

Dluhosch, Barbara

Article — Digitized Version

Einstieg in die Kreislaufwirtschaft: Ausstieg aus der Wettbewerbswirtschaft?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dluhosch, Barbara (1995) : Einstieg in die Kreislaufwirtschaft: Ausstieg aus der Wettbewerbswirtschaft?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 3, pp. 140-148

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137221>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Barbara Dluhosch

Einstieg in die Kreislaufwirtschaft – Ausstieg aus der Wettbewerbswirtschaft?

Die Umgestaltung der Abfallpolitik durch die 1991 verabschiedete Verpackungsverordnung hat nicht nur Umwelt- und Abfallpolitikern Anlaß zu teilweise heftigen Diskussionen geliefert, sondern auch zunehmend die Wettbewerbshüter auf den Plan gerufen. Wurde im Abfallsektor der Wettbewerb unter den Entsorgern geopfert, um einseitig ökologischen Zielen gerecht zu werden? Wo bestehen in wettbewerblicher Hinsicht Reformbedarf und Reformmöglichkeiten?

Nach Vorstellung der Politik soll der Umfang deponierter Abfälle spürbar reduziert werden. Erklärtes Ziel ist dabei der Einstieg in die Kreislaufwirtschaft. Produkte sollen nach ihrem Gebrauch verwertet und einer erneuten Verwendung zugeführt werden. Diese Absicht lag auch der 1991 verabschiedeten Verpackungsverordnung zugrunde. Danach sind Abfüller und Vertrieber verpflichtet, Verpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen. Des weiteren wird den solchermaßen Verpflichteten eine konkrete Entsorgungsstruktur vorgegeben, wonach ein bestimmter Anteil der Verpackungsrückstände stofflich zu verwerten ist. Ähnliches ist unter anderem für Druckerzeugnisse, Altautos und Elektronikrückstände geplant.

Nach wie vor besteht jedoch nicht nur Dissenz darüber, wie das Ziel einer Verringerung von Abfällen erreicht werden soll. Auch die organisatorische Umsetzung ist umstritten. Gegen die jetzige Regelung werden nicht zuletzt wettbewerbspolitische Argumente angeführt. Im Blickpunkt steht dabei nicht nur die konkrete Ausgestaltung des Dualen Systems mit einer zentralen Trägergesellschaft, regionalen Allein Anbietern bei Erfassungsleistungen und einer relativ übersichtlichen Zahl von Unternehmen, die die Verwertung garantieren. Mit der Verpackungsverordnung veränderte sich das gesamte Bild der Entsorgungswirtschaft. Neue Anbieter drängten mit einer Breite und Dynamik in den Markt, die bei vielen als wettbewerbspolitisch bedenklich gilt¹.

Ehemals ein Markt mit vorwiegend mittelständischen Firmen, wird die Entsorgung inzwischen durch größere Unternehmen geprägt, viele davon Tochterunternehmen von Versorgern. Hinzu kommt ein weiteres: Trotz eines erheblichen Wachstums des Marktes für Entsorgungsleistungen insgesamt zeichnet sich unverkennbar eine Konzentrationstendenz ab. Allgemein wird erwartet, daß, gemessen am Umsatz, in naher Zukunft ein halbes Dutzend Unternehmen nahezu die Hälfte des gesamten Marktes abdeckt. Diese Veränderung der Marktstruktur wird von vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen und ihren Interessenvertretungen beklagt, aber auch von wissenschaftlicher Seite und vom Bundeskartellamt mit Sorge gesehen². Zu erdrückend scheint die Präsenz großer Unternehmen. Befürchtet wird, daß mit der Zeit einige wenige Anbieter eine Position erringen könnten, die es ihnen erlaubt, sich unbequemer Konkurrenten zu erwehren und Märkte unter sich aufzuteilen.

Würde sich dies bewahrheiten, würden nicht nur Entwicklungsmöglichkeiten von Unternehmen und

¹ Stellvertretend seien hier genannt Reinhard Kowalewsky: Spieß umdrehen: Die Branchenriesen wehren sich mit allen Mitteln gegen neue Wettbewerber, in: *Wirtschaftswoche*, Nr. 36 vom 3. 9. 1993, S. 150; o.V.: Wettbewerb: Energieriesen verdrängen mittelständische Entsorger, in: *Rohstoffrundschau*, 48. Jg. (1993), S. 274 f.; o.V.: Zu wenig Wettbewerb in der Abfallbranche, in: *Handelsblatt*, Nr. 201 vom 18. 10. 1993.

² Rupert Scholz: Verfassungsfragen zu Rechtsstellung des Verbrauchers und dritter Abfallunternehmen außerhalb des Dualen Systems nach der VerpackV, Rechtsgutachten, 1993; Bundeskartellamt: Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1991/92, Bundestags-Drucksache 12/5200 vom 24. 6. 1993, Bonn, S. 131 ff.; bvp-Bundesverband Papierrohstoffe: Stellungnahme anlässlich der Anhörung der SPD-Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg zum Thema „Monopolbildung in der Entsorgungswirtschaft“ vom 22. 6. 1993.

Dr. Barbara Dluhosch, Wirtschaftspolitisches Seminar der Universität zu Köln, ist gegenwärtig im Economics Department an der Stanford University, USA, tätig.

Märkten beschnitten. Auch für die Verbraucher würde die Entsorgung teuer zu stehen kommen. Statt Wettbewerb und günstiger Preise würde dann in der Entsorgungswirtschaft – so eine vielfach geäußerte Auffassung – Selbstbedienung³ vorherrschen. Ins Visier der Kritik geraten sind dabei vor allem die im Entsorgungsmarkt tätigen Versorgungsunternehmen. Aber auch der Umweltpolitik wird vorgeworfen, wettbewerbliche Konsequenzen bei der Neugestaltung der Rahmenbedingungen nicht hinreichend bedacht zu haben.

Wenig aussagekräftige Indikatoren

Der globale Hinweis auf die rapide Zunahme der Unternehmensgrößen ist indes wenig überzeugend. Dies gilt ebenso für andere häufig angeführte Größen wie die Zahl der Unternehmensübernahmen, die Entsorgungskosten oder etwaige Gewinne beteiligter Unternehmen. Über die Wettbewerbssituation auf dem jeweils relevanten Markt besagen sie alle gleichermaßen wenig. Hierfür ist es erforderlich, die verschiedenen Teilmärkte des Entsorgungsmarktes näher zu betrachten. Dazu gehört erstens die Erfassung, d.h. das Einsammeln gebrauchter Verpackungen vor Ort. Zweitens sind die Verpackungen zu verwerten. Gegebenenfalls kommt eine dritte Ebene hinzu, denn im Prinzip kann entweder jeder der Verpflichteten selbst dafür Sorge tragen, daß die vorgeschriebenen Erfassungs- und Verwertungsmengen erreicht werden, oder die Auflagen werden durch die Verpflichteten kollektiv bzw. gruppenweise erfüllt. Im letztgenannten Fall ist zusätzlich zur Erfassung und Verwertung eine Koordinationsleistung zu erbringen, damit sichergestellt ist, daß die erforderlichen Mengen insgesamt auch erreicht werden.

