

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Michael Müller (Düsseldorf),
Marion Caspers-Merk, Hermann Bachmaier, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der SPD
— Drucksache 12/6685 —**

Entwicklung der bundesdeutschen Entsorgungswirtschaft

In der bundesdeutschen Entsorgungswirtschaft zeichnen sich zunehmend besorgniserregende, wettbewerbsschädliche Konzentrationsprozesse ab. Auffallend ist insbesondere das Engagement der großen Energieversorgungsunternehmen auf diesem Markt.

Die Konzentration ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich aus der ökonomischen Entwicklung der Branche auch Konsequenzen für die Durchsetzung der in der Abfallpolitik angestrebten umweltpolitischen Zielsetzungen von Vermeiden, Vermindern, stofflicher Verwertung und Behandlung ergeben.

Diese Auswirkungen sind bisher nicht ausreichend bekannt. Dieses Kenntnis ist aber Voraussetzung, um nicht große, volkswirtschaftlich fragwürdige Kapazitäten und ökologisch problematische Strukturen aufzubauen, die ihrerseits andere umweltpolitische Zielsetzungen erschweren und in ökonomischer Hinsicht falsche Signale setzen.

Mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz, sofern es in der bisherigen Ausrichtung Bestand hat, dürften sich weitere Impulse in Richtung einer Zunahme der Konzentrationsprozesse ergeben.

Die Große Anfrage zur Entwicklung der bundesdeutschen Entsorgungswirtschaft hat die Aufgabe, den Stand und die Tendenzen dieser Entwicklung abzufragen, um die politischen Konsequenzen daraus zu ziehen und notwendige umweltpolitische Maßnahmen ergreifen zu können.

Vorbemerkung

Seit dem Beginn einer umfassenden Organisation der Abfallentsorgung in der Bundesrepublik Deutschland Anfang der 70er Jahre hat sich der Entsorgungsmarkt zu einem stark wachsenden Markt mit hohem Investitionsbedarf entwickelt. Entsorgungswirtschaft beschränkte sich früher auf Einsammeln und Deponieren.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 30. August 1994 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Heute ist eine High-Tech-Branche entstanden, die moderne Verfahren bei der Sammlung, Sortierung, Verwertung und Behandlung von Abfällen einsetzt und diese ständig weiterentwickelt.

Ausgelöst wurden die Veränderungen durch einen Ausbau des umweltrechtlichen Rahmens, der den sich ändernden umweltpolitischen Erkenntnissen und Erfordernissen angepaßt wurde. Dieser dynamische Prozeß hat sich in der 12. Legislaturperiode nochmals beschleunigt.

Es überrascht keineswegs, daß sich mit der raschen Veränderung des Marktes hinsichtlich seines Volumens sowie hinsichtlich der Anforderungen, die an die Marktteilnehmer gestellt werden, auch die Marktstruktur verändert. Im Entsorgungsbereich ist seit Ende der 80er Jahre ein verstärktes Auftreten von Unternehmenszusammenschlüssen, insbesondere unter Beteiligung finanzstarker Unternehmen auch aus anderen Branchen zu beobachten.

Die Bundesregierung setzt bei der Umsetzung ihres abfallwirtschaftlichen Konzepts auf die Eigeninitiative der Wirtschaft und auf den Wettbewerb der Unternehmen im Marktprozeß. Insofern besteht zwischen wettbewerbspolitischen und umweltpolitischen Zielen der Bundesregierung kein Konflikt. Dies kommt auch in der Eröffnung neuer Marktchancen für kleine und mittelständische Unternehmen zum Ausdruck, die sich aus der Übertragung der Produktverantwortung auf Hersteller und Vertreiber ergibt. Sie soll dazu führen, daß die bisherige Struktur eines großen Teils des Marktes aufgebrochen wird. Diese Teile des Marktes, die bisher durch das alleinige Auftreten entsorgungspflichtiger Körperschaften gekennzeichnet war, werden nun für privatwirtschaftliche Anbieter geöffnet. Beispielhaft seien hier das Kreislaufwirtschaftsgesetz, die Verpackungsverordnung und die geplante Elektronikschrottverordnung genannt. Dies vorab bemerkt, beantwortet die Bundesregierung die Große Anfrage wie folgt:

1. *Allgemeine Entwicklung der letzten Jahre*

- 1.1 Wie hat sich die bundesdeutsche Umwelttechnik und Entsorgungswirtschaft im Laufe der letzten zehn Jahre hinsichtlich Umsatz und Beschäftigtenzahlen entwickelt?

Aus der Beantwortung der Frage 1.3 ergibt sich, daß „Entsorgungswirtschaft“ und „Umwelttechnik“ als Wirtschaftszweige nicht bzw. nur sehr schwer exakt abgrenzbar sind. So enthält auch die Beschäftigtenstatistik des Statistischen Bundesamtes diese Wirtschaftszweige nicht in der in Beantwortung der Frage 1.3 definierten Form. Sie enthält unter den Positionen 842 und 843 nach dem Verzeichnis der Wirtschaftszweige für die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit die in der „Straßenreinigung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung und ähnlichen hygienischen Einrichtungen“ sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Dabei umfaßt Position 842 die Beschäftigten in Unternehmen oder in Unternehmensteilen, Position 843 die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Gebietskörperschaften. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Beschäftigtenzahlen der genannten Wirtschaftszweige von 1983 bis 1993 jeweils zum Stichtag 30. Juni.

Tabelle 1: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der „Straßenreinigung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung und ähnlichen hygienischen Einrichtungen“ in den Jahren 1983 bis 1993 (früheres Bundesgebiet)

| Jahr | Beschäftigte Personen | |
|------|-----------------------|--------------------------|
| | in Unternehmen | in Gebietskörperschaften |
| 1983 | 16 942 | 48 528 |
| 1984 | 17 301 | 48 381 |
| 1985 | 18 034 | 49 327 |
| 1986 | 19 574 | 51 290 |
| 1987 | 20 588 | 50 971 |
| 1988 | 21 979 | 51 863 |
| 1989 | 24 029 | 51 923 |
| 1990 | 27 228 | 53 632 |
| 1991 | 32 374 | 54 679 |
| 1992 | 37 988 | 55 047 |
| 1993 | 45 238 | 56 907 |

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Neben den in den o. g. Positionen aufgeführten Beschäftigten müssen zur Entsorgungswirtschaft auch die Beschäftigten im Handel mit Reststoffen sowie die in der Verwertung tätigen Personen hinzugezählt werden. Diese Zahlen werden jedoch in der Beschäftigtenstatistik nicht ausgewiesen, so daß keine vergleichbaren Angaben möglich sind.

In der amtlichen Umsatzsteuerstatistik wird der steuerbare Umsatz des Wirtschaftszweiges „Abfall- und Abwasserbeseitigung und sonstige hygienische Einrichtungen“ (Position 745) ausgewiesen. Diese Abgrenzung des Wirtschaftszweiges entspricht der Abgrenzung der herangezogenen Positionen aus der Beschäftigtenstatistik. In Tabelle 2 wird der steuerbare Umsatz der Position 745 für die Jahre 1980 bis 1990 aufgelistet. Diese Position gibt allerdings nur den Umsatz der privaten Unternehmen in diesem Wirtschaftsbereich an. Für die öffentlichen Unternehmen (Gebietskörperschaften etc.) werden in der Umsatzsteuerstatistik keine Zahlen getrennt für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche ausgewiesen. Auch hier fehlt der Umsatz in den Wirtschaftsbereichen Handel mit Sekundärrohstoffen und Verwertung.

In der Umsatzsteuerstatistik werden Unternehmen im Sinne des § 2 Abs. 1 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) erfaßt. Methodische Probleme führen dazu, daß die Umsatzsteuerstatistik nur annähernd und mit Einschränkungen den Stand und die Entwicklung der Umsätze eines Wirtschaftszweiges widerspiegelt.

Tabelle 2: Steuerbarer Umsatz des Wirtschaftszweiges „Abfall- und Abwasserbeseitigung und sonstige hygienische Einrichtungen“ für die Jahre 1980 bis 1990

| Jahr | Umsätze in 1 000 DM |
|------|---------------------|
| 1980 | 1 927 088 |
| 1982 | 2 403 280 |
| 1984 | 3 179 276 |
| 1986 | 4 303 353 |
| 1988 | 5 126 242 |
| 1990 | 7 738 343 |

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Da dieser Wirtschaftszweigstatistik ein sehr enger „Entsorgungsbegriff“ zugrunde liegt (vgl. Beantwortung der Frage 1.3), ergibt sich eine erhebliche Diskrepanz zu den Angaben des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) über den im Jahr 1993 erzielten Gesamtumsatz der dem BDE angehörenden Unternehmen. Dieser Gesamtumsatz lag bei ca. 30 Mrd. DM. Die Steigerungsraten in den letzten zehn Jahren werden vom BDE auf durchschnittlich 10 bis 15 % beziffert, wobei sich die Zuwachsraten nach 1990 beschleunigt haben. Der BDE gibt außerdem an, daß die Beschäftigtenzahlen in den ihm angehörenden Unternehmen in gleichem Maß angestiegen seien.

Das Gesamtvolumen des Entsorgungsmarkts in der Definition der Antwort zu Frage 1.3 schätzt der BDE für 1994 auf rund 75 Mrd. DM.

Noch schwieriger als der „Entsorgungsbereich“ ist der Bereich „Umwelttechnik“ abzugrenzen (vgl. Antwort zu Frage 1.3). Beschäftigtenzahlen für diesen „Sektor“ liegen der Bundesregierung nicht vor. Die amtliche Statistik weist hier die „Produktion von Umweltschutzgütern auf Basis der amtlichen Produktionsstatistik für die Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand bis zum 3. Oktober 1990“ aus:

Tabelle 3: Produktion von Umweltschutzgütern in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand bis 3. Oktober 1990 für die Jahre 1983 bis 1990

| Jahr | Wert der Produktion in Mrd. DM |
|------|--------------------------------|
| 1983 | 18,3 |
| 1984 | 19,3 |
| 1985 | 21,5 |
| 1986 | 23,3 |
| 1987 | 23,0 |
| 1988 | 23,9 |
| 1989 | 28,3 |
| 1990 | 32,7 |

Quelle: Statistisches Bundesamt.

- 1.2 Wie haben sich bei der bundesdeutschen Umwelttechnik und Entsorgungswirtschaft die Marktanteile in den letzten zehn Jahren verteilt?

Angaben über die Verteilung der Marktanteile in den genannten Sektoren liegen der Bundesregierung nicht vor.

- 1.3 Wie sieht die Bundesregierung die Abgrenzung zwischen diesen beiden Sektoren unter besonderer Berücksichtigung ihrer Bedeutung für den Abfallsektor?

Als Kernbestandteil der Entsorgungswirtschaft läßt sich die Abfallentsorgung begreifen, die nach § 1 des Abfallgesetzes vom 27. August 1986 die Gewinnung von Stoffen oder Energie aus Abfällen (Abfallverwertung) sowie das Ablagern von Abfällen sowie die hierzu erforderlichen Maßnahmen des Sammelns, Beförderns, Behandelns und Lagerns umfaßt. Bei der Beantwortung der vorliegenden Großen Anfrage soll der Begriff Entsorgungswirtschaft auch Tätigkeiten des Einsammelns und Verwertens mit einschließen, die sich z. B. im Zusammenhang mit Verordnungen über die Rücknahme und Verwertung von Abfällen gemäß § 14 AbfG ergeben, auch wenn diese Tätigkeiten nicht unter den Entsorgungsbegriff des § 1 Abs. 2 Satz 1 AbfG fallen.

Dem Bereich Entsorgungswirtschaft soll in Beantwortung der vorliegenden Großen Anfrage nicht der Bereich der Abwasserreinigung und -entsorgung sowie die Altlastensanierung zugerechnet werden.

Da in der amtlichen Statistik kein entsprechend definierter Wirtschaftssektor bestimmt ist, können die angeführten Zahlen (vgl. Antwort zu Frage 1.1) nicht den gesamten „Sektor“ umfassen. Neben amtlichen Zahlen wird in Beantwortung der Großen Anfrage auf Datenmaterial zurückgegriffen, das die Fachverbände zur Verfügung gestellt haben.

Unter Umwelttechnik ist grundsätzlich eine wirtschaftliche Tätigkeit zu verstehen, in der Apparate und Anlagen hergestellt werden, die entweder in der Entsorgungswirtschaft Verwendung finden oder zur Emissionsminderung und Emissionsüberwachung in Anlagen mit anderen Verwendungszwecken (z. B. Energieumwandlung, Produktion etc.) eingebaut werden. Zusätzlich umfaßt Umwelttechnik auch die Herstellung von Meßinstrumenten für die Umweltüberwachung und Umweltforschung. Auf diese Weise definiert, wird der Bereich durch den spezifischen Anwendungszweck gekennzeichnet. Dieser Anwendungszweck ist jedoch, und darin liegt das Problem der statistischen Quantifizierung dieses „Sektors“, oft nicht über die produzierten technischen Geräte selbst zu identifizieren, sondern nur über den Abnehmer und seine wirtschaftliche Tätigkeit. Es gelingt mithin nur sehr bedingt, Güter des technischen Umweltschutzes bei ihren Produzenten hinreichend scharf abzugrenzen: Darüber hinaus sind Hersteller derartiger Güter nicht unbedingt homogen und ausschließlich auf Umwelttechnik spezialisiert. Schließlich spielt die Vielfalt der Geräte insofern zusätzlich eine erschwerende Rolle, als sie dazu

führt, daß Umwelttechnik nicht in Form eines kompakten „Sektors“ statistisch erfaßt werden kann, sondern übergreifend unterschiedliche Wirtschaftszweige des produzierenden Gewerbes berührt. In der Wirtschaftsstatistik ist Umwelttechnik lediglich ein zusätzliches Merkmal zur gebräuchlichen Wirtschaftszweigsystematik. Eine Marktanalyse ist hier kaum möglich.

Nochmals erschwert wird die Marktanalyse, wenn zusätzlich der produktbezogene Umweltschutz (z. B. Verminderung von Verpackungsmaterial, Erhöhung der Recyclingfähigkeit von Produkten etc.) einbezogen wird.

- 1.4 Wie sehen die Umsatzentwicklungen aufgliedert nach den beiden Sektoren Umwelttechnik und Entsorgung aus?

Siehe Antwort zu Frage 1.1.

- 1.5 Welche Geschäftsbereiche der Unternehmen haben ein besonders ausgeprägtes Wachstum erlebt?

Infolge des Einstiegs in die ökologische Kreislaufwirtschaft – insbesondere durch Maßnahmen nach § 14 AbfG – haben sich die damit in Verbindung stehenden Tätigkeiten, insbesondere die Erfassung und Aufbereitung von Sekundärrohstoffen, überproportional entwickelt. Dies gilt insbesondere für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von gebrauchten Verpackungen.

Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, daß auch andere Geschäftsbereiche bzw. in anderen Bereichen tätige Unternehmen ein ausgeprägtes Wachstum realisieren konnten (vgl. Antwort zu Frage 1.6).

- 1.6 Wodurch ist das Wachstum des Marktes im wesentlichen begründet?

Das ausgeprägte Wachstum ist vor allem durch das zunehmende Umweltbewußtsein bei Wirtschaft und Bevölkerung, durch die gestiegenen umweltrechtlichen Anforderungen in den vergangenen Jahren sowie durch den Aufbau der Entsorgungsinfrastruktur in den neuen Ländern begründet.

- 1.7 Sind auf diesem Feld Konzentrations- und Fusionsprozesse festzustellen, und wenn ja, in welchem Umfang und in welchen Bereichen?

Im engeren Bereich der Umwelttechnik (Anlagenbau, Engineering) ist keine signifikante Konzentrationsentwicklung zu erkennen. Hier kommt es zu Beteiligungen von Großunternehmen an kleineren Ingenieurunternehmen. Auch im Maschinen- und Anlagenbau ist es zu Zusammenschlüssen und Beteiligung von

Großunternehmen gekommen. Dabei handelte es sich nicht nur um Großunternehmen dieser Branche (z. B. Thyssen, Metallgesellschaft, Preussag & Babcock), sondern auch um branchenfremde Großunternehmen (z. B. Ruhrkohle, Wehrhan), die hier ein neues Betätigungsfeld sehen. Auch Energieversorgungsunternehmen engagieren sich in diesem Bereich. So hat sich RWE in den letzten Jahren an sechs Unternehmen der Wasser- und Filtertechnik beteiligt. Zusammenschlußbedingte wettbewerbliche Probleme haben sich auf diesen Märkten, die durch wesentlichen Wettbewerb gekennzeichnet sind, bisher jedoch nicht ergeben.

Im Bereich der Entsorgungswirtschaft ist demgegenüber ein signifikanter Konzentrationsprozeß erkennbar. Dies wird bei Betrachtung der Entwicklung der dem Bundeskartellamt in der Vergangenheit angezeigten Zusammenschlüsse deutlich. So ist die Zahl der jährlich zu verzeichnenden Zusammenschlüsse von 30 im Jahr 1989 auf 120 im Jahr 1993 gestiegen. Während sich die Zahl der insgesamt dem Bundeskartellamt angezeigten Zusammenschlüsse seit 1991 um ein Viertel reduzierte, hat innerhalb dieses Zeitraums im Entsorgungsbereich eine Verdoppelung stattgefunden.

Bei der Betrachtung der Zusammenschlüsse fällt insbesondere das Vordringen der Energieversorgungsunternehmen im Entsorgungsbereich auf. Allein RWE und seine Verbundunternehmen waren an mehr als 100 Zusammenschlüssen beteiligt. Insgesamt hat sich die Struktur auf den Entsorgungsmärkten insofern verändert, als zu einer Vielzahl kleiner und mittlerer Unternehmen zahlreiche Großunternehmen hinzukamen, von denen einige, nämlich die Energieversorgungsunternehmen, schwerpunktmäßig in Bereichen tätig sind, die von der vollen Anwendung des Wettbewerbsrechts gesetzlich ausgeschlossen sind.

Zur Art der Zusammenschlüsse ist festzustellen, daß die Übernahme von bzw. die Beteiligung an größeren Unternehmen die Ausnahme darstellt. Als bedeutendste Fälle der letzten Zeit sind die Übernahme von Edelhoff durch VEW sowie der Erwerb einer Beteiligung von 50 % an der Otto-Gruppe durch den amerikanischen Entsorgungskonzern BFI zu nennen. Die verbleibenden Zusammenschlüsse können zwei Gruppen zugeordnet werden:

- Erwerb von Beteiligungen an bzw. Übernahme von kleinen und mittleren Entsorgungsunternehmen durch Großunternehmen in ca. 160 Fällen im Zeitraum von 1991 bis 1993;
- Errichtung von Gemeinschaftsunternehmen, die auf Entsorgungsmärkten tätig werden sollen, in ca. 114 Fällen. Dabei handelt es sich in 39 Fällen um Unternehmen, an denen Städte oder Landkreise beteiligt sind.

Die Einbeziehung privater Entsorgungsunternehmen durch Städte und Landkreise kann zu einem gewissen Grad als Teilprivatisierung oder als Einstieg in die Privatisierung verstanden werden. Wettbewerbslich bedenklich ist jedoch, daß die Gebietskörperschaften in einem erheblichen Umfang auf Energieversorgungsunternehmen als „private“ Partner zurückgreifen und den Gemeinschaftsunternehmen häufig das Management der gesamten lokalen Entsorgung übertragen wird. Auf diesem Wege ge-

winnen die Energieversorger an Einfluß. Mittelständische Entsorgungsbetriebe sind auf Subunternehmerverträge des Gemeinschaftsunternehmens, an dem maßgebliche Wettbewerber beteiligt sind, angewiesen.

2. *Unternehmen der Entsorgungswirtschaft*
- 2.1 Welches sind die zehn größten Unternehmen im Umwelttechnikbereich und in der Entsorgungswirtschaft?

Im folgenden wird davon ausgegangen, daß mit den zehn größten Unternehmen die deutschen Unternehmen gemeint sind, die im jeweiligen Bereich den größten Umsatz realisieren. Welche Unternehmen zu dieser Gruppe gezählt werden, hängt von der Abgrenzung der als „Entsorgungsdienstleistungen“ berücksichtigten Tätigkeiten ab. Umsatzzahlen liegen der Bundesregierung nur zu Teilbereichen des Marktes vor (vgl. Antwort zu Frage 1.1); über Informationen zum Gesamtmarkt verfügt sie nicht. Einen Überblick gibt die aus einer privaten Marktstudie hervorgegangene Tabelle 4. Die dort genannten Zahlen schließen jedoch teilweise im Ausland realisierte Umsätze ein. So enthält z. B. Gesamtumsatz der RWE AG im Entsorgungsbereich (1,8 Mrd. DM) rund 400 Mio. DM Auslandsumsatz.

Tabelle 4: Die zehn größten Unternehmen im Bereich „Entsorgungsdienstleistungen“

| Unternehmen | Jahresumsatz geschätzt ¹⁾ | Mitarbeiter |
|---|--------------------------------------|-------------|
| Metallgesellschaft Umwelt AG, Frankfurt | 4 000 Mio. DM | 12 000 |
| RWE Entsorgung/Trienekens, Essen | 1 800 Mio. DM | 9 000 |
| Otto-Gruppe, Köln | 1 700 Mio. DM | 5 000 |
| Sulo/Altvater, Herford | 1 400 Mio. DM | k. A. |
| VEW/Edelhoff, Dortmund | 1 100 Mio. DM | 4 000 |
| Rethmann AG, Selm | 1 000 Mio. DM | 4 000 |
| Alba, Berlin | 1 000 Mio. DM | 4 000 |
| Ruhrkohle Umwelt, Bottrop | 900 Mio. DM | 3 000 |
| Schönackers, Kempen | 350 Mio. DM | 1 400 |
| VEBA Kraftwerke Ruhr, Gelsenkirchen | 350 Mio. DM | 1 100 |

1) Nur Entsorgungsdienstleistungen.

Quelle: Handelsblatt, 20. September 1993, Nr. 181.

Über die zehn größten Unternehmen im Umwelttechnikbereich liegen der Bundesregierung – insbesondere wegen der unzureichenden Bestimmtheit dieses Sektors – keine Informationen vor.

- 2.2 Sind die unter Frage 2.1 genannten Unternehmen miteinander verflochten, und wenn ja, in welcher Weise und in welchem Umfang?

Gegenseitige Beteiligungen sind der Bundesregierung im Falle der unter 2.1 genannten Energieversorgungsunternehmen bekannt (vgl. Antwort zu Frage 3.1).

Einzelheiten zu Beteiligungen von Energieversorgungsunternehmen können dem Anlagenband zum Neunten Hauptgutachten der Monopolkommission des Deutschen Bundestages (Drucksache 12/3032) entnommen werden.

- 2.3 Wie groß sind die Umsätze und Marktanteile der unter Frage 2.1 genannten Unternehmen?

Die von den größten Entsorgungsunternehmen realisierten Umsätze ergeben sich in der Antwort zu Frage 2.1 aus Tabelle 4.

Wegen der bereits erläuterten Schwierigkeiten bei der Abgrenzung von Entsorgungswirtschaft als Wirtschaftssektor bzw. von Entsorgungsdienstleistungen ist der Bundesregierung eine Abschätzung von Marktanteilen nicht möglich.

- 2.4 Welches sind die wesentlichen Geschäftsbereiche (z. B. Sammlung, Transport, Verwertung, Behandlung, Hausmüll- oder Gewerbeabfälle) der unter Frage 2.1 genannten Unternehmen?

Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft nennt als wesentliche Geschäftsfelder der zehn größten Entsorgungsunternehmen:

- die kommunale Entsorgung;
- die Sammlung, den Transport, die Sortierung und die Verwertung von Verpackungswertstoffen und Druckerzeugnissen;
- die Entsorgung von Sonderabfällen;
- das Produktrecycling;
- die Sammlung, den Transport und die Verwertung bzw. Entsorgung von gewerblichen und industriellen Reststoffen bzw. Abfällen.

- 2.5 Welche konkreten Investitionsvorhaben gibt es bei den unter Frage 2.1 genannten Unternehmen hinsichtlich der Umsetzung der Verpackungsverordnung in Sammlungs-, Sortier-, Verwertungs- und Behandlungsanlagen sowie Forschungs- und Entwicklungsanlagen?

Als wichtiges Investitionsvorhaben der unter 2.1 genannten Unternehmen ist die Erweiterung der Kohle-Öl-Anlage in Bottrop zu nennen, deren Kapazität von zur Zeit 40 000 Tonnen auf 120 000 Tonnen verwertete Kunststoffe aus Verpackungen gesteigert werden soll. Betreiber dieser Anlage sind die VEBA und die Ruhrkohle AG. Darüber hinaus liegen der Bundesregierung keine konkreten Informationen zu Investitionsvorhaben der in Frage 2.1 genannten Unternehmen in diesem Bereich vor.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß jeder Entsorgungsbetrieb, der für die DSD GmbH tätig wird, größere Investitionen leisten muß. So schätzt das Umweltbundesamt, daß für ein Entsorgungsgebiet von 400 000 Einwohnern ein Kapitalaufwand von

rund 25 Mio. DM allein für Sammelfahrzeuge, Tonnen, Container und Sortieranlagen (ohne Infrastrukturmaßnahmen) erforderlich ist.

- 2.6 Welche konkreten Investitionsvorhaben gibt es bei den unter Frage 2.1 genannten Unternehmen hinsichtlich Elektronikschrott in Sammlungs-, Sortier-, Verwertungs- und Behandlungsanlagen sowie Forschungs- und Entwicklungsanlagen?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen zu konkreten Investitionsvorhaben der in Frage 2.1 genannten Unternehmen in diesem Bereich vor.

- 2.7 Welche konkreten Investitionsvorhaben gibt es bei den unter Frage 2.1 genannten Unternehmen hinsichtlich Altagorecycling in Sammlungs-, Demontage-, Sortier-, Verwertungs- und Behandlungsanlagen?

Der Bundesregierung sind folgende konkrete Investitionsvorhaben der unter 2.1 genannten Unternehmen in diesem Bereich bekannt:

- Fa. ALBA/Lepkojus Innovationsgesellschaft, Berlin: Pilotprojekt einer Anlage zur Demontage nach dem Inselprinzip mit einem Durchsatz von 7 500 Kfz/a;
- RWE betreibt mit der RWE Gesellschaft für Automobil- und Produktrecycling (RAP) und mit der konzerneigenen Firma SEJK eine Altagoverwertung mit Altteileaufbereitung.

- 2.8 Welche konkreten Investitionsvorhaben gibt es bei den unter Frage 2.1 genannten Unternehmen hinsichtlich der Umsetzung der TA Siedlungsabfall in Sortier-, Verwertungs- und Behandlungsanlagen?

Informationen über konkrete Investitionsvorhaben der in Frage 2.1 genannten Unternehmen liegen der Bundesregierung nicht vor.

Schätzungen gehen davon aus, daß infolge des Inkrafttretens der TA Siedlungsabfall ein zusätzlicher Bedarf von 30 bis 60 Müllverbrennungsanlagen mit einem Durchsatz von 200 000 bis 500 000 Tonnen pro Jahr besteht. Darüber hinaus wird der Bau von rund 150 Kompostierungsanlagen erforderlich sein.

- 2.9 Welche Investitionsvorhaben gibt es bei den unter Frage 2.1 genannten Unternehmen hinsichtlich energetischer Verwertung von Abfällen?

Informationen über konkrete Investitionsvorhaben der in Frage 2.1 genannten Unternehmen zur energetischen Verwertung von Abfällen liegen der Bundesregierung nicht vor.

- 2.10 Welches Investitionsvolumen wird zur Umsetzung der unter Fragen 2.5 bis 2.8 genannten Maßnahmen benötigt?

In den kommenden Jahren sind erhebliche Investitionen zur Umsetzung der genannten erlassenen bzw. noch zu erlassenden Maßnahmen der Bundesregierung notwendig. Diese Investitionen werden nicht nur von den großen Unternehmen der Branche, sondern auch von einer Vielzahl kleinerer und mittelständischer Unternehmen getätigt werden. Der Bundesregierung ist es nicht möglich, das Investitionsvolumen in diesen Bereichen zu prognostizieren. Es liegen jedoch grobe Schätzungen für Einzelbereiche vor.

Den zur Erfüllung der Anforderungen der TA Siedlungsabfall notwendigen Investitionsbedarf bezifferte die Bundesregierung 1993 im Bereich der Hausmüllverbrennungsanlagen auf etwa 10 Mrd. DM und für neu zu errichtende Kompostierungsanlagen auf etwa 3 Mrd. DM. Den Kosten für die Errichtung von Behandlungsanlagen sind allerdings erhebliche Kosteneinsparungen bei der Errichtung von Deponien gegenüberzustellen, da durch das der TA Siedlungsabfall zugrundeliegende Abfallkonzept Deponieraum in ganz erheblichem Umfang eingespart wird.

Nach Angaben des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft gehen Schätzungen von einem durch die Verpackungsverordnung ausgelösten Investitionsvolumen von rund 7 Mrd. DM aus.

- 2.11 Wie beurteilt die Bundesregierung die Gründung der SERO Recycling GmbH?
- 2.12 Welche Unternehmen sind in welchem Umfang an SERO beteiligt?

Ein Unternehmen namens „SERO Recycling GmbH“ ist der Bundesregierung nicht bekannt. Allerdings gibt es zur Zeit drei Unternehmen, die sich mit dem Verpackungsrecycling beschäftigen und den Namen „SERO“ benutzen. Es ist dies zum einen die „SERO-Sekundärrohstoffe für die deutsche Recyclingwirtschaft GmbH“ in Bonn, zum anderen die „SERO Entsorgung AG“ in Berlin und schließlich eine SERO-Gruppe, die unter dem Dach der RWE-Entsorgungs AG, Essen, in Halle, Magdeburg und Schwerin tätig ist.

Das Bonner Unternehmen ist, wie der Presse zu entnehmen war, kürzlich gescheitert (General-Anzeiger, Bonn, 13. Mai 1994). SERO-Bonn betrieb einen Recyclinghof in Bonn und erstattete den Anlieferern eine gewisse Vergütung. Finanzielle Probleme führten jetzt zum Ende.

SERO-Berlin ist ein größeres Entsorgungsunternehmen, das mit etwa 1 000 Mitarbeitern und 30 Subunternehmen in den neuen Bundesländern tätig ist (Jahresumsatz 1993: 200 Mio. DM). Das Unternehmen hat z. T. Elemente des alten Sero-Systems der DDR übernommen und modifiziert. Es ist in 13 Kreisen und Städten Entsorgungspartner des DSD. Darüber hinaus ist es darauf spezia-

lisiert, auch Nicht-DSD-Wertstoffe, insbesondere im gewerblichen Bereich, zu erfassen und einer Verwertung zuzuführen.

Die SERO-Gruppe des RWE betreibt unter dem Namen „SERO-Recycling Halle GmbH“ bzw. „Mecklenburgische SERO“ in den angegebenen Gebieten Entsorgungssysteme, deren überwiegendes Geschäft die DSD-Wertstoffsammlung und -aufbereitung ist. Daneben werden, wie bei der SERO-Berlin, auch Nicht-DSD-Wertstoffe erfaßt und aufbereitet. Ein weiteres Unternehmen, die „Magdeburger Recycling GmbH“, ist ähnlich tätig und gehört zum selben Geschäftsbereich des RWE, führt aber nicht den Begriff „SERO“ im Firmennamen.

3. *Energieversorgungsunternehmen*

- 3.1 An welchen Entsorgungsunternehmen und in welchem Umfang sind die Energieversorgungsunternehmen beteiligt, insbesondere
- RWE,
 - VEBA,
 - VEW,
 - VIAG/Bayernwerk,
 - Badenwerk,
 - Preussag?

Beteiligungen der Energieversorgungsunternehmen reichen von Minderheitsbeteiligungen in Höhe von 5 bis 25 %, die nicht der Fusionskontrolle unterliegen, bis hin zu Beteiligungen in Höhe von 100 %.

- RWE ist direkt oder über Tochterunternehmen in ca. 200 Beteiligungsgesellschaften vertreten. Als Beispiele für RWE-Beteiligungen an Entsorgungsunternehmen seien genannt:
 - Chemiewerk Schönebeck GmbH,
 - Trienekens Entsorgung GmbH,
 - R + T Entsorgungs GmbH,
 - Union Rheinbraun Umwelttechnik GmbH,
 - Trem Gesellschaft für Entsorgung GmbH & Co. KG.
- VEBA ist direkt oder über Tochterunternehmen an ca. 40 Gesellschaften beteiligt. Als Beispiele für VEBA-Beteiligungen an Entsorgungsunternehmen seien genannt:
 - AVG, Abfallverwertungsgesellschaft mbH,
 - Norderde Bau- und Recycling GmbH,
 - Filtratec Schlammwässerung GmbH,
 - AWE, Abfallwirtschaft Eberswalde GmbH.
- VEW ist direkt oder über Tochterunternehmen an ca. 110 Gesellschaften beteiligt. Als Beispiele für VEW-Beteiligungen an Entsorgungsunternehmen seien genannt:
 - Kanal Müller Gruppe,
 - Oecosysteme Maschinen- und Anlagenbau GmbH,
 - Edelhoff Mineralöl GmbH,
 - Edelhoff Entsorgung GmbH, Nebra.

- Badenwerk ist direkt oder über Tochterunternehmen an ca. 25 Gesellschaften beteiligt. Als Beispiele für Badenwerk-Beteiligungen an Entsorgungsunternehmen seien genannt:
 - USEG, Umweltservice Südwest Entsorgungsgesellschaft mbH,
 - Bautransport Mumbach GmbH,
 - USEG, Electronic Recycling GmbH,
 - SVR, Südbadische Verpackungsrecycling GmbH.

3.2 Wie groß sind die Umsätze der genannten Energieversorgungsunternehmen im Entsorgungsbereich (inkl. Beteiligungen)?

Folgende Angaben liegen der Bundesregierung zu Umsätzen von Energieversorgungsunternehmen im Entsorgungsbereich für das Geschäftsjahr 1992 vor:

- RWE 1,8 Mrd. DM,
- VEBA 0,35 Mrd. DM,
- VEW 1,1 Mrd. DM,
- Ruhrkohle 0,9 Mrd. DM,
- Badenwerk 0,15 Mrd. DM.

3.3 Lassen sich aus den Beteiligungen Monopolisierungstendenzen in bezug auf bestimmte Marktsektoren erkennen?

RWE und VEW sind in allen Bereichen der Entsorgungswirtschaft tätig. Von Bedeutung sind auch die Aktivitäten von VEBA und Ruhrkohle. Bayernwerk und Badenwerk sind auf diesen Märkten zur Zeit noch nicht in erheblichem Umfang tätig.

Der erfolgreiche Markteintritt von RWE ist zu einem erheblichen Teil auf die Angliederung der Trienekens-Gruppe zurückzuführen. Durch zahlreiche weitere Zusammenschlüsse hat das Unternehmen seine Marktposition soweit ausgebaut, daß es heute einer der führenden Anbieter im Entsorgungsbereich ist. VEW hat durch die Übernahme der Edelhoff-Gruppe eine bedeutende Marktposition erlangt. Auch die Entwicklung der Marktstellungen von VEBA und Ruhrkohle sind weitgehend das Ergebnis externen Wachstums.

Die bisher erfolgten Zusammenschlüsse lassen nicht erkennen, daß zielgerichtet eine Monopolisierung einzelner sachlicher Märkte angestrebt wird. In Anbetracht des Wachstums der Märkte dürfte eine derartige Zielsetzung auch schwer zu realisieren sein.

Eine Ausnahme gilt im Bereich der Kunststoffverwertung für den Erwerb von Beteiligungen an der im Zusammenhang mit der Krisensituation des Dualen Systems gegründeten Gesellschaft für Kunststoff-Recycling mbH (DKR) durch RWE und VEW (vgl. Beantwortung der Frage 6.8).

3.4 Lassen sich aus den Beteiligungen Monopolisierungstendenzen in bezug auf bestimmte Regionen erkennen?

Die Aktivitäten der beiden bedeutendsten im Entsorgungsbereich tätigen Energieversorgungsunternehmen RWE und VEW sind bundesweit ausgerichtet. Verschiedene Zusammenschlüsse betreffen z. B. das Gebiet der neuen Bundesländer. Gleichwohl stellt Nordrhein-Westfalen den regionalen Schwerpunkt der Tätigkeit beider Unternehmen dar. Insbesondere RWE hat hier eine Vielzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen aufgekauft.

Unter dem Gesichtspunkt einer möglichen regionalen Monopolisierung sind hier auch Gemeinschaftsunternehmen von Bedeutung, die von Gebietskörperschaften und Energieversorgungsunternehmen errichtet worden sind. Beispielhaft sei hier für Nordrhein-Westfalen auf folgende Unternehmen hingewiesen:

- Entsorgungsgesellschaft Krefeld (Stadt Krefeld/RWE/Holzmann),
- AVG Köln (Stadt Köln/RWE),
- VEKS Essen (KARNAP-Städte/RWE),
- Entsorgung Dortmund (Stadt Dortmund/VEW),
- Entsorgungswirtschaft Soest (Kreis Soest/VEW/Rethmann/Waste Management),
- Weseler Abfallgesellschaft (Kreis Wesel/Ruhrkohle).

Eine entsprechende Entwicklung ist zur Zeit in Schleswig-Holstein (VEBA) und in Baden-Württemberg sowie im Saarland (USEG, getragen von Badenwerk und Saarbergwerke) zu beobachten.

Wie schon in Beantwortung der Frage 1.7 ausgeführt, gewinnen die Energieversorgungsunternehmen im Rahmen derartiger Gemeinschaftsunternehmen erheblichen Einfluß auf das jeweilige Entsorgungsgebiet. Es muß jedoch festgestellt werden, daß die Märkte für Entsorgungsdienstleistungen über das Gebiet der jeweiligen Gebietskörperschaft hinausgehen. Es handelt sich um überregionale Märkte, auf denen überragende Marktstellungen im Sinne der fusionskontrollrechtlichen Bestimmungen bisher nicht feststellbar sind.

3.5 In welchen Bereichen sieht die Bundesregierung die faktische Ausschaltung von Wettbewerb?

Zwar ist von wesentlichem Wettbewerb in den Entsorgungsmärkten auszugehen, jedoch ergeben sich Einschränkungen i. d. R. dort, wo eine Entsorgungspflicht der Gebietskörperschaften besteht. Es werden in solchen Fällen Entsorgungsverträge u. a. mit privaten Anbietern abgeschlossen, während deren Laufzeit in diesem Entsorgungsbereich ein Wettbewerb nicht besteht. Dies gilt vor allem auch im Bereich Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle. Es bestand für die jeweiligen Bereiche ein Nachfragemonopol nach Entsorgungsleistungen durch die Gebietskörperschaften. Mit der Verpackungsverordnung wurde eine Mög-

lichkeit für mehr Wettbewerb im Verpackungsbereich geschaffen, da für Verpackungswertstoffe nun auch private Nachfrager nach Entsorgungsleistungen auftreten können. Im Bereich Verkaufsverpackungen haben diese privaten Nachfrager, in der Praxis zur Zeit die Duales System Deutschland GmbH (DSD), jedoch nach der Verpackungsverordnung mit den Kommunen eine Abstimmung über die Entsorgung vorzunehmen. Diese Abstimmung hat dazu geführt, daß in vielen Fällen die gleichen Entsorger für die Verpackungswertstoffe beauftragt worden sind, die zuvor von den Gebietskörperschaften mit der Wertstoffentsorgung oder auch der Hausmüllentsorgung beauftragt waren. Eine Änderung der Wettbewerbssituation ist daher in vielen Fällen nicht eingetreten.

- 3.6 Gibt es bei den genannten Unternehmen erkennbare informelle oder formelle Absprachen – sowohl hinsichtlich der Preise als auch hinsichtlich bestimmter Geschäftsbereiche oder entsorgter Regionen?

Der Bundesregierung sind diesbezügliche Absprachen lediglich im Hinblick auf die Tätigkeit der DKR im Bereich der Kunststoffverwertung bekannt.

- 3.7 In welchem Umfang sind die Energieversorgungsunternehmen an den Bereichen Abfallwirtschaft, Wertstoffe, Umwelttechnik, Abwasserreinigung und Klärschlamm Entsorgung in den neuen Bundesländern beteiligt?

Der Bundesregierung sind folgende Beteiligungen von Energieversorgungsunternehmen für die genannten Bereiche in den neuen Bundesländern bekannt:

RWE ist in der Entsorgungswirtschaft in allen neuen Bundesländern tätig, in den Bereichen Abfalldeponie und Abfallverbrennung jedoch nur in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.

VEW ist in Sachsen und Thüringen an Sammlung und Transport von Alt- und Wertstoffen, in Sachsen und Sachsen-Anhalt bei der Abfalldeponierung, in Mecklenburg-Vorpommern bei der Abfallkompostierung, in Brandenburg bei der Sonderabfallbehandlung und auf den übrigen Märkten in allen neuen Bundesländern beteiligt.

Die VEBA ist in Brandenburg und Sachsen-Anhalt an der allgemeinen Abfallbeseitigung beteiligt.

Im Bereich der Abwasserbeseitigung in den neuen Ländern sind folgende Energieversorgungsunternehmen bzw. mit Energieversorgungsunternehmen verbundene Unternehmen tätig: RWE, VEW, Westfälische Ferngas, Ruhrkohle, OEWA Wasser- und Abwasser GmbH (100 %ige Tochter der VEBA, Kraftwerke Ruhr AG).

4. *Dynamik der Entsorgungswirtschaft*

- 4.1 Wie groß ist die Zahl der jährlichen Unternehmenszusammenschlüsse in der Entsorgungswirtschaft in den Jahren 1989 bis 1993?

Seit 1989 sind dem Bundeskartellamt etwa 325 Zusammenschlüsse im Bereich der Entsorgungswirtschaft angezeigt worden. Die Anzahl der jährlich angezeigten Zusammenschlüsse hat sich von 30 im Jahr 1989 auf 120 im Jahr 1993 erhöht. Im Entsorgungsbereich ist damit eine der allgemeinen Konzentrationsentwicklung in diesem Zeitraum entgegenlaufende Tendenz zu verzeichnen (vgl. Antwort zu Frage 1.7).

- 4.2 In welchem Maße sind die Energieversorgungsunternehmen an diesen Zusammenschlüssen beteiligt?

RWE war bei mehr als einem Drittel der in der Zeit von 1990 bis 1993 angezeigten 295 Zusammenschlüsse beteiligt. Die Energieversorgungsunternehmen VEW, VEBA, Ruhrkohle, Badenwerk und Bayernwerk waren an insgesamt 88 Zusammenschlüssen beteiligt. Innerhalb dieser Gruppe nahmen VEW und VEBA mit 30 bzw. 27 Zusammenschlüssen die Spitzenstellung ein. Dabei ist allerdings zu bemerken, daß der größte Teil der Zusammenschlüsse mit Beteiligung des VEW-Konzerns auf Beteiligungserwerbe der Edelhoff-Gruppe vor der Integration in den VEW-Konzern entfiel.

- 4.3 Welche Umsatzentwicklung wird für die Entsorgungswirtschaft in den nächsten zehn Jahren erwartet?
- 4.4 Welches Investitionsvolumen wird für die Entsorgungswirtschaft in den nächsten zehn Jahren erwartet?

Die Bundesregierung verfügt nicht über eigene wirtschaftliche Prognosen zur Entwicklung dieses Marktes. Auch zur Beantwortung dieser Fragen liegen lediglich Schätzungen des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft vor. Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, daß diese Schätzungen für den Gesamtmarkt gelten, also nicht nur die genannten größten Unternehmen der Branche, sondern auch die kleinen und mittelständischen Unternehmen einschließen.

Der BDE hält, ausgehend von einer Schätzung für das Jahr 1994 von rund 75 Mrd. DM Umsatzvolumen der Branche, eine Steigerung auf rund 200 Mrd. DM im Jahr 2005 für möglich.

Des weiteren geht der BDE davon aus, daß für Sortieranlagen, Behälter, Fahrzeuge, Verwertungsanlagen, Verbrennungsanlagen, Kompostierungsanlagen innerhalb eines Jahrzehnts in der Bundesrepublik Deutschland rund 200 Mrd. DM investiert werden.

- 4.5 Welche Unternehmen der Entsorgungsbranche verfügen über das Eigenkapital für die unter Frage 4.4 genannten Investitionen?

Die in den nächsten Jahren erforderlichen Investitionen im Entsorgungsbereich werden voraussichtlich einen Kapitalbedarf nach sich ziehen, der die Eigenkapitaldecke einiger Unternehmen strapazieren bzw. überfordern wird. Daraus läßt sich jedoch keine Aussage darüber ableiten, welche Unternehmen über ausreichend Eigenkapital verfügen. Zum einen hängt der Kapitalbedarf von sehr vielen Faktoren – wie z. B. dem engeren Tätigkeitsbereich – ab, zum anderen besteht eine Vielzahl von Finanzierungsmöglichkeiten für die investitionsbereiten Unternehmen. Hier sollte insbesondere auch die in einem Markt mit ausgeprägtem Wachstum durchaus nicht ungewöhnliche Finanzierung über die Börse erwogen werden.

- 4.6 Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen werden von der Entwicklung des Entsorgungsmarktes erwartet?

Das überproportionale Wachstum des Entsorgungsmarktes und die Prognosen für die weitere Entwicklung des Marktes lassen positive Auswirkungen erwarten. Zum einen wird Entsorgungssicherheit auf hohem technischen Niveau in der Bundesrepublik Deutschland sichergestellt und der Einstieg in die Kreislaufwirtschaft konsequent weiterverfolgt. Zum anderen investiert die deutsche Wirtschaft hier in einem Bereich, in dem sie ihren Vorsprung auf den Weltmärkten erhalten bzw. ausbauen kann. Beide Effekte dienen der mittel- bis langfristigen Sicherung des Wirtschaftsstandortes.

5. *Kosten und Preise*

- 5.1 Inwiefern/in welchem Umfang erwartet die Bundesregierung von dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes eine Entlastung der öffentlichen Haushalte?

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz setzt bei der Festlegung von Vermeidungs-, Verwertungs- und Entsorgungspflichten das Verursacherprinzip im Abfallbereich erstmals vollständig um. Verantwortlich für die Erfüllung dieser Pflichten sind primär die Erzeuger und Besitzer von Abfällen und nicht – wie nach dem geltenden Abfallgesetz – die Körperschaften des öffentlichen Rechts. Durch die verursachergerechte Pflichtenzurechnung werden einerseits Anreize zur Abfallvermeidung geschaffen, andererseits die Kommunen entsprechend von diesen Aufgaben befreit und die öffentlichen Haushalte von den damit verbundenen Kosten entlastet.

Bei einer stringenten Durchsetzung der Vermeidungs- und Verwertungspflicht wird sich das zu beseitigende Abfallaufkommen auf die Stoffe reduzieren, die aus rechtlichen, technischen oder wirtschaftlichen Gründen nicht vermieden oder verwertet werden können.

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz schafft auch die notwendigen Voraussetzungen dafür, daß die verpflichteten Abfallerzeuger und -besitzer ihre Verwertungs- und Beseitigungspflich-

ten eigenverantwortlich erfüllen können. So können insbesondere die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen Verbände bilden, die von den Verpflichteten entweder mit der Erfüllung ihrer Aufgaben beauftragt werden oder ihre Pflichten ganz übernehmen können. Durch stringente rechtliche Rahmenbedingungen stellt das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz dabei sicher, daß diese private Aufgabenerledigung auch ordnungsgemäß erfolgt.

Die Einführung des Verursacherprinzips und die flankierend vorgesehenen Möglichkeiten zur Privatisierung werden somit zu einer Entlastung der Haushalte führen. Der Umfang der Entlastung kann jedoch nicht zuverlässig abgeschätzt werden, da die Entlastung auch davon abhängt, in welchem Umfang die Wirtschaft von der Möglichkeit der eigenverantwortlichen Wahrnehmung der Aufgaben Gebrauch macht.

- 5.2 Wie haben sich die Preise der Sammlung, Sortierung und Verwertung von Aluminium, Weißblech, Glas, Kunststoff und Papier/Pappe in den letzten Jahren entwickelt?

Die Entwicklung der Preise für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Aluminium, Weißblech, Glas, Kunststoff und Papier/Pappe läßt sich nur außerordentlich schwer darstellen, da auf diesen Märkten in den letzten Jahren starke Veränderungen mit einhergehenden Schwankungen der Preise stattgefunden haben. In einigen ausgewählten Bereichen lassen sich hierzu jedoch Angaben machen.

So lagen die Preise für die farbgetrennte Sammlung von Glas im Jahr 1991 bei etwa 128 DM, in den Jahren 1992 und in den ersten drei Quartalen 1993 bei etwa 200 DM pro Tonne. Diese Preise haben sich inzwischen auf durchschnittlich unter 150 DM pro Tonne ermäßigt. Die Preise für die Erfassung und Sortierung der Papier/Pappe-Fraktionen haben sich seit 1992 bei rund 350 DM pro Tonne eingependelt. Die Sammlung und Sortierung der Leichtverpackungen (Aluminium, Weißblech, Kunststoff und Verbunde) haben sich von durchschnittlich 1900 DM pro Tonne in den Jahren 1992 und im ersten Halbjahr 1993 auf mittlerweile unter 1500 DM pro Tonne reduziert.

Angaben zu den Preisen für die Verwertung von Materialien liegen für die meisten Stofffraktionen nicht vor. Lediglich beim Material Kunststoff sind Zuzahlungsbeträge für die Verwertung bekannt. Diese liegen zwischen 400 und 1000 DM pro Tonne, wobei insbesondere durch rohstoffliche Verwertungsverfahren eine Reduzierung dieser Zuzahlungsbeträge auf unter 400 DM pro Tonne möglich erscheint.

- 5.3 Wie haben sich die durch Abfallgebühren bedingten Belastungen der privaten Haushalte durch die Schaffung des DSD verändert?

Durch die getrennte Erfassung von Verpackungsmaterialien ist es zu einer deutlichen Verringerung der der kommunalen Entsorgungsverantwortung zufallenden Abfallmengen gekommen. Es

ist also ein Entlastungspotential in bezug auf die Abfallgebühren für die Haushalte entstanden. Diesem Entlastungspotential aufgrund der geringeren Mengen stehen allerdings Gebührenerhöhungen aufgrund steigender Kosten für Behandlungs- und Ablagerungsanlagen (Deponien) gegenüber. Gründe für diese Steigerung sind u. a. der Mangel an Entsorgungsanlagen, die mittlerweile hohen technischen Anforderungen an das Bauwerk Deponie (Abdichtungssysteme, Gasfassung, Sickerwasserfassung), ein hoher Investitionsbedarf bei Abfallbehandlungsanlagen (Kompostierung, thermische Behandlung) und die Anpassung von Altanlagen an den Stand der Technik. Diese Kostensteigerungen führen dazu, daß sich im Ergebnis in den letzten Jahren ein deutlicher Anstieg der kommunalen Abfallgebühren im Bundesgebiet ergeben hat. Ohne die getrennte Erfassung wäre es jedoch zu einer erheblich stärkeren Steigerung der Abfallgebühren gekommen.

5.4 Wie hoch ist die derzeitige Belastung der privaten Haushalte durch das DSD?

Gemäß dem Abrechnungsmodus der Duales System Deutschland GmbH sind die Kosten für die Haushalte im Jahr 1994 auf 40 DM pro Einwohner und ab 1995 auf 47 DM pro Einwohner und Jahr begrenzt. Diese Größen ergeben sich aus der Division der vom DSD kalkulierten Gesamtkosten durch die Gesamtzahl der Einwohner der Bundesrepublik Deutschland. Der Bundesregierung liegen keinerlei Angaben darüber vor, inwieweit bestimmte Bevölkerungsgruppen stärker oder weniger stark belastet sind. Auch ist nicht sicher, daß die Hersteller und Vertreiber von Verpackungen eine vollständige Überwälzung ihrer Lizenzgebühren durchführen. Einerseits ist eine Überwälzung aufgrund der psychologischen Wirkung der Preisstruktur (z. B. 0,99 DM statt 1 DM) oft nur schwer durchzuführen. Andererseits läßt die starke Konkurrenzsituation in vielen Bereichen eine Überwälzung nicht zu.

5.5 Gibt es eine Tendenz zu überhöhten Preisen, die durch Monopolisierungsprozesse begründet sind?

Preiswirkungen werden bei Monopolisierungstendenzen nicht zwangsläufig sichtbar. Ihr Eintreten ist allerdings wahrscheinlich.

Im Verpackungsbereich lassen sich – trotz der in einigen Sektoren zu beobachtenden Konzentrationsprozesse – keine Aussagen zu überhöhten Preisen treffen, da aufgrund von starken Marktbewegungen und in den letzten Jahren stark veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen intertemporale Preisvergleiche nur sehr schwer möglich sind. Es ist jedoch festzustellen, daß aufgrund der in der Antwort zu Frage 5.4 angeführten Belastungsbegrenzung eine Begrenzung der Preissteigerung durch das DSD erfolgt ist.

Anhaltspunkte für nicht wettbewerbskonforme Preisbildung gibt es im Bereich der rohstofflichen Verwertung von Kunststoffver-

packungen, wo die zu zahlenden Preise im wesentlichen durch den Aufsichtsrat der DKR, dem zahlreiche Vertreter der Entsorgungswirtschaft (also der Auftragnehmer) angehören, festgelegt werden.

- 5.6 Inwiefern ergeben sich aus den sich abzeichnenden Konzentrationsprozessen Einschränkungen im Hinblick auf die Festsetzung der Abfallgebühren durch die entsorgungspflichtigen Körperschaften?

Die Kommunalabgabengesetze der Länder enthalten Vorgaben für die Berechnung der kommunalen Abfallgebühren, die auch in den Fällen gelten, in denen Aufgaben der entsorgungspflichtigen Körperschaften durch Dritte wahrgenommen werden. Einschränkungen bei der Festsetzung der Abfallgebühren durch die entsorgungspflichtigen Körperschaften ergeben sich somit im Fall der Privatisierung von Entsorgungsaufgaben nicht.

Im Fall der Beauftragung Dritter obliegt es darüber hinaus den Kommunen als Vertragspartner, über die Angemessenheit des Entgeltes für die Übernahme des unternehmerischen Risikos zu entscheiden und dabei auch längerfristig wirksame Vereinbarungen zu treffen, die zu einer Stabilisierung von Abfallgebühren beitragen.

Vor der Entscheidung einer Beauftragung von Unternehmen sind die Kommunen gehalten, über Vergleichsberechnungen die finanziellen Vor- und Nachteile einer Aufgabenerfüllung in Eigenregie einerseits und einer Vergabe andererseits zu ermitteln.

6. *Duales System Deutschland*

- 6.1 Inwiefern hat das Inkrafttreten der Verpackungsverordnung bzw. die Gründung des DSD die Konzentrationsprozesse in der Entsorgungswirtschaft verstärkt?

Im Ver- und Entsorgungsbereich sind generell starke Konzentrationstendenzen zu beobachten, wenn nicht sogar Monopole (in der Regel Gebietsmonopole) bereits tätig. Beispiele sind die Sektoren Gas, Wasser und Strom.

Die Duales System Deutschland GmbH ist im Koordinationsbereich der Entsorgung tätig und zur Zeit alleiniger Nachfrager nach Entsorgungsdienstleistungen für in Haushalten anfallende Verkaufsverpackungen. Vor Inkrafttreten der Verpackungsverordnung wurde die Entsorgung von Hausmüll und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen von den entsorgungspflichtigen Körperschaften allein koordiniert.

Das Erfordernis der Abstimmung mit den entsorgungspflichtigen Körperschaften im Rahmen des Aufbaus der dualen Abfallwirtschaft hat dazu geführt, daß bestehende Wertstofffassungssysteme durch das DSD übernommen wurden oder gegen Entgelt genutzt werden. Beauftragte Dritte der entsorgungspflichtigen

Körperschaften wurden so zu Vertragspartnern der Duales System Deutschland GmbH. Wettbewerb findet nur vor der Vertragslaufzeit statt. Die Entsorgungsverträge sind im Hinblick auf erforderliche Investitionen ausschließlich und zumeist von langer Laufzeit. Durch die Verpackungsverordnung ist jedoch eine Entmonopolisierung in diesem Bereich eingetreten, da neben den entsorgungspflichtigen Körperschaften nun auch private Unternehmen Nachfrager nach Entsorgungsleistungen im Erfassungsbereich sein können.

Im Sortierbereich sind überwiegend mittelständische Unternehmen tätig. Eine Verstärkung von Konzentrationsprozessen durch die Verpackungsverordnung ist in diesem Bereich nicht zu erkennen.

Im Verwertungsbereich, der für die Materialien der Leichtstofffraktion (gelber Sack, gelbe Tonne) erst durch die Verpackungsverordnung entstanden ist, ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Dies gilt insbesondere für die Kunststoffe. Hier kann die stoffliche Verwertung sowohl durch werkstoffliche als auch durch rohstoffliche Verfahren erfolgen. Werkstoffliche Verfahren werden zumeist von mittelständischen Unternehmen angewandt. Anwendungsfeld und Umfang dieser werkstofflichen Verfahren sind jedoch aufgrund von technischen und Absatzproblemen beschränkt.

Rohstoffliche Verfahren setzen als Form der Kunststoffverwertung einen sehr hohen Kapitaleinsatz voraus. Hierfür ist eine Investitionssicherheit z. B. in Form von längerfristigen Materiallieferverträgen von Bedeutung. Auch übersteigt der Kapitalbedarf i. d. R. den Rahmen eines mittelständischen Unternehmens. In diesem Bereich ist daher eine Beteiligung von finanzstärkeren Unternehmen oder Unternehmensverbänden zu erwarten.

Ohne die Verpackungsverordnung wäre ein Engagement dieser Unternehmen im Aufbau von Verwertungsverfahren möglicherweise nicht erfolgt. Eine derartige Verwertung würde dann aber auch nicht stattfinden.

6.2 Wie hoch ist der Anteil des durch die Umsetzung der Verpackungsverordnung bedingten Umsatzes am Umsatz der Entsorgungswirtschaft?

Die amtliche Statistik weist die Umsätze der Entsorgungswirtschaft nicht gesondert aus. Auch Annäherungen über Hilfsgrößen wie die Gebühreneinnahmen der Kommunen sind wegen ungenügender Aufschlüsselungstiefe nicht brauchbar (vgl. Antwort zu Frage 1.1). Nach Angaben der Entsorgungswirtschaft betragen die Gesamtumsätze für die Erfassung und Sortierung der Verpackungsmaterialien im Jahre 1993 2,6 Mrd. DM. Die Prognose für 1994 liegt auf gleichem Niveau, die für 1995 bei ca. 3,2 Mrd. DM. In diesen Umsätzen nicht enthalten sind die Zuzahlungen für die Verwertung von Verpackungsgrundstoffen, die nur teilweise den Umsätzen der Entsorgungswirtschaft zurechenbar sind. Nach

Angaben eines von der Wirtschaftsministerkonferenz vom 7./8. Oktober 1993 verabschiedeten Berichts sowie nach einer Schätzung des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft liegt der Gesamtumsatz der Entsorgungswirtschaft etwa bei 75 Mrd. DM. Der Anteil des durch die Umsetzung der Verpackungsverordnung bedingten Umsatzes beträgt also weniger als 5 %.

- 6.3 Wie hat sich das Inkrafttreten der Verpackungsverordnung bzw. die Gründung des DSD auf die Marktanteile der führenden Entsorgungsunternehmen regional und national ausgewirkt?

Der Investitionsbedarf in der Entsorgungswirtschaft war in den letzten Jahren hoch und wird auch in den nächsten Jahren auf diesem hohen Niveau verbleiben. Als Gründe hierfür sind vor allem der Aufbau der Entsorgung in den neuen Bundesländern und strengere Umweltschutzvorschriften zu nennen. Der hohe Kapitalbedarf hat dazu geführt, daß größere Unternehmen in der Entsorgungswirtschaft sich Marktanteile sichern konnten. Genaue Zahlen zu Marktanteilen der einzelnen Unternehmen liegen der Bundesregierung jedoch nicht vor.

- 6.4 Welche Unternehmen haben die wesentlichen Anteile an der Interseroh AG?

Die Interseroh AG hat für das Geschäftsjahr 1991/92 ein Grundkapital von 40,5 Mio. DM ausgewiesen. Es ist im zweiten Halbjahr 1992 auf 60,5 Mio. DM aufgestockt worden. Die Beteiligungssituation an der Interseroh AG ergibt sich wie folgt: RWE verfügt mit Tochter- und Beteiligungsgesellschaften über 15 % des Aktienkapitals, VEW-Edelhoff verfügt über etwa 10 %, je etwa 5 % halten VEBA und Badenwerk. Weitere Hauptaktionäre sind ALBA, Altvater, Otto, Rethmann und Waste Management.

- 6.5 Wie sehen die Modalitäten der DSD-Vertragsvergabe an die einzelnen Entsorgungsunternehmen aus?

Grundsätzlich fallen die Modalitäten der Vertragsvergabe von privatwirtschaftlichen Unternehmen nicht in den Zuständigkeitsbereich öffentlicher Stellen. Zur Auftragsvergabe bei der DSD GmbH wird auf die Antwort zu Frage 6.1 verwiesen.

- 6.6 Wie beurteilt die Bundesregierung das Ausschließlichkeitsprinzip der Vertragsvergabe im Hinblick auf die Sicherung von Konkurrenz?

Ein funktionierender Wettbewerb besteht im Vorfeld der Vergabe von Entsorgungsaufträgen, wenn es darum geht, eine zu erbringende Leistung zu den günstigsten Konditionen erfüllen zu

lassen. Leistungen können zu einem Zeitpunkt und in einem Gebiet nur einmal vergeben werden. Dies ist sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer Sicht sinnvoll. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, daß in diesem Bereich auch unter Koordination der entsorgungspflichtigen Körperschaften, mit denen auch heute eine Abstimmung vorzunehmen ist und von denen eine Benutzung ihrer Einrichtungen verlangt werden kann, Gebietsmonopole bestanden haben und bestehen.

- 6.7 Wie steht die Bundesregierung zu einer Verkürzung der Vertragslaufzeit zwischen DSD und regionalen Entsorgern zur Sicherung des Wettbewerbs unter den in einer Region tätigen Entsorgern?

Der Abschluß von privatrechtlichen Verträgen zwischen privatwirtschaftlichen Unternehmen fällt grundsätzlich nicht in den Zuständigkeitsbereich staatlicher Stellen.

Bei der Vergabe von DSD-Leistungsverträgen wird Entsorgungsunternehmen das ausschließliche Recht eingeräumt, in einem bestimmten Bezirk gebrauchte Verkaufsverpackungen zu erfassen. Damit erlangt das beauftragte Entsorgungsunternehmen während der Laufzeit des Vertrages (in der Regel zehn Jahre) eine Alleinstellung. Wettbewerber erhalten – abgesehen von der Möglichkeit, Subunternehmeraufträge zu übernehmen – bei der Vergabe des Auftrags die Chance, in dem betreffenden Erfassungsbezirk tätig zu werden.

Eine Verkürzung der Vertragslaufzeiten ist somit grundsätzlich zu begrüßen, jedoch können dem auch gewichtige Gründe entgegenstehen:

- Investitionssicherheit. Es ist zu berücksichtigen, daß Großinvestitionen in der Regel eine mittel- oder längerfristige Amortisationszeit haben.
- Kontinuität der Entsorgung. Durch längere Vertragslaufzeiten wird das Risiko des Ausfallens von Entsorgungsleistungen verringert. Ferner ergeben sich weniger Umstellungsprobleme für andere Beteiligte wie z. B. Bürger infolge veränderter Entsorgungsbedingungen.
- Planungssicherheit. Kurze Vertragslaufzeiten stehen im Widerspruch zur ordnungspolitischen Vorstellung der Abfallwirtschaftsplanung. So werden im Rahmen kommunaler Abfallwirtschaftskonzepte langfristige Verträge von den entsorgungspflichtigen Körperschaften gefordert. Auch ist der Wunsch von Länderabfallbehörden geäußert worden, Verträge im Entsorgungsbereich über zehn oder mehr Jahre abzuschließen.

- 6.8 Wie beurteilt die Bundesregierung die Konstellation bei der Verwertung von Kunststoffabfällen durch die DKR Gesellschaft für Kunststoffrecycling mbH in kartellrechtlicher Sicht? (Die Problematik ergibt sich aus der Tatsache, daß die von der DKR vergebenen Gebietslizenzen zur Kunststoffverwertung voraussichtlich zum überwiegenden Teil an ihre eigenen Gesellschafter vergeben werden.)

Seit 1. Oktober 1993 decken die Lizenzgebühren für die Vergabe des Grünen Punktes auch die Verwertungskosten für gebrauchte Kunststoffverkaufsverpackungen ab. Die DSD gibt diese Zusatzeinnahme an die DKR weiter, die ihrerseits den Verwertern im Rahmen von Verwertungsaufgaben bestimmte Verwertungsentgelte erstattet. Gesellschafter der DKR sind zur Zeit die DSD mit 25 %, die kunststofferzeugende und -verarbeitende Industrie mit 25 % sowie 25 Entsorgungsunternehmen mit insgesamt 49,5 % und die Interseroh AG (ein Zusammenschluß von Entsorgungsunternehmen) mit 0,5 %. Ein großer Teil dieser Entsorger verfügt bereits über eigene Verwertungsanlagen oder beabsichtigt, solche Anlagen zu errichten. Als Verwerter schließen diese Entsorger mit der DKR Verwertungsverträge ab, in denen die Verfahren, die Mengen und die Preise festgelegt werden. Fünf der acht Mitglieder des Aufsichtsrates, der für die Auftragsvergabe zuständig ist, repräsentieren führende Entsorgungsunternehmen, die sich bei der DKR gleichzeitig um Aufträge für die Verwertung bemühen.

Die Verzahnung von Gesellschafter- und Auftragnehmerinteressen sowie die Vertragsgestaltung bei der Auftragsvergabe zur Verwertung von Kunststoffen durch die DKR wird zur Zeit kartellrechtlich überprüft. Ein kartellrechtliches Verfahren wurde am 27. Juni 1994 mit einer Abmahnung des Bundeskartellamtes an die DKR eingeleitet.

Die Bundesregierung legt Wert auf eine möglichst freie und transparente Wettbewerbssituation auch im Bereich der Kunststoffverwertung. Daher werden die Gesellschafterstrukturen der DKR und die Modalitäten der Auftragsvergabe von der Bundesregierung kritisch beobachtet.

7. Politische Konsequenzen

- 7.1 Wie will die Bundesregierung dafür Sorge tragen, daß es auch zukünftig einen ausreichenden Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft gibt?

Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen dient der Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs in allen Wirtschaftszweigen der Bundesrepublik Deutschland. Insofern gilt es auch für den Bereich der Entsorgungswirtschaft. Das Bundeskartellamt als Kontrollbehörde wacht auch hier über die Wettbewerbsstruktur in diesem Bereich. Diese Überwachung ist aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich ausreichend.

Im Bereich der Entsorgung von Verpackungen gibt es im Rahmen der Novellierung der Verpackungsverordnung Überlegungen, eine Vorschrift aufzunehmen, daß Entsorgungsaufträge in diesem Bereich öffentlich auszuschreiben sind. Dieses entspricht der Praxis, wie sie bisher in diesem Bereich von den entsorgungspflichtigen Körperschaften bei der Auftragsvergabe anzutreffen war und ist.

- 7.2 Wie kann nach Meinung der Bundesregierung der Bestand kleiner und mittelständischer Entsorgungsunternehmen gegen Übernahmen gesichert und gestärkt werden?

Die mittelständische Wirtschaft kann durch Kooperation, zu der das Kartellrecht ausreichende Möglichkeiten bietet, die Leistungsfähigkeit steigern und so unter Beibehaltung der unternehmerischen Selbständigkeit in diesem kapitalintensiven Bereich weiter tätig sein. Beispiele hierfür sind auch die praktisch ausschließlich von mittelständischen Unternehmen gebildeten Verwertungsverbände in Süddeutschland, die Vertragspartner der DKR sind.

In diesem Zusammenhang kommt auch der angestrebten Novellierung der §§ 103, 103 a GWB, die eine Deregulierung im Energiebereich vorsehen, Bedeutung zu. Die Aufkäufe mittelständischer Entsorgungsbetriebe durch Energieversorgungsunternehmen werden durch die gegenwärtig gesetzlich vorgesehenen Wettbewerbsbeschränkungen im Energiebereich jedenfalls begünstigt.

Bestandsgarantien kann die Bundesregierung im Entsorgungsbereich genau wie in anderen Bereichen aber nicht geben.

- 7.3 Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus den sich abzeichnenden Konzentrationsprozessen?

Es wird auf die Antworten zu Fragen 7.1 und 7.2 verwiesen.

Die Bundesregierung wird auch weiterhin bei Vorhaben in der Umweltgesetzgebung bzw. bei geplanten Verordnungen auf eine wettbewerbskonforme Ausgestaltung achten. Dies gilt z. B. für die vorgesehene Novellierung der Verpackungsverordnung.

Angesichts der Notwendigkeit, die zunehmend anspruchsvollen umweltrechtlichen Vorgaben an die Verwertung und Entsorgung – z. B. in Umsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes – ökonomisch kostengünstig zu erfüllen, wird es zukünftig vermehrt auf flexible, spezialisierte Lösungen ankommen, die insbesondere durch kleinere mittelständische Entsorgungsunternehmen angeboten werden können. Folgerichtig bietet das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz mit seinen Regelungen zur Privatisierung der Verwertung und Beseitigung gerade auch kleinen und mittelständischen Unternehmen die Möglichkeit, eigenverantwortlich Verbände zu bilden, die ihre Dienste den Erzeugern und Besitzern von Abfällen anbieten. Mit der Privatisierung der Verwertung und Beseitigung durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz wurde daher das Betätigungsfeld für Entsorgungsunternehmen wesentlich erweitert.

- 7.4 Welche Alternativen zur Bildung kollektiver Verbände durch die von Rücknahmeverordnungen betroffenen Wirtschaftsbranchen zur Erfüllung der Sammel- und Verwertungsquoten sieht die Bundesregierung?

Eine Alternative bietet die Verpackungsverordnung selbst. So greift vor der Befreiung durch ein kollektives System die Rücknahmepflicht in bezug auf jede einzelne Verpackung für Her-

steller und Vertreiber. Diese Rücknahmepflicht ist bislang noch nicht mit einer Quotierung der Verwertungsmengen oder anderen Rücknahme- und Verwertungsanforderungen versehen. Die Bundesregierung beabsichtigt, dies im Rahmen der Novellierung der Verpackungsverordnung zu ändern.

Darüber hinaus erscheint es ökologisch und auch ökonomisch durchaus sinnvoll, Entsorgungsaufgaben durch (rechtlich zulässige) Kooperation mehrerer Verpflichteter zu erledigen, da hierdurch sowohl eine Reduzierung von z. B. transportbedingten Emissionen als auch von Kosten erfolgen kann.

- 7.5 Inwiefern sieht die Bundesregierung eine Gefährdung der Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Entsorgung von Abfällen durch die entsorgungspflichtigen Körperschaften aufgrund der sich abzeichnenden Konzentrationsprozesse?

Die entsorgungspflichtigen Körperschaften können sich bei der Erfüllung von Einzelbereichen der Abfallentsorgung auch Dritter und damit privater Institutionen bedienen. Diese fungieren jedoch lediglich als Erfüllungsgehilfen der entsorgungspflichtigen Körperschaft. Die Verantwortung für die Sicherstellung der ordnungsgemäßen Entsorgung verbleibt demgegenüber als Pflichtaufgabe bei der entsorgungspflichtigen Körperschaft.

Es liegt somit im eigenen Interesse der entsorgungspflichtigen Körperschaft, sich bereits vor der Entscheidung der Übertragung von Entsorgungsaufgaben Klarheit über den Umfang des zusätzlich von ihrer Seite notwendigen Kontrollaufwandes zu verschaffen und die hieraus entstehenden Kosten abzuschätzen.

Des weiteren haben Verträge mit privaten Betreibern klare Regelungen über die von Betreiberseite zu leistenden Informationspflichten und die den Kommunen zustehenden Kontrollrechte zu enthalten, was sich schon daraus ergibt, daß die Kommune regelmäßig Adressat der jeweiligen Anlagenzulassung ist. In diesen Verträgen sollten auch haftungsrechtliche Aspekte geregelt werden.

Mit der Erarbeitung von Rechtsvorschriften auf Grundlage des bestehenden Abfallgesetzes, wie u. a. den Technischen Anleitungen zur Lagerung, chemisch-physikalischen, biologischen Behandlung, Verbrennung und Ablagerung von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen (sog. TA Sonderabfall) sowie zur Verwertung, Behandlung und sonstigen Entsorgung von Siedlungsabfällen (TA Siedlungsabfall) werden zudem die Voraussetzungen für eine effiziente Kontrolle der dem Regelungsbereich dieser Verwaltungsvorschriften unterliegenden Abfälle und Anlagen ganz wesentlich verbessert.

Vor diesem Hintergrund sieht die Bundesregierung keine Gefährdung der Möglichkeiten der zuständigen Behörden bei der Kontrolle und Überwachung der ordnungsgemäßen Entsorgung von Abfällen durch die beobachteten Konzentrationstendenzen im Entsorgungsmarkt.

- 7.6 Wie sollen Anreize zur abfallvermeidenden Produktgestaltung/Reparaturfreundlichkeit gegeben werden, wenn diese Anreize durch globale produktspezifische (herstellerunabhängige) Rücknahme- und Verwertungsgarantien aufgehoben werden?

Die Anreize zur abfallvermeidenden Produktgestaltung und Reparaturfreundlichkeit werden durch die Möglichkeit zur Befreiung von Rücknahmepflichten durch Beteiligung an Systemen zur Erfassung und Verwertung von Abfällen grundsätzlich nicht geschwächt. Dies gilt auch im Fall der Befreiung durch duale Systeme nach § 6 Abs. 3 der Verpackungsverordnung.

Hersteller und Verteiler von Verkaufsverpackungen, die sich an einem solchen System beteiligen, werden zwar von der direkten Rücknahmepflicht entbunden, die finanzielle Belastung der Erfassung und Verwertung der Verpackungen bleibt für sie jedoch weiterhin bestehen. Diese finanzielle Belastung stellt für die Hersteller und Verteiler auch den Anreiz dar, Verpackungen aus abfallwirtschaftlicher Sicht zu optimieren. Die Belastung, in diesem Fall als Lizenzgebühr der DSD GmbH ausgestaltet, richtet sich seit Inkrafttreten der neuen Gebührenordnung der DSD GmbH am 1. Oktober 1993 nach der Art des Materials und dem Gewicht der Verpackung. Die Gebühren sollen die Erfassungs- und Verwertungskosten für jede einzelne Materialart zum Ausdruck bringen und somit eine weitgehend verursachergerechte Zuordnung der Kosten ermöglichen. Hierdurch entsteht der Anreiz, auf Verpackungen und Verpackungsmaterialien auszuweichen, die weniger mit Lizenzgebühren, also mit Erfassungs- und Verwertungskosten, belastet sind.

So ist beispielsweise auