüfer sowie Drittbeauftragte beteiligt sind. Das Vertragsbündel ist kartellrechtlich auch als Vereinbarung der Systembetreiber untereinander zu werten (sog. Sternvertrag). Für die kartellrechtliche Beurteilung kommt es hier entscheidend darauf an, ob einzelne Inhalte von verpackVkonkret den Wettbewerb beschränken. Eine Wettbewerbsbeschränkung liegt vor, wenn durch die fragliche Vorgabe von verpackVkonkret ein den Systembetreibern offen stehender Wettbewerbsparameter (z.B. hinsichtlich der Ausgestaltung von Branchenlösungen) stillgelegt oder eingeschränkt wird. Aufgrund der hohen Marktanteile der an den Vereinbarungen beteiligten Systembetreiber und des hohen Verbindlichkeitsgrades der Vereinbarungen, wird bereits eine geringfügige Beschränkung eines Wettbewerbsparameters spürbar sein. Neben den Effekten auf dem Lizenzmarkt sind auch etwaige Auswirkungen auf Anbieter zu berücksichtigen, die auf Drittmärkten tätig sind, z.B. VerpackV-Sachverständige, Anbieter von Verpackungsmarktstudien und Lizenzvertragsvermittler.

Zudem sind auch die Missbrauchsverbote (Art. 102 AEUV (ex-Art. 82 EG), §§ 19, 20 GWB) und die ergänzenden Verbote des § 21 GWB (Boycottverbot, Druckausübungsverbot) zu beachten. Insbesondere dürfen nach § 21 Abs. 3 GWB Unternehmen selbst dann nicht gezwungen werden, einer Vereinbarung beizutreten, wenn die fragliche Vereinbarung die Freistellungsvoraussetzungen vom Kartellverbot (§ 2 GWB) erfüllt.

Eine Kopie des Schreibens geht an die neun dualen Systeme sowie cyclos und GVM.

## **Schreiben B4-152/07 vom 19.1.2011**

### **Zur Hinterlegung von Sicherheitsleistungen dualer Systeme gemäß VerpackV**

[Anrede]

vielen Dank für das Schreiben vom 26. Juli 2010, in dem Frau [...] in ihrer damaligen Funktion als Vorsitzende des Ausschusses für Produktverantwortung (APV) der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) Einzelheiten der Länderüberlegungen zur Hinterlegung von Sicherheitsleistungen dualer Systeme darstellt und um eine weitere kartellrechtliche Einschätzung bittet. Zur weiteren Sachverhaltsaufklärung hat die Beschlussabteilung mit Schreiben vom 23. August 2010 die neun dualen Systeme befragt. Ich bitte um Verständnis, dass aufgrund der vorrangigen Bearbeitung fristgebundener Sachen eine zügigere Beantwortung nicht möglich war.

In der Anlage zum Schreiben vom 26. Juli 2010 werden zwei Hinterlegungsalternativen skizziert. Nach Alternative I würden die Systembetreiber ihre Sicherheitsleistungen – wie bisher – individuell bei der jeweiligen Vollzugsbehörde hinterlegen. Alternative II sieht hingegen eine gemeinsame Hinterlegung der dualen Systeme über die Gemeinsame Stelle vor. Alternative II sei in verschiedenen Ausprägungen denkbar. Insbesondere könne eine Vergemeinschaftung der Bürgschaftskosten vermieden werden, indem eine gesamtschuldnerische Haftung ausgeschlossen wird. Eine Hinterlegung nach Alternative II würde den administrativen Aufwand sowohl für die 16 Vollzugsbehörden als auch für die derzeit neun dualen Systeme senken.

Die Beschlussabteilung hat daraufhin die neun dualen Systeme befragt, nach welchem Modell sie eine Hinterlegung der Sicherheitsleistungen anstreben. Erhoben wurden ferner die jeweilige Höhe der Bürgschaften und die zugehörigen Bürgschaftskosten in den Jahren 2008 und 2009. Zudem wurden die Systembetreiber um Darstellung gebeten, warum aus ihrer Sicht die Freistellungsvoraussetzungen des § 2 GWB bzw. des Art. 101 Abs. 3 AEUV erfüllt sind.

Die Befragung hat u.a. ergeben, dass kein einheitliches Verständnis der Systembetreiber über eine gemeinsame Hinterlegung von Sicherheitsleistungen vorliegt. Das Interesse an einer gemeinsamen Hinterlegung scheint sehr unterschiedlich ausgeprägt zu sein. Die dualen Systeme formulieren zum Teil unterschiedliche Bedingungen, unter denen sie bereit wären, an einer gemeinsamen Hinterlegung von Sicherheitsleistungen teilzunehmen. So fordert z.B. ein duales System, dass Konzernbürgschaften oder

Patronatserklärungen künftig inhaltlich vergleichbar mit Bankbürgschaften sind (z.B. Einredefreiheit, erstes Anfordern) und auch mit denselben Kosten wie Bankbürgschaften belastet werden, während ein anderes duales System fordert, dass Patronatserklärungen der Konzernmutter wie bisher akzeptiert werden. Vor diesem Hintergrund erscheint fraglich, ob alle duale Systeme an einer - wie auch immer gestalteten - gemeinsamen Hinterlegung von Sicherheitsleistungen teilnehmen würden. In zwei Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass die Gespräche der dualen Systeme in deren „Arbeitskreis Sicherheitsleistungen“ abgebrochen worden seien, nachdem Vertreter der Beschlussabteilung in einer Besprechung am 31. März 2010 kartellrechtliche Bedenken gegen einen Sicherheitsleistungsfonds in der Gemeinsamen Stelle geäußert haben.

Im Schreiben vom 26. Juli 2010 bittet Frau [...] auch darum, Lösungsansätze aufzuzeigen, die „praktikabel“ und gleichzeitig wettbewerblich unbedenklich sind. Zu diesem Anliegen weise ich zunächst darauf hin, dass es Aufgabe der an einer möglichen Vereinbarung beteiligten Systembetreiber ist, die Kartellrechtskonformität sicherzustellen. Die Rolle der Kartellbehörden besteht hingegen darin, etwaige Kartellrechtsverstöße abzustellen und ggf. zu ahnden. Die nachfolgenden Einschätzungen der Beschlussabteilung können jedoch als Hilfestellung für die Systembetreiber und die Mitglieder des APV dienen.

Wie bereits mit Schreiben vom 18. Juni 2010 mitgeteilt, bestehen gegen „Alternative I“ keine wettbewerblichen Bedenken. Hinsichtlich der „Alternative II“ hält die Beschlussabteilung eine kartellrechtkonforme Gestaltung einer gemeinsamen Hinterlegung von Sicherheitsleistungen für möglich, sofern dies auf freiwilliger Basis außerhalb der Gemeinsamen Stelle erfolgt und ein individueller Abschluss der Bürgschaftsverträge ohne Begründung einer gesamtschuldnerischen Haftung gewährleistet ist.

#### 1. Keine Hinterlegung von Sicherheitsleistungen über die Gemeinsame Stelle

Die Aufgaben der Gemeinsamen Stelle sind in § 6 Abs. 7 VerpackV festgelegt. Zwar werden die drei Aufgaben nach dem Wortlaut von § 6 Abs. 7 VerpackV durch den Zusatz „insbesondere“ nicht als abschließend formuliert, eine Begrenzung des Tätigwerdens der Gemeinsamen Stelle auf den Umfang der notwendigen Kooperation ist jedoch bereits verfassungsrechtlich geboten. Wie in der Regierungsbegründung zur VerpackV-Novelle ausführlich dargestellt, ist der mit der Pflichtmitgliedschaft in der

Gemeinsamen Stelle verbundene Eingriff in die sog. „negative Vereinigungsfreiheit“ (Art. 9 Abs. 1 GG) nur insoweit gerechtfertigt, als dies den Umfang der notwendigen Kooperation betrifft. Für die Hinterlegung von Sicherheitsleistungen ist – über die Ermittlung der Mengenanteile hinaus – keine Kooperation der Systembetreiber untereinander erforderlich. Die Systembetreiber können die Sicherheitsleistungen weiterhin auch individuell hinterlegen. Das Kartellrecht enthält in dieser Hinsicht gleichartige Wertungen. Sofern Vereinbarungen Beschränkungen enthalten, die zur Erreichung der Effizienzziele nicht unerlässlich sind, ist eine der vier kumulativen Freistellungsvoraussetzungen vom Kartellverbot nicht erfüllt (§ 2 GWB, Art. 101 Abs. 3 AEUV). Auch wenn eine Vereinbarung die Freistellungsvoraussetzungen vom Kartellverbot erfüllt, dürfen Unternehmen nicht gezwungen werden, der Vereinbarung beizutreten (§ 21 Abs. 3 Nr. 1 GWB). Die Freiwilligkeit der Teilnahme an einer gemeinsamen Hinterlegung wäre bei einer Abwicklung über die Gemeinsame Stelle nicht gewährleistet.

Die vorgetragenen administrativen Vorteile einer gemeinsamen Hinterlegung von Sicherheitsleistungen vermögen ein Tätigwerden der Gemeinsamen Stelle - über die Ermittlung der Mengenanteile hinaus - nicht zu rechtfertigen. Es ist unmittelbar nachzuvollziehen, dass der Verwaltungsaufwand bei Hinterlegung über eine zentrale Stelle geringer ist als bei direkter Hinterlegung bei 16 Landesbehörden. Der Verordnungsgeber hat sich jedoch für einen dezentralen Vollzug durch die Bundesländer entschieden. Sofern der Verwaltungsaufwand hinsichtlich der Sicherheitsleistungen seitens der Länder als unnötig hoch eingeschätzt wird, könnte eine zentrale Behörde hiermit betraut werden. Auch soweit duale Systeme mit dem Ziel einer administrativen Vereinfachung einen zentralen „Bürgschaftsmittler“ auf privatrechtlicher Basis einsetzen wollen, ist weiterhin nicht ersichtlich, warum die Gemeinsame Stelle diese Rolle übernehmen müsste. Dies könnte ebenso auf rein vertraglicher Basis (ggf. unter Einschaltung Dritter wie z.B. einer Bank) organisiert werden.

## 2. Individueller Abschluss der Bürgschaften ohne Begründung einer gesamtschuldnerischen Haftung

In ihren Stellungnahmen haben die Systembetreiber mehrheitlich betont, dass sie einen gemeinsamen Abschluss einer Bürgschaft im Sinne eines Sicherheitsleistungsfonds nicht beabsichtigten. Vielmehr solle weiterhin jedes duale System individuell Bürgschaftsverträge abschließen und werde somit durch eine gemeinsame Hinterle-

gung bei der Auswahl eines Bürgen nicht beschränkt. Ein Rückgriff auf die Sicherheiten der jeweils anderen dualen Systeme solle sowohl im Innenverhältnis (duale Systeme untereinander) als auch im Außenverhältnis (gegenüber der jeweiligen Vollzugsbehörde) ausgeschlossen werden, sodass keine gesamtschuldnerische Haftung begründet werde. Aufgrund dieser vertraglichen Konstruktion komme es zu keiner Kostenvergemeinschaftung (§ 1 GWB, Art. 101 Abs. 1 AEUV).

Ich verstehe den Vortrag dahingehend, dass die Rolle eines gemeinsamen „Bürgschaftsmittlers“ darauf beschränkt wäre, die einzelnen, individuell vereinbarten Bürgschaften zu einer Gesamtbürgschaft zusammenzufassen, ohne dass der Mittler selbst zum Bürgen wird oder die Auswahlmöglichkeiten der Systembetreiber beschränkt. Unter diesen Voraussetzungen wäre in der Tat eine Vergemeinschaftung der Bürgschaftskosten nicht zu befürchten. Bei einer solchen Vertragskonstruktion wäre darauf zu achten, dass sie auch im Übrigen frei von Wettbewerbsbeschränkungen ist.

Die kartellrechtlichen Einschätzungen sind vorläufiger Natur und binden die Beschlussabteilung für etwaige künftige Verfahren nicht. Eine Kopie dieses Schreibens erhält die Gemeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH.

## **Schreiben B4-77/11 vom 27.9.2011**

### **an die acht Parteien des Ausschreibungsvertrags**

[Anrede]

nach dem sog. „Ausschreibungsvertrag“ (im Folgenden: AV) werden demnächst die im AV näher spezifizierten „Ausschreibungsführerschaften“ unter den Vertragsparteien verlost. Die Beschlussabteilung hat darauf hingewiesen, dass der AV anhand der in der Praxis gewonnenen Erfahrungen und ggf. aufgrund kartellrechtlicher Anforderungen kontinuierlich weiterzuentwickeln ist (vgl. auch Fallbericht B4-152/07, verfügbar unter [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)). Darüber hinaus hatte die Beschlussabteilung auf Bitte der beteiligten dualen Systeme den Entwurf des Ausschreibungsvertrages vom 5.11.2010 kursorisch geprüft und in einer Besprechung mit sechs dualen Systemen am 18.11.2010 mögliche kartellrechtliche Änderungserfordernisse dargestellt. Vor diesem Hintergrund bitte ich um Mitteilung bis zum 11.10.2011, welche Änderungen des AV die Vertragsparteien vor der nun anstehenden Verlosung beabsichtigen.

Unabhängig von anderen Änderungen des AV hält die Beschlussabteilung eine Aufnahme der sog. „Sondersammelsysteme“ in den AV für erforderlich. Nach § 8 AV werden für diese Gebiete bislang keine Ausschreibungsführerschaften verlost, eine Ausschreibung der LVP-Erfassung durch ein duales System findet nicht statt und die LVP-Erfassungskosten werden vergemeinschaftet. Dies stellt eine spürbare Wettbewerbsbeschränkung nach § 1 GWB dar, ohne dass die Freistellungsvoraussetzungen des § 2 GWB erfüllt sind (vgl. Fallbericht B4-152/07, S. 5-6).

Soweit hier bekannt haben die Vertragsparteien die Sonderregelung des § 8 AV aufgrund erwarteter Widerstände öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (öRE) gegen eine Ausschreibung getroffen. In dieser Hinsicht ist jedoch § 6 Abs. 4 S. 9 VerpackV zu beachten. Darüber hinaus weise ich darauf hin, dass eine unzulässige Verquickung einer öffentlich-rechtlichen mit einer erwerbswirtschaftlichen Tätigkeit eine anerkannte Fallgruppe der Behinderung nach §§ 19, 20 GWB ist (vgl. BGH, Urteil vom 21.7.2005, „Friedhofsruhe“), die hier im Einzelfall einschlägig sein könnte.

Sofern duale Systeme befürchten, dass Widerstände einzelner öRE zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Ausschreibung der Erfassungsleistungen in Sondersammelsystemen führen, kann dies durch eine Übergangsregelung adressiert werden. Zum Beispiel kann die Ausschreibung für die betroffenen zehn Vertragsgebiete im nächsten

Leistungszeitraum (1.1.2013-31.12.2015) - abweichend von den übrigen Vertragsgebieten – nur als Soll-Bestimmung vorgesehen werden, während die Zuweisung der Hauptkostenverantwortung zum „Ausschreibungsführer“ unabhängig von der tatsächlichen Durchführung einer Ausschreibung gilt. Mit einer solchen Regelung würde einerseits ein Anreiz geschaffen, die Erfassung auszuschreiben, andererseits würde damit möglichen Verzögerungen aufgrund von Widerständen einzelner öRE Rechnung getragen.

## **Schreiben B4-5/11-21 vom 13.10.2011**

### **Zur individuellen PPK-Verwertung bei Mitbenutzung der PPK-Erfassung durch duale Systeme**

[Anrede]

die Beschlussabteilung hat Anfragen erhalten, die Konditionen der PPK-Verwertung bei Mitbenutzung der kommunal organisierten PPK-Erfassung betrafen. In den Anfragen zeigte sich, dass den Erfassern eine mögliche Kopplungsproblematik nicht hinreichend bewusst war.

Die Beschlussabteilung hat bereits in früheren Schreiben darauf hingewiesen, dass die Kopplung des Abschlusses eines Erfassungsvertrages an die Beauftragung mit weiteren Leistungen - wie z. B. Sortierung, Aufbereitung, Verwertung - kartellrechtliche Bedenken hervorrufen kann (vgl. Schreiben B4-5/09-48 vom 9.10.2009). Dies gilt auch für die Fraktion PPK.

Die Erfassung ist eine von Sortierung und Verwertung getrennte Leistung. Einem dualen System steht es grundsätzlich frei, den ihm zustehenden PPK-Anteil an ein Unternehmen seiner Wahl zu veräußern bzw. ein Unternehmen seiner Wahl mit der PPK-Sortierung und/oder PPK-Verwertung zu beauftragen. Knüpft hingegen ein marktbeherrschender oder marktstarker PPK-Erfasser den Abschluss eines PPK-Erfassungsvertrages ohne sachliche Rechtfertigung an die Bedingung der Beauftragung mit der PPK-Sortierung/Verwertung, so stellt sich dies als eine nach §§ 19, 20 GWB unzulässige Kopplung dar. Mit der Kopplung wird die Auswahlfreiheit des dualen Systems beschränkt; der PPK-Erfasser dehnt seine marktbeherrschende oder marktstarke Stellung im Verhältnis zu den dualen Systemen auf die PPK-Sortierung/Verwertung aus. Entscheidet sich ein duales System dafür, die körperliche Übergabe des ihm zustehenden PPK-Anteils zu verlangen, impliziert eine Verweigerung der Übergabe durch den Erfasser die Kopplung der Leistung(en) „PPK-Sortierung/Verwertung“ an die Erfassungsleistung.

Die kartellrechtlichen Einschätzungen sind vorläufiger Natur und binden die Beschlussabteilung für etwaige künftige Verfahren nicht.

**Schreiben B4-157/08-2 vom 19.3.2012**

**Zur Einführung einer „gemeinsamen“ Wertstofftonne im Land Berlin („Klimatonne“)**

[Anrede]

vielen Dank für Ihre oben genannten Schreiben, in denen Sie um eine kartellrechtliche Einschätzung der vom Land Berlin beabsichtigten Vertragskonstruktion bei der Einführung einer „gemeinsamen“ Wertstofftonne bitten.

1. Sachverhalt

Ihren Sachverhaltsvortrag verstehe ich wie folgt:

Gemäß des sog. „Ausschreibungsvertrages“ wird die LVP-Erfassung für die vier Berliner Gebiete zum 1.1.2013 für eine Laufzeit von drei Jahren durch vier unterschiedliche duale Systeme (BellandVision, DSD, Interseroh, Landbell) neu ausgeschrieben. Nach dem Ausschreibungsvertrag übernimmt ab dem 1.1.2013 der jeweilige „Ausschreibungsführer“ auch die Hauptkostenverantwortung für die LVP-Erfassung. Bisheriger LVP-Erfasser ist bis zum 31.12.2012 in allen vier Gebieten Alba.

Darüber hinaus betreibt Alba seit 2004 eine entgeltliche gewerbliche Sammlung (§ 13 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 KrW-/AbfG) für stoffgleiche Nichtverpackungen (sNVP) sowie Holz und Elektrokleingeräte („Gelbe Tonne plus“) bei derzeit ca. 400.000 Haushaltungen. Hierzu nutzt Alba die gelben Tonnen der LVP-Erfassung, d.h. LVP, sNVP, Holz und Elektrokleingeräte werden bei diesen Wohnanlagen in einem Behälter erfasst. Die Berliner Stadtreinigungsbetriebe AdÖR (BSR) – ein Unternehmen des Landes Berlin, das nach § 5 Abs. 1 KrW-/AbfG Bln Entsorgungspflichten des Landes Berlin wahrnimmt – bietet seit 2009 eine entgeltfreie und von der LVP-Erfassung getrennte Tonne an („Orange Box“), mit der sNVP, Holz, Elektrokleingeräte und Alttextilien erfasst werden. Momentan sind ca. 37.000 Orange Box-Behälter aufgestellt.

Das Land Berlin und die BSR schlagen den dualen Systemen vor, die geltende Abstimmungsvereinbarung zum 1.1.2013 dahingehend abzuändern, dass die gelbe Tonne mit der Orange Box „zusammengeführt“ wird. Die neue Abstimmungsvereinbarung soll bis zum 31.12.2015 gelten und keine rechtliche Verpflichtung Albas enthalten, ihre gewerbliche Sammlung „Gelbe Tonne plus“ einzustellen. Das Land Berlin und die BSR beabsichtigen dabei folgende Vertragskonstruktion:

In einer Wertstofftonne werden künftig LVP, sNVP und Elektrokleingeräte erfasst (d.h. kein Holz, keine Alttextilien). Die Wertstofftonne ist für die Bürger entgeltfrei. Jedes der vier Berliner Vertragsgebiete wird für die Erfassung in zwei Teilgebiete variabler Größe aufgeteilt („Systembetreibergebiet“ und „örE-Gebiet“), wobei die Größe der Gebiete den Erfassungsmengen von LVP einerseits und sNVP und Elektrokleingeräten andererseits ungefähr entsprechen soll. Die Gebietsgrößen werden nicht anhand von Sortieranalysen, sondern anhand der tatsächlichen Entwicklung der Erfassungsmengen festgelegt. Die Größe der Gebiete wird halbjährlich neu berechnet und entsprechend angepasst. Die jeweilige Größe des „Systembetreibergebiets“ berechnet sich nach folgender Formel: [LVP-Erfassungsmenge im ersten Halbjahr 2011] geteilt durch [Gesamterfassungsmenge mit der neuen Wertstofftonne im vorangegangenen Halbjahr]. Für das erste Halbjahr wird zunächst ein Größenanteil des jeweiligen „Systembetreibergebiets“ von ca. 88% (71.000 t / 81.000 t) und ein Größenanteil des „örE-Gebiets“ von ca. 12% (10.000 t / 81.000 t) angesetzt. Die genaue Abgrenzung der beiden Teilgebiete sollen die beiden operativen Erfasser untereinander einvernehmlich regeln und halbjährlich anpassen. Die in § 5 Nr. 8 des Senatsverwaltungsentwurfes einer Abstimmungsvereinbarung erwähnte „Zweckgemeinschaft“ beinhaltet ausschließlich diese Abgrenzung der jeweiligen Erfassungsgebiete. Die Behälter werden in den Gebieten jeweils vom operativen Erfasser gestellt (d.h. im BSR-Teilgebiet werden die Behälter von der BSR gestellt). Sollte die „gemeinsame“ Wertstofftonne nicht über den 31.12.2015 hinaus fortgeführt werden und somit wieder eine „getrennte“ Erfassung erfolgen, wird BSR ihre Behälter abziehen.

Die dualen Systeme schreiben jeweils die LVP-Erfassung gemäß der so bestimmten Leistung aus, d.h. letztlich wird eine ca. zu erfassende Menge des Sammelgemischs ausgeschrieben (für die vier Gebiete insgesamt ca. 71.000 t). Die dualen Systeme beauftragen die Sortierung und Verwertung dieser Mengen (im Verhältnis ihrer Mitbenutzungsquoten). Das Land Berlin beauftragt BSR mit der Leerung einer Behälteranzahl, die dem „zusätzlichen“ Erfassungsmengenaufkommen entspricht (Erwartung ca. 10.000 t). Das Land Berlin beauftragt zudem die Sortierung und Verwertung dieser von BSR erfassten Mengen. Es kommt weder zu einer anteiligen Mengenübergabe an den örE (oder umgekehrt), noch zu einer wechselseitigen entgeltlichen Beauftragung mit der Erfassung. Insbesondere kommt es nicht zu einer (anteiligen) ausschreibungsfreien entgeltlichen Beauftragung der BSR durch die dualen Systeme. Auch darüber hinaus erfolgt kein Kostenausgleich zwischen örE einerseits und den

dualen Systemen andererseits. Jeder trägt somit sowohl hinsichtlich der Erfassung als auch hinsichtlich der Sortierung und Verwertung „seine eigenen Kosten“.

Nach Auffassung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt – die auch zuständige Feststellungsbehörde nach der VerpackV ist - ist diese Vertragskonstruktion konform mit dem Erfordernis der Gewährleistung einer flächendeckenden Erfassung nach § 6 Abs. 3 S. 1 und 3 VerpackV. Die Vertragskonstruktion war nicht Gegenstand von Diskussionen oder Beschlüssen im Ausschuss für Produktverantwortung der LAGA.

Eine analoge Übertragung dieses „Interpolationsmodells“ auf die PPK-Erfassung beabsichtigt das Land Berlin nicht, da die PPK-Erfassung in Berlin wettbewerblich (als gewerbliche Sammlung) ausgestaltet ist.

## 2. Auffassungen der Systembetreiber

Die Beschlussabteilung hat die dualen Systeme nicht zu ihren Vorstellungen über eine Abstimmungsvereinbarung für den betroffenen Zeitraum bzw. zu ihrer kartellrechtlichen Einschätzung befragt. DSD hat ein an die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt gerichtetes Schreiben vom 14.2.2012 übersandt. Demnach lehnt DSD das Konzept des Landes bzw. der BSR ab. Neben anderen Punkten (zu hoher angenommener BSR-Anteil, Quotenrelevanz der Flüssigkeitskartons, Aussortierbarkeit der Elektrokleingeräte, ...) kritisiert DSD u.a., dass die variable Gebietsaufteilung zu Kalkulationsunsicherheiten bei den Bietern führt. Interseroh hat telefonisch mitgeteilt, dass sie dem Konzept des Landes zustimmt. Die Positionen der weiteren dualen Systeme sind der Beschlussabteilung nicht bekannt.

## 3. Kartellrechtliche Einschätzung

Der Beschlussabteilung liegt nur ein grobes Konzept des Vorhabens vor. Ferner ist davon auszugehen, dass das vorgetragene Konzept auch bei einer grundsätzlichen Einigung über die Einführung einer „gemeinsamen“ Wertstofftonne im Rahmen der Verhandlungen mit den Systembetreibern noch diverse Änderungen erfahren würde. Zudem hat die Beschlussabteilung mögliche Bedenken der dualen Systeme oder anderer Marktteilnehmer nicht ermittelt. Vor diesem Hintergrund beschränken sich die nachfolgenden Hinweise auf einige zentrale Aspekte und beziehen sich ausschließlich auf die obige Sachverhaltsdarstellung.

Die wichtigsten kartellrechtlichen Anforderungen an die Vergabe der LVP-Erfassung bestehen in (i) einer von anderen Entsorgungsleistungen getrennten Vergabe der Erfassung, (ii) einer Ausschreibung der Erfassungsleistung und (iii) der Vermeidung einer (zu starken) Vergemeinschaftung der Erfassungskosten (Art. 101 AEUV, §§ 1, 2 GWB; vgl. dazu Fallbericht B4-152/07, verfügbar unter [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)).

Das vorgetragene Konzept verändert die Hauptkostenverantwortung des jeweiligen Ausschreibungsführers für die LVP-Erfassung nicht, sodass hinsichtlich einer (zusätzlichen) Vergemeinschaftung der Erfassungskosten keine Bedenken erkennbar sind. Auch die Anforderung einer von anderen Entsorgungsleistungen getrennten Vergabe der Erfassung ist nach dem dargestellten Konzept offenkundig erfüllt.

Ich gehe daher davon aus, dass Ihre Anfrage primär darauf abzielt, ob nach dem vorgelegten Konzept einer Gebietsteilung die Ausschreibung der LVP-Erfassungsleistung vollumfänglich gewährleistet ist. Gemäß der vom Land Berlin beabsichtigten Vertragskonstruktion sollen die dualen Systeme letztlich die Erfassung einer (anteiligen) Menge am Sammelgemisch ausschreiben, die der (bisherigen) LVP-Sammelmenge entspricht (für die vier Gebiete insgesamt ca. 71.000 t), ohne dass es zu einer (anteiligen) ausschreibungsfreien Beauftragung der BSR durch die dualen Systeme oder einem anderweitigen Kostenausgleich kommt. Dies stellt ein Modell einer additiven Flächendeckung dar. Nach Einschätzung der Beschlussabteilung bestehen gegen eine solche Ausschreibung keine grundsätzlichen Bedenken.

Es ist jedoch darauf zu achten, dass die Abstimmungsvereinbarung (und die zugehörige Systembeschreibung) auch im Übrigen keine (mittelbaren) Wettbewerbsbeschränkungen enthält, sodass der Bieterkreis nicht unnötig eingeschränkt wird (§ 6 Abs. 4 S. 9 VerpackV; BGH, Urteil vom 21.7.2005, „Friedhofsruhe“). Sofern die für das erste Halbjahr angenommene zusätzliche Erfassungsmenge (d.h. der BSR-Anteil) zu hoch angesetzt sein sollte, könnte daraus das von DSD dargestellte zusätzliche Kalkulationsrisiko resultieren, was tendenziell Bieter von einer Teilnahme an der Ausschreibung abhalten kann. In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass bereits in den vergangenen Ausschreibungen der Berliner Gebiete die Anzahl der teilnehmenden Bieter unter dem Bundesschnitt lag. Dies könnte auch an den relativ großen Gebieten sowie an der mit einem „Full-Service“ verbundenen Schlüsselproblematik liegen. Daher sollte die Abstimmungsvereinbarung einer etwaigen weiteren Aufteilung der Erfassungsleistung durch den jeweiligen Ausschreibungsführer in Lose nicht entgegenstehen und das Leistungsmerkmal „Full-Service“ kritisch überdacht werden bzw. zumin-

dest die aus dem „Full-Service“ resultierende Notwendigkeit eines Zugangs zu den relevanten Schlüsseln adressiert werden.

Darüber hinaus weise ich darauf hin, dass nach Auffassung der Beschlussabteilung solche Gebietsteilungsmodelle grundsätzlich auf die PPK-Erfassung übertragbar sind und somit entsprechende Auswirkungen auf die bisherige Praxis der Mitbenutzung der PPK-Erfassung haben können. In diesem Zusammenhang ist unklar, welcher Regelungsgehalt dem § 3 Nr. 1 des Senatsverwaltungsentwurfs einer Abstimmungsvereinbarung („Die Parteien streben weiterhin die einheitliche Erfassung der PPK-Fraktion an“) zukommen soll.

Die kartellrechtlichen Einschätzungen sind vorläufiger Natur und binden die Beschlussabteilung für etwaige künftige Verfahren nicht. Ich gehe davon aus, dass Sie eine Kopie dieses Schreibens an die dualen Systeme weiterleiten. Andernfalls bitte ich um entsprechende Nachricht.

## **Anhang 4: Verträge zwischen dualen Systemen**

Die Gemeinsame Stelle dualer Systeme Deutschlands GmbH wurde im Rahmen der Sektoruntersuchung um Vorlage einer zur Veröffentlichung bestimmten Fassung des (i) Ausschreibungsvertrags, des (ii) Mengenermittlungsvertrags LVP und Glas, des (iii) Mengenermittlungsvertrags PPK und des (iv) Nebenentgelteclearingvertrags gebeten. Die übermittelten Fassungen dieser vier Verträge zwischen dualen Systemen werden als Anhang 4 zur Sektoruntersuchung veröffentlicht.