Der alleinige Hinweis auf die Unternehmensgröße schlägt schon deshalb fehl, weil wenige große Anbieter ebenso stark im Wettbewerb miteinander stehen können wie zahlreiche kleinere. Eine herausragende Angebotsposition bietet für sich genommen noch keinen Schutz vor Konkurrenz. Das Unbehagen angesichts der Konzentrationstendenz beruht vielfach auf der Vermutung, die Konkurrenz würde sich auf jene Anbieter beschränken, die bereits im Markt präsent sind. Das Augenmerk ist jedoch nicht allein auf die aktuellen Wettbewerber im Markt zu richten. Im Blick zu halten ist stets auch die Möglichkeit, daß neue An-

bieter Marktchancen für sich entdecken⁴. Dabei kann der neue, ernstzunehmende Wettbewerber auf anderen Märkten bereits lange etabliert sein. Vor allem Unternehmen mit einer ähnlichen Technologie können unter Umständen sehr schnell ihren Produktionsapparat umstellen. Dies gilt beispielsweise in einigen Fällen für das Verhältnis von Entsorgern und chemischer Industrie in der Verwertung. Beide, aktuelle wie potentielle Konkurrenten, zwingen im allgemeinen die Etablierten unabhängig von ihrer Zahl und Größe zu wettbewerblichem Verhalten. Wie schnell dabei ehemals überragende Marktpositionen erodieren können, zeigt beispielsweise der Fall IBM. Nur dann, wenn die herausragende Marktposition gehalten werden kann, ohne daß eine entsprechende Leistung geboten werden muß, kann von einem Mangel an Wettbewerb gesprochen werden. Allein der Blick auf Größe und Struktur etablierter Unternehmen liefert hierfür aber keine hinreichende Basis.

Bestehende Marktzutrittschranken?

Nur auf die Klagen jener zu hören, die ihre Wettbewerbsposition bedroht sehen oder sich von neuen Entwicklungen ausgeschlossen fühlen, greift ebenso zu kurz. Daß Unternehmen vom Markt verdrängt werden und statt dessen neue Anbieter Fuß fassen können, spricht noch nicht gegen die neuen Anbieter. Im Gegenteil, die Fluktuation auf der Angebotsseite kann durchaus Ausdruck wirksamen Wettbewerbs sein, gerade wenn sich die Rahmenbedingungen ändern und sich die Angebotsseite neuen Erfordernissen anpassen muß. Im allgemeinen ist ein abgestimmtes Verhalten einzelner Anbieter zu Lasten der übrigen Anbieter wie auch der Nachfrager sogar eher auf stabilen Märkten zu erwarten als auf Märkten, die sich im Umbruch befinden, ist doch bei letzteren die Einschätzung des Verhaltens der übrigen Marktparteien erschwert.

Kritik ist dann berechtigt, wenn es zu einem wettbewerbswidrigen Herausdrängen unliebsamer Konkurrenten kommt. Aus der Tatsache, daß Unternehmen in ihrer eigenständigen Existenz bedroht sind, läßt sich dies aber ebensowenig entnehmen wie die Wettbewerbsintensität aus der zu einem Zeitpunkt existierenden Unternehmensstruktur. Kurzum: Anhand von Marktstruktur und Marktverhalten kann allenfalls eine erste Vermutung über den Wettbewerbsgrad abgelei-

³ So zum Beispiel Klaus Niehörster: Goldene Eier unterm Müllhaufen, in: Entsorgungspraxis 1993, S. 664 f.; vgl. hierzu auch die kleine Anfrage im Deutschen Bundestag: „Der Grüne Punkt und die Abfallpolitik der Bundesregierung“, Bundestags-Drucksache 12/4115 vom 14. 1. 1993.

⁴ Marktzutrittschranken untersucht von Carl Christian Weizsäcker: Barriers to Entry, Berlin, Heidelberg und New York 1980. Speziell zur Theorie „bestreitbarer Märkte“ vgl. William J. Baumol, John Panzar, Robert D. Willig: Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York u.a. 1982.

tet werden. Maßgeblich für die Wettbewerbsintensität ist, ob einzelne Anbieter vor dem Marktzutritt neuer Wettbewerber geschützt sind.

Auch daß sich die gewählte ordnungspolitische Lösung als teuer erweist, ist noch kein Indiz für das Bestehen von Marktzutrittsschranken. Denn die Kosten sind nicht zuletzt Ausfluß der Tatsache, daß der ordnungspolitische Rahmen eine effiziente Lösung anstehender Entsorgungsprobleme gar nicht erlaubt⁵. Die politische Vorgabe, eine bestimmte Menge stofflich zu verwerten, steht einer flexiblen Anpassung an die jeweiligen Knappheiten der verschiedenen Entsorgungswege entgegen. Die mit diesen Verwerfungen verbundenen Kosten sind nicht Ausdruck von Fehlentwicklungen auf der Angebotsseite, sondern Ergebnis von Fehlanreizen in der Abfallpolitik. Insoweit ist hier weniger Kritik an der Marktstruktur selbst zu üben als vielmehr an einer ineffizienten Regulierung, die nachfrageseitig die Angebotsstruktur von Entsorgungsleistungen formt. Diese Kosten dann einfach der jeweils vorhandenen Marktstruktur anzulasten, wäre verfehlt.

Statt die Entsorgung auf administrativem Wege vorrangig in die stoffliche Verwertung zu lenken, sollte deshalb Raum für einen Wettbewerb der Entsorgungswege geschaffen werden⁶. Hier hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu Recht eine Öffnung für alternative Lösungen gefordert⁷. Eine solche Öffnung wäre gerade auch aus wettbewerbspolitischer Sicht zu begrüßen, da sie gleichzeitig den Disziplinierungsdruck für die Anbieter einer stofflichen Verwertung erhöht.

Notwendiger Kapazitätsaufbau

Daß einige Unternehmen Gewinne erwirtschaften oder diese auch nur erwarten, ist ebenfalls für sich genommen kein Indikator dafür, daß hier Marktpositionen auf Kosten der Nachfrager errungen wurden, die de facto nicht mehr durch andere Anbieter in Frage gestellt werden können⁸. Der Hinweis einer Reihe von Anbietern, daß auch gegenwärtig noch vielfach Verluste ausgewiesen werden, sticht dabei we-

nig. Denn zweifelsohne würden die gegenwärtigen Verluste nicht in Kauf genommen, wenn nicht später Überschüsse erwartet würden. Bilanzen oder auch Erwartungen können jedoch nicht nur weit ab von den tatsächlich erwirtschafteten Renditen liegen. Auch sind Gewinne im Prinzip durchaus kompatibel mit wettbewerblichen Strukturen. Aus dynamischer Perspektive, wenn es also um die Weiterentwicklung von Produkten und Märkten geht, sind sie sogar notwendiger Bestandteil einer Wettbewerbswirtschaft; ein Aspekt, der gerade in der Wachstumsphase des noch jungen Entsorgungsmarktes bedeutsam ist. Kapazitäten für Logistik sowie stoffliche Verwertung müssen aufgebaut und Märkte für Recyclingprodukte entdeckt werden, wenn die Vorstellungen der Politik über eine Verringerung an deponierten Rückständen bei gleichzeitig stärkerer Vermeidung und Verwertung umgesetzt werden sollen. Ohne daß entsprechende Überschüsse winken, bleiben hier die erwünschten Investitionen aus.

Dies gilt erst recht unter dem Risiko einer Abfallpolitik, die noch im Fluß ist und heute Anspruchsniveaus formuliert, die morgen wieder zurückgezogen werden. Laufende ordnungspolitische Änderungen bergen die Gefahr einer vorzeitigen Entwertung von einmal getätigten Investitionen. Zögerlich werden all jene sein, deren Investitionen zwar unter den Bedingungen eines verlässlichen Ordnungsrahmens rentabel wären, aber angesichts der Unwägbarkeiten nicht mehr attraktiv erscheinen. Getätigt werden dann nur noch jene Investitionen, bei denen Investoren erwarten, daß sie auch nach Berücksichtigung von Risiken mindestens die durchschnittliche Kapitalverzinsung erwirtschaften. Selbst ausgewiesene Gewinne sind somit weit davon entfernt, ein zweifelsfreier Indikator der Wettbewerbsintensität zu sein. Dahinter können sich auch Risiken, d.h. Kosten verbergen.

Entscheidend bleibt aus wettbewerbspolitischer Sicht, ob die Höhe der Risikoprämien immer wieder in Frage gestellt werden kann. Notabene: Worauf es ankommt, ist nicht die Unternehmensgröße, auch nicht der Grad an horizontaler oder vertikaler Verflechtung allgemein oder ob Gewinne erzielt beziehungsweise erwartet werden oder nicht. Entscheidend ist vielmehr der Offenheitsgrad von Märkten.

⁵ Zu den Ineffizienzen der Verpackungsverordnung vgl. z.B. Karl-Heinrich Hansmeyer: Das Duale System und die Verpackungsverordnung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 73. Jg. (1993), H. 5, S. 232-236.

⁶ Vgl. hierzu ausführlich Christoph Kreienbaum, Cora Wacker-Theodorakopoulos: Für eine umweltorientierte Abfallpolitik: Notwendiger Wettbewerb der abfallwirtschaftlichen Handlungsoptionen, HWWA-Report Nr. 137, Hamburg 1994.

⁷ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1993/94, Stuttgart 1993, Tz. 423 f.

⁸ So verweist z.B. Kessler auf Umsatzrenditen zwischen 7% und 10%; vgl. Martin Kessler: An der Leine: Nach Töpfers Rettungsaktion übernimmt die Müllwirtschaft die Macht beim Dualen System, in: Wirtschaftswoche, Nr. 37 vom 10. 9. 1993, S. 24-29. Kritisch mit Beispielrechnungen äußern sich generell: Franklin Fisher, John J. McGowan: On the Misuse of Accounting Rates of Return to Infer Monopoly Profits, in: American Economic Review, Vol. 73 (1983), S. 82-97.

Regionale Alleinanbieter

Daß hier gravierende Defizite bestehen, ist allerdings nicht von der Hand zu weisen. Dies gilt für die Erfassung gebrauchter Verpackungen beim Verbraucher ebenso wie für die der Erfassung nachgelagerte Verwertung. Ohne Frage hat der Zeitdruck mit dazu beigetragen, daß vielfach die Effizienz einem schnellen Vertragsabschluß geopfert wurde. Schließlich standen Abfüller und Vertreiber in der Pflicht, fristgerecht eine umfassende Lösung aufzubauen. Die gebotene Kürze bietet aber weder eine generelle Entlastung, beispielsweise mit Blick auf Vertragslaufzeiten, noch legitimiert dies jene Marktstruktur, die sich letztlich herausgebildet hat. Nachbesserungsfähig und -bedürftig ist schon die regionale Alleinbieterschaft bei der Erfassung.

Gegenwärtig werden die gebrauchten Verpackungen direkt beim Verbraucher oder in Verbrauchernähe über Container eingesammelt. Diese Aufgabe wurde jeweils exklusiv einem Anbieter pro Region übertragen und dies häufig langfristig. Gewiß gibt es viele Argumente, mit denen sich diese Strukturen, die sich letztlich im Erfassungsbereich herausgebildet haben, stützen lassen. Dazu mögen Zweifel gehören, ob die vorgeschriebenen Rücklaufmengen erreicht worden wären, wenn die Verpackungsrückstände beim Handel und nicht direkt beim Verbraucher erfaßt würden. Gewiß auch werden sich bei dem gewählten Ordnungsrahmen in der Erfassung tendenziell immer Entsorgungsgebiete herauskristallisieren, die fast ausschließlich von einem Anbieter abgedeckt werden, da es transportkostensenkend ist, wenn bestimmte Gebiete durch ein Unternehmen entsorgt werden.

Daß ein Wettbewerb im Markt sich dort nicht hält, schließt aber den Wettbewerb um den Markt durch Ausschreibung nicht aus. Die bestehenden Möglichkeiten, den leistungsfähigsten Anbieter der Erfassungsleistung im Wege der Ausschreibung zu ermitteln, wurden jedoch nicht ausgeschöpft⁹. Nicht selten wurde darauf sogar gänzlich verzichtet. Dazu trug nicht zuletzt die Position der kommunalen Anbieter bei, die sich angesichts schrumpfender Aufgabenbereiche bei der Deponierung und Verbrennung des sogenannten Restmülls bemühten, in den neuen Marktsegmenten Fuß zu fassen. Zugleich kam den Kommunen jedoch auch bei der organisatorischen Umsetzung der Erfas-

sung von Verpackungsrückständen vor Ort wesentliche Bedeutung zu. Denn die Verpackungsverordnung schreibt eine Abstimmung mit bereits bestehenden kommunalen Entsorgungseinrichtungen vor.

Im Ergebnis übernahmen vielfach die Stadtwerke selbst oder diese in Gemeinschaftsunternehmen mit privaten Anbietern das Einsammeln der Verpackungsrückstände. Hier ist der Verdacht angebracht, daß der Wettbewerb samt seiner positiven Wohlfahrtseffekte spezifischen Interessen kommunaler Anbieter, also der Wahrung von Besitzständen, geopfert wurde. Daß ordnungspolitische Änderungen eine teilweise Entwertung bestehender Strukturen mit sich bringen können, darf jedoch nicht dazu verleiten, dauerhaft neue Protektionsfälle zu schaffen. Das Argument, daß der Wettbewerb belebt wird, wenn zusätzlich neben den großen Entsorgern noch kommunale Anbieter in der Branche tätig sind¹⁰, verfängt nicht. Denn bezogen auf den jeweils relevanten Markt, nämlich die Erfassung in einer bestimmten Region, ändert sich an der gesicherten Anbieterposition wenig. Lediglich die Identität des Anbieters ist eine andere. Statt eines privaten Anbieters übernimmt ein kommunaler die Aufgabe. Damit jedoch ist wenig gewonnen.

Das Duale System in der Kritik

Dem Wettbewerb mehr Geltung zu verschaffen, heißt aber nicht nur, die Möglichkeit von Ausschreibungen regionaler Erfassungsrechte mit dem alleinigen Kriterium der Leistungsfähigkeit stärker als bisher zu nutzen. Auch auf die Ausgestaltung kommt es an. Dem Wettbewerb ist wenig gedient, wenn zwar anfangs eine Ausschreibung erfolgt, nach erfolgter Ausschreibung aber die Disziplinierung des Anbieters weitgehend fehlt, weil die regionale Alleinbieterschaft auf zehn Jahre hinaus gesichert ist. Eine auf Jahre abgesicherte Marktposition gibt Freiräume, vor allem befreit sie vom Disziplinierungsdruck. Wettbewerbliche Strukturen zu sichern, heißt, eine formelle Ausschreibung mit deutlich kürzeren Frequenzen als bisher anzustreben¹¹.

Beklagt wird häufig auch, daß Abfüller und Vertreiber die in der Verpackungsverordnung vorgeschriebenen Erfassungs- und Verwertungsquoten kollektiv erfüllen. Aufgebaut wurde ein gemeinsames System

⁹ Zu Recht beklagen dies deshalb die Arbeitskreise Umweltschutz und Kartellreferenten: Konzentrationsprobleme in der Entsorgungswirtschaft, Potsdam 7/8. 10. 1993; und das Bundeskartellamt: Wettbewerbspolitische und kartellrechtliche Probleme der deutschen Entsorgungswirtschaft, Arbeitsunterlage für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 4./5. 10. 1993 in Berlin.

¹⁰ Als wettbewerbsförderndes Element will der Verband kommunaler Unternehmen das Engagement interpretiert wissen; vgl. Verband kommunaler Unternehmen (Vku): Vku gründet Arbeitsgemeinschaft Entsorgung, in: Nachrichten und Notizen, Pressedienst des Vku, Nr. 3/1993 vom 16. 06. 1993, hier S. 1.

¹¹ Für eine fühlbare Verkürzung der Laufzeiten plädieren hier auch: Arbeitskreise Umweltschutz und Kartellreferenten, a.a.O., S. 34 ff.

mit einer zentralen Trägergesellschaft, der Dualen System Deutschland GmbH. Sie ist dafür zuständig, daß die entsprechenden Erfassungs- und Verwertungsmengen insgesamt über alle Beteiligten gesehen erreicht werden. Hierzu waren einerseits – wie erwähnt – flächendeckend Entsorger zu gewinnen, die das Einsammeln der Verpackungen vor Ort übernehmen. Andererseits war sicherzustellen, daß die Verpackungen nachfolgend entsprechend den Vorgaben des Ordnungsgebers verwertet werden. Ausweis der Teilnahme am System ist der Grüne Punkt. Im Gegenzug wird dafür von den Abfüllern eine Lizenzgebühr erhoben, die die Kosten des Systems einschließlich der Erfassung der Verpackungen abdecken soll.

Diese kollektive Erfüllung der Verpflichtung von Abfüllern und Vertreibern durch die Duale System Deutschland GmbH stand von Beginn an im Mittelpunkt der wettbewerbspolitischen Kritik. Als einziges System zur Entlastung der Verpflichteten im haushaltsnahen Bereich gilt sie als besonders sichtbares Ergebnis der Tendenz zu monopolistischen Strukturen. Die Verpackungsverordnung selbst, so der Hinweis der Kritiker, sei hier durchaus offen für Alternativen: Nicht nur, daß sie die kollektive Erfüllung als Option neben der individuellen sieht; auch de jure ist eine Erfüllung durch Dritte oder mehrere Systeme möglich¹².

Gemeinschaftliche Lösung sinnvoll

Gleichwohl ist der Blick auch auf die Verpackungsverordnung zu richten. Die Verpackungsverordnung nimmt den jeweiligen Anbieter eines Produktes in die Pflicht, für die Rücknahme und Verwertung etwaiger Verpackungsrückstände Sorge zu tragen. Mit dieser Vorschrift wird zumindest bei der Entsorgung ladengängiger Verkaufsverpackungen stark auf eine gemeinschaftliche Lösung hingewirkt. Die ökonomischen Gründe für diese Tendenz liegen in der praktischen Umsetzung der Produzentenverantwortung. Sofern es den Betroffenen prinzipiell freisteht, ob sie ihrer Pflicht individuell oder kollektiv nachkommen, hängt ihre Wahl maßgeblich von den jeweils anfallenden Kosten ab. Sich einem System anzuschließen, das für die Erfüllung der Pflichten Sorge trägt, kann in der Gesamtsicht über alle Beteiligten kostensparend sein.

Es gibt gute Gründe zu vermuten, daß dies hier der Fall ist. Denn erstens sind die Verpackungen einzelner Hersteller regional breit gestreut und nach Gebrauch teilweise stark durchmischt. Zweitens nutzen jeweils mehrere Hersteller ein- und dasselbe Material¹³. Die Pflichten individuell zu erfüllen, würde verlangen, daß jeder einzelne Betroffene seine Produkte zurücknimmt. Dies setzt voraus, daß die Verpackungen eines jeden Herstellers aus dem Konglomerat gebrauchter Verpackungen herausgefiltert und ihm wieder zugeordnet werden. Die Alternative besteht darin, gebrauchte Verpackungen gemeinschaftlich einsammeln zu lassen und für die Verwertung dann primär nach verschiedenen Materialien zu sortieren. Die Kosten der Erfassung und Verwertung werden dabei auf die Teilnehmer umgelegt.

Vieles spricht dafür, daß die Summe der Kosten einer herstellerspezifischen Lösung über alle Verpflichteten gesehen höher ist als die Kosten einer gemeinschaftlichen Lösung. Eine herstellerspezifische Lösung stößt schon auf die Schwierigkeit, daß der jeweilige Hersteller einer gebrauchten Verpackung auch mit der findigsten Technologie nicht in jedem Fall identifiziert werden kann. Auch wenn es mehrere Systeme geben sollte, wird die herstellerspezifische Zuordnung nicht unbedingt entbehrlich. Vielmehr dürfte darüber hinaus vielfach noch eine herstellerspezifische Bündelung über eine Clearingstelle erforderlich sein. Denn die Streubreite der Verpackungsrückstände einzelner Hersteller wird im allgemeinen unterschiedlich und demnach kaum in jedem Fall mit dem regionalen Wirkungsbereich des jeweiligen Systems deckungsgleich sein. Nur nach einer Bündelung der erfaßten und verwerteten Mengen aber kann überprüft werden, ob der einzelne Anbieter eines Produktes seinen Pflichten nachgekommen ist.

Der vergleichsweise hohe Aufwand, den eine individuelle Erfassung mit herstellerbezogener Sortierung erfordert, legt nahe, die Erfassung gemeinschaftlich vornehmen zu lassen und die eingesammelten Verpackungsrückstände eben nicht primär nach verschiedenen Herstellern, sondern lediglich nach verschiedenen Stoffgruppen zu sortieren. Sammel- und Sortierkosten fallen dann für den Verbund an. Dies läuft auf eine Fondslösung hinaus, die einer entsprechenden Koordinierung durch ein Unternehmen bedarf. Das ist die gegenwärtige Situation. Die hierzu erforderliche Koordinationsleistung wird von der Dualen System Deutschland GmbH erbracht. Die gemeinsame Trägerorganisation ist folglich weniger Ergebnis einer Fehlentwicklung im Markt als Konsequenz der Verpackungsverordnung.

¹² Vgl. hierzu Rupert Scholz, a.a.O.

¹³ Zur Bedeutung geringer Herstellerspezifität für die Umsetzung der Verpackungsverordnung vgl. auch Karin Holm-Müller: Neudefinition von Eigentumstiteln zur Lösung umweltpolitischer Probleme, in: Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 212 (1993), S. 480-496.

Bedeutung des Handels

Freilich spielt auch der Handel eine wesentliche Rolle auf dem Weg eines Produktes vom Hersteller zum Verbraucher. Vielfach ist deshalb die Meinung vertreten worden, daß der Handel auf eine einheitliche Lösung gedrängt hat. Für die Hypothese, daß der Handel einer Erfüllung der Verpflichtung auf individueller Basis oder durch mehrere Systeme entgegensteht, spricht jedoch wenig. Das einzelne Handelsunternehmen hat zwar unter Umständen ein Interesse daran, nicht selbst in die Pflicht genommen zu werden. Ob es aber beispielsweise als Anlaufstelle bei der Erfassung in die Pflicht genommen wird oder nicht, hängt in erster Linie davon ab, ob es ihm gelingt, eine hinreichend große Anzahl von Produzenten dazu zu bewegen, Entsorgungsleistungen nachzufragen. Dies heißt aber nicht, daß der Handel eine bestimmte Form der Organisation der Entsorgung vorgeben kann. Der Handel wäre nur dann in einer solchen Position, wenn er mittlerweile eine Marktmacht erlangt hätte, die er gegenüber den Abfüllern als den Verpflichteten der Verpackungsverordnung einsetzen könnte, um ein einzelnes System zu forcieren.

Eine solche Marktmacht¹⁴, die eine Diskriminierung von Produkten unbesehen der Effizienz der Leistungskomponente Entsorgung erlaubt, besitzt der Handel aber nicht. Ganz allgemein kann es sich ein Handelsunternehmen nicht leisten, die Wünsche der Konsumenten zu ignorieren, wenn es sich im Markt halten und Kunden nicht verlieren will. Andernfalls muß es damit rechnen, daß ihm ein anderes Handelsunternehmen Absatzmärkte streitig macht. Sollte bei sonst identischen Produkten mit positiver Handelsspanne die Leistungskomponente Entsorgung bei einem der Produkte effizienter erbracht und kostengünstiger angeboten werden, so ist dies Anreiz, das Produkt in das Sortiment aufzunehmen. Wenn aber Handelsunternehmen im Wettbewerb um Kunden stehen, können sie auch keine Macht gegenüber den Nachfragern von Handels- und Entsorgungsleistungen, nämlich den Produzenten, entfalten und diese dazu drängen, bei der Entsorgung ladengängiger Verkaufsverpackungen lediglich ein System zu nutzen, obwohl vielleicht ein Spektrum verschiedener Entsorgungsorganisationen effizienter wäre. Wenn sich dennoch eine kollektive Lösung herauskristallisiert, dürfte der Grund dafür vor allem bei den Kosten zu suchen sein.

Weshalb Produzentenverantwortung?

Es muß allerdings erneut betont werden, daß es nicht allein die große Streubreite und der hohe Durchmischungsgrad gebrauchter Verpackungen sind, die

eine gemeinschaftliche Lösung quantitativer Erfassungs- und Verwertungsaufgaben vielfach günstiger erscheinen lassen. Hinzu kommt ein weiteres: Dadurch, daß die Verpackungsverordnung die Verantwortung für die Entsorgung explizit Abfüllern und Vertreibern zuordnet, begünstigt sie die Dynamik in Richtung eines einheitlichen Systems. Alternative Lösungen sind jedoch denkbar. Im Prinzip könnte die Abfallpolitik statt dessen auch dem Letztbesitzer (vielfach der Verbraucher) die Entsorgung überantworten. Wenn der Anbieter eines Produktes nicht nachweisen müßte, wie die Verpackung seines Produktes entsorgt wird, und wenn nicht er es wäre, der explizit von seinen Pflichten entlastet werden müßte, sondern der jeweilige Konsument, könnten sich zumindest regionale Lösungen leichter entwickeln. In den Vereinigten Staaten war es zum Teil dieser Weg, der gewählt wurde.

Jene, die dafür plädieren, den Hersteller direkt in die Pflicht zu nehmen und auf diese Weise unmittelbar mit den Entsorgungskosten zu konfrontieren, bemühen im allgemeinen das Verursacherprinzip für ihre Sache. Danach müsse derjenige, der für die Entstehung von Kosten verantwortlich sei, diese auch tragen. Dies scheint einiges für sich zu haben. Aus ökonomischer Sicht trägt das Verursacherprinzip¹⁵ in diesem Fall jedoch nicht weit. Worum es hier geht, sind konkurrierende Ansprüche. Verursacher sind dabei stets zwei Parteien, die beide die knappe Ressource Umwelt in unterschiedlichen Formen nutzen wollen: zum einen jene, denen es um den Erhalt eines Ökosystems geht, und zum anderen jene, die das Gut Umwelt anderweitig nachfragen, nämlich zum Beispiel als Aufnahmemedium für Abfälle. Wenn, obwohl keineswegs eindeutig, trotzdem letztgenannte Gruppe als „Verursacher“ bezeichnet wird, dann stellt sich immer noch die Frage, ob der Anbieter eines Produktes der Verursacher ist, weil er das Produkt anbietet, oder der Nachfrager, weil er es nachfragt. Die Verantwortung der Entsorgung unmittelbar dem Anbieter eines Produktes zuzuordnen, läßt sich dem Verursacherprinzip mithin nicht entnehmen.

Gewiß, wird statt des Anbieters der Letztbesitzer in die Verantwortung genommen, müssen die Entsorgungskosten erst auf die Produzentenebene zurückwirken, um einen Anreiz zur Herstellung entsorgungsfreundlicher Produkte auszulösen. Allein auf

¹⁴ Kritisch zur Marktmacht-Hypothese äußert sich die Monopolkommission: Marktstruktur und Wettbewerb im Handel, Sondergutachten, Köln 1994.

¹⁵ Zur ökonomischen Fragwürdigkeit des Verursacherprinzips vgl. z.B. Michael Adams: Das „Verursacherprinzip“ als Leerformel, in: Juristenzeitung, 44. Jg. (1989), S. 787-789.

diese Rückwälzung zu vertrauen, ist deshalb nach verbreiteter Auffassung nicht hinreichend, wenn der Umfang deponierter Abfälle reduziert werden soll. Diese Überlegung mag die Politik dazu veranlassen, Abfüller und Vertreiber direkt in die Pflicht zu nehmen, anstatt Entsorgungsfragen indirekt über ein verändertes Konsumentenverhalten bei Produktentscheidungen an Bedeutung gewinnen zu lassen. Daß damit jedoch gerade in diesem Fall kollektive Lösungen gefördert werden, die wettbewerbsbeschränkend wirken können, muß eben auch gesehen werden.

Wird dennoch eine solche Lösung politisch angestrebt, dann muß zumindest verhindert werden, daß über die gemeinschaftliche Organisation der Wettbewerb auf anderen Märkten, nämlich bei der eigentlichen Erfassungs- und Verwertungsleistung, beeinträchtigt wird. Dies gilt vor allem für personelle und finanzielle Verflechtungen zwischen der Trägerorganisation als Nachfrager von Entsorgungsleistungen auf der einen Seite und einzelnen Anbietern von Entsorgungsleistungen auf der anderen Seite. Eine solche vertikale Integration gibt nicht so sehr deshalb Anlaß zur Besorgnis, weil Anbieter dann auch auf der Nachfrageseite präsent sind und dadurch die Machtbalance zwischen Anbietern und Nachfragern von Entsorgungsleistungen verschoben werden könnte. Worauf es bei dieser Perspektive ankommt, ist vielmehr die Frage, ob die vertikale Integration den Wettbewerb zwischen verschiedenen Marktparteien auf ein und derselben Marktseite beeinflusst, nämlich der Angebotsseite von Entsorgungsleistungen. „Beeinflußt“ heißt in diesem Fall verzerrt. Eine derartige Verzerrung für die vertikale Integration allgemein zu behaupten, wäre sicher verfehlt. Denn eine solche vertikale Integration ist auch betriebswirtschaftlich mit Kosten verbunden, erhöht sich doch der Kontrollaufwand für die Leitungseinheit. Diese Mehrkosten müssen sich rechnen. Halten kann sich mit diesem Kostenzuwachs im Wettbewerb nur, wer dadurch mehr an Leistungsfähigkeit gewinnt, als er an Belastung zusätzlich zu tragen hat. Eine personelle oder finanzielle Verflechtung verschiedener Unternehmen kann also im Wettbewerb nur dann Bestand haben, wenn sie sich betriebswirtschaftlich wie gesamtwirtschaftlich als vorteilhaft erweist. Insoweit ist sie erwünscht, aber nicht zu beklagen.

Entscheidend ist indes auch hier, daß sich eine solche Unternehmenspolitik im Wettbewerb bewähren muß. Daß dies bei einer gemeinschaftlichen Trägerorganisation uneingeschränkt der Fall ist, kann jedoch kaum angenommen werden. Folglich ist eine diskriminierungsfreie, allein an der Leistungsfähigkeit von Ent-

sorgern orientierte Unternehmenspolitik der Dualen System Deutschland GmbH dann nicht gewährleistet, wenn einzelne Anbieter von Entsorgungsleistungen dort engagiert sind und damit ihre eigene Leistung nachfragen können¹⁶. Vielmehr steht zu vermuten, daß letztere dann ihre Absatzmärkte nicht durch ähnliche Anstrengungen verteidigen müssen wie im Wettbewerb. Zumindest erlaubt die Präsenz auf beiden Marktseiten, unliebsame Konkurrenz auf der gleichen Marktseite fernzuhalten. Gewinnen einzelne Anbieter von Entsorgungsleistungen Einfluß auf die Unternehmenspolitik der Trägerorganisation, kann zum Beispiel in der Verwertung ein bestimmter Standard festgeschrieben werden, nämlich jener der Insider, obwohl vielleicht ein Außenseiter eine kostengünstigere Lösung anbieten kann. Dem Disziplinierungsdruck teilweise entzogen zu sein, bedeutet demnach mehr Raum für Unternehmensentscheidungen, die zwar einzelwirtschaftlich vertretbar sein mögen, bei denen sich aber das einzelwirtschaftliche Urteil nicht mit dem gesamtwirtschaftlichen deckt.

Mehr Wettbewerb bei der Verwertung nötig

Der Verpackungsverordnung folgend sind die eingesammelten Verpackungen in bestimmtem Umfang stofflich zu verwerten. Auch bei dieser Facette des Entsorgungsmarktes ist dafür Sorge zu tragen, daß der Wettbewerb nicht zum Scheinwettbewerb verkümmert. Gerade die Verwertung wird von einigen wenigen großen Unternehmen geprägt. Augenfällig sind aus wettbewerbspolitischer Sicht hier wiederum die Garantiegemeinschaften. Sie nehmen die erfaßten Verpackungsrückstände ab und stehen für ihre Verwertung entsprechend den Vorgaben der Verpackungsverordnung ein. Dabei werden sie selbst zum Teil nur vermittelnd tätig, indem sie Verwertungskapazitäten in erforderlichem Umfang akquirieren. Ursprünglich war zwar vorgesehen, daß jeder Nachfrager nach Entsorgungsleistungen eine individuelle Verwertungsgarantie beibringen muß, wenn er am System teilnehmen will¹⁷. Die Dynamik wirkte jedoch dahingehend, daß anstelle herstellerspezifischer Verwertungsgarantien einige wenige Unternehmen globale materialbezogene Garantien abgaben. Daß die Verwertungs-

¹⁶ Insofern hat der Verdacht, daß die vertikale Integration den Wettbewerb auf horizontaler Ebene verzerrt, durchaus eine ökonomische Grundlage. Zu den kritischen Stimmen zählt neben anderen das Bundeskartellamt: Arbeitsunterlage, a.a.O.; vgl. auch o.V.: Kritik am Aufsichtsrat des Dualen Systems, in: F.A.Z. vom 14. 10. 1993. Unter dem Druck dieser Argumentation kam letztlich auch die Neuorganisation bei der Kunststoffverwertung zustande; vgl. hierzu Thorsten Riecke: Kartellstreit um Kunststoffverwertung, in: Handelsblatt, Nr. 111 vom 13. 6. 1994; und o.V.: Bundeskartellamt droht DKR mit einem Untersagungsverfahren, in: EUWID-Verpackung, Nr. 10 vom 10. 5. 1994.

garantien letztlich nicht individuell zugesagt und erfüllt wurden, sondern global und materialspezifisch, über- rascht angesichts der bereits erwähnten Kostenunter- schiede zwischen individuellen und kollektiven Lösungen wenig.

Allerdings steht allein die Tatsache, daß eine Bündelung der erbrachten Verwertungsleistungen vonnöten ist, um das Ergebnis an den Vorgaben der Verpackungsverordnung zu messen, einer Verwertung auf wettbewerblicher Basis auch noch nicht entgegen. Daß der Wettbewerb in der Verwertung derzeit teilweise nur rudimentär vorhanden ist, heißt nicht, daß dies zwingendso sein muß – selbst wenn die Verpackungsverordnung mit ihrer Tendenz zu Kollektivlösungen in Teilbereichen nicht in Frage gestellt wird. Denn ebenso wie die flächendeckende Erfassung und Sortierung nach den Vorgaben der Verpackungsverordnung zwar eine gesamthafte Koordinierung erfordert, nicht jedoch den Wettbewerb um die lokalen Märkte verhindert, ist auch hier Raum für Konkurrenz um Verwertungsaufträge. Konkret heißt dies wiederum, im Wege der Ausschreibung die kostengünstigsten Angebote zu ermitteln – ausländische eingeschlossen. Europäische Bestrebungen, nationale Verwertungsauflagen an entsprechende nationale Verwertungs Kapazitäten zu binden, erweisen sich aus dieser Sicht als wenig hilfreich.

Hoher Kapitalbedarf keine Besonderheit

Der Einwand, daß das teilweise hohe Investitionsvolumen einen Mehr an Wettbewerb in der Verwertung entgegensteht, vermag nicht zu überzeugen. Gewiß erfordern Umfang und Spezifität der Investitionen eine gewisse Sicherheit bei den Materiallieferungen. Das Risiko muß tragbar erscheinen, soll ein Angebot zustande kommen. Die Befürchtung, daß bei einem höheren Offenheitsgrad ein ruinöser Wettbewerb droht, will Neuanbieter verhindern könnten, daß sich die hohen Investitionen der Etablierten amortisieren, ist jedoch unberechtigt. Sind die Investitionen marktorientiert, kann die jeweilige Angebotsposition auch im Wettbewerb verteidigt werden. Denn auch Neuanbieter müssen Investitionen tätigen, die sich über die Zeit rechnen sollen. Das Erfordernis der Ren-

tabilität von Investitionen begrenzt die Spielräume der Preisgestaltung bei Altanbietern wie bei Neuanbietern, vorausgesetzt, ein wettbewerblicher Disziplinierungsdruck ist auch künftig zu erwarten.

Kann dennoch der Neuanbieter Märkte für sich gewinnen, dann ist dies Indiz für eine überlegene Leistungsfähigkeit. In einem solchen Fall ist es in der Tat so, daß sich die Investitionen des verdrängten Anbieters nicht amortisieren. Investitionen erweisen sich dann ex post als Fehlinvestitionen. Der Gefahr, daß sich Investitionen ex post hin und wieder als Fehlinvestitionen erweisen können, unterliegen bei wettbewerblichen Prozessen jedoch alle Anbieter, unabhängig davon, ob es sich um den Markt für Entsorgungsleistungen oder jenen für Waschmittel handelt.

Auch wenn es einzelwirtschaftlich gelegentlich schmerzhaft sein mag: Gesamtwirtschaftlich ist nicht zu beanstanden, wenn einige mit bislang anderweitig oder bereits abgeschriebenen Anlagen den Markt für sich entdecken. Solange die Steuerpolitik nicht sektoral oder intertemporal diskriminiert, resultieren daraus noch keine Verwerfungen. Abgesehen davon, daß die steuerliche Abschreibung noch nichts über die ökonomische und damit die Preisgestaltung besagt, ist die steuerliche Belastung ohnehin höher, wenn keine steuerlichen Abschreibungen mehr geltend gemacht werden können, da ein Neuinvestor in den Genuß einer Zinsvergünstigung kommt, sofern die steuerliche Abschreibung der ökonomischen vorausläuft.

Generell kann nicht geltend gemacht werden, daß ein hoher Kapitaleinsatz einen gewissen Schutz von Marktpositionen legitimiert. Ohne Zweifel, die Anforderungen sind nicht nur hoch. Sie sind auch deutlich gestiegen. Der pauschale Hinweis auf einen hohen Kapitalbedarf ist jedoch noch kein Beleg für Wettbewerbsverzerrungen¹⁸. Daß hierdurch einige Anbieter im Vorteil, andere systematisch im Nachteil sind, kann aus der Tatsache, daß in erheblichem Umfang Kapital erforderlich ist, nicht abgeleitet werden. Hierauf aber käme es an, wenn die Klage über ein Herausdrängen von Anbietern aus dem Markt allein durch das Volumen an aufzubringendem Kapital Bestand haben soll. Hoch sind – je nach Marktsegment – die Investitionen für alle Beteiligten. Dies gilt für Etablierte ebenso wie für Newcomer – und im übrigen auch für andere Wirtschaftszweige. Ob das erforderliche Kapital aufgebracht werden kann, hängt in erster Linie von den Erwartungen der Kapitalgeber über die Rentabilität der jeweiligen Investition ab. Gewiß können Regulierungen des Kapitalmarktes den Marktzutritt neu gegründeter Unternehmen oder das „Mithalten“ gerade

¹⁷ Vgl. Gernot Klepper, Peter Michaelis: Will the Dual System Manage Packaging Waste?, Working Paper Nr. 503, Kiel 1992.; vgl. auch die Übersicht in: Duales System Deutschland GmbH: Daten und Fakten zum Grünen Punkt: Wertstoffrecycling in Zahlen – Techniken und Trends, Köln 1994.

¹⁸ Ablehnend zur Frage, ob der Kapitalbedarf als Markteintrittsbarriere wirkt, am Beispiel IBM: Franklin Fisher, John McGowan, Joen Greenwood: Der Anti-Trust-Fall US gegen IBM, Tübingen 1985, S. 177 ff.

kleinerer Unternehmen erschweren. Hier aber wäre nicht die Wettbewerbspolitik im engeren Sinne gefragt, sondern die Ordnungspolitik.

Deregulierung des Versorgungsmarktes

Als wettbewerbspolitisch bedenklich gilt auch, daß sich in erheblichem Umfang die Versorgungswirtschaft in der Entsorgung engagiert hat¹⁹. Dabei gibt weniger zu Kritik Anlaß, daß ein Unternehmen bereits in einem Markt eine Reputation hat aufbauen können, die sich nun anderswo in Wettbewerbsvorteilen auszahlt.

Probleme ergeben sich, wenn Reputation und Finanzkraft durch eine Marktstellung erworben wurden, die teilweise vor Wettbewerb geschützt ist. Dies ist aber bei Unternehmen der Energiewirtschaft derzeit der Fall. Das Problem, daß Wettbewerbsdefizite in einzelnen Märkten andernorts zu Verwerfungen in der Angebotsposition führen können, besteht allerdings nicht erst seit der Neuordnung der Versorgungswirtschaft. Deshalb sprechen daraus resultierende Wettbewerbsprobleme auch weniger für zusätzliche Regulierungen der Versorgungswirtschaft, beispielsweise mit Blick auf den Kreis der Marktteilnehmer, die Preisgestaltung oder allgemein das Marktverhalten. Vielmehr mahnt dies einmal mehr, die seit langem von vielen Seiten geforderte Deregulierung der Energiewirtschaft entschlossen voranzutreiben. Daß hier Raum für mehr Wettbewerb ist, ohne daß Einbußen bei der erwünschten Leistung zu erwarten sind, hat die Deregulierungskommission aufgezeigt²⁰.

Größere Vielfalt an Organisationen

Selbst wenn bei der Entsorgung ladengängiger Verkaufsverpackungen eine gemeinschaftliche Lösung Vorteile verspricht, so heißt dies im übrigen keineswegs, daß dies auch in anderen Bereichen der Fall ist. Dies gilt beispielsweise schon für die Frage der Organisation von Erfassung und Sortierung von Verpackungen bei privaten Haushalten auf der einen Seite und bei gewerblichen Anfallstellen auf der anderen Seite²¹. Der höhere Homogenitätsgrad gebrauchter Verpackungen bei Anfallstellen im gewerblichen Bereich und damit geringere herstellerbezogene Sortierkosten lassen vielmehr vermuten, daß dort fühlbar mehr Raum für einen Wettbewerb der

Systeme im Markt ist. Entfalten kann er sich jedoch nur dann, wenn die Entsorgung gewerblicher Anfallstellen nicht in den Sog der Organisation im haushaltsnahen Bereich gerät. Anders formuliert: Ob die jeweiligen Systemgrenzen wirklich Kostenvorteile widerspiegeln, muß in Frage gestellt werden können. Aufgabe der Ordnungspolitik ist es, dies zu ermöglichen.

Eine größere Vielfalt von Organisationsstrukturen ist allgemein überall dort zu erwarten, wo die Sammel- und Sortierkosten weniger ins Gewicht fallen, auch wenn dort ebenfalls die Entsorgungsverantwortung beim Anbieter eines Produktes gesehen werden sollte. Dies gilt auch für viele langlebige Güter wie beispielsweise Automobile. Nicht auszuschließen ist dann allerdings, daß die Herstellerbindung bei Ersatzteilen und Reparaturen an Bedeutung gewinnt. Hier ist jedoch eine solche vertikale Integration weniger bedenklich, steht es doch dem Nachfrager frei, bei seiner Erstkaufentscheidung zwischen verschiedenen Anbietern mit unterschiedlichen Entsorgungskomponenten zu wählen. Daß ein Unternehmen nicht mehr als Anbieter im Markt ist, wenn die Entsorgungsfrage ansteht, spricht vielleicht für eine Versicherungslösung. Dazu bedarf es aber noch keiner gemeinschaftlichen Organisation der Entsorgung. Alternativ besteht im übrigen auch hier die Möglichkeit, den Letztbesitzer in die Pflicht zu nehmen, zumal die geringeren Sortierkosten gleichzeitig auch etwaige Führungsvorteile einer unmittelbaren Zuordnung der Verantwortung beim Hersteller geringer erscheinen lassen.

Insgesamt mag es sich trefflich darüber streiten lassen, ob die angestrebten ökologischen Ziele mit der gegenwärtigen Ausrichtung der Abfallpolitik erreicht werden. Gewiß sind auch aus ökonomischer Sicht Zweifel angebracht, ob die Abfallpolitik der Kostenfrage hinreichend Beachtung schenkt oder ob nicht Rahmenbedingungen denkbar sind, die den Marktteilnehmern ein Mehr an Freiheit und Flexibilität bei der Entwicklung von Entsorgungslösungen geben. Wenn der gegenwärtige Ordnungsrahmen dennoch politisch gewollt ist, ist zumindest in stärkerem Maße als bisher dafür Sorge zu tragen, daß der Einstieg in die Kreislaufwirtschaft nicht zum Ausstieg aus der Wettbewerbswirtschaft wird.

¹⁹ Vgl. neben vielen anderen Rudolf Eickeler, Torsten Riecke: High-Tech, Versorgung, Entsorgung – Energieversorger denken im Ganzen, in: Handelsblatt, Nr. 63 vom 29. 3. 1993.

²⁰ Vgl. Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Berichte 1990 und 1991, Stuttgart, Tz. 350 ff.; vgl. auch die kritischen Anmerkungen zum Engagement in der Entsorgung (Tz. 299).

²¹ Das Bemühen des Bundeskartellamtes, die Entsorgung unter der Trägerschaft der Dualen System Deutschland GmbH auf die Entsorgung ladengängiger Verkaufsverpackungen zu beschränken, entspricht dieser Auffassung; vgl. hierzu Bundeskartellamt: Untersagung eines Entsorgungssystems der Dualen System Deutschland GmbH für Transportverpackungen nach §§ 1, 37a Abs. 1 GWB, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Entscheidungssammlung, 1994, H. 1, S. 63-75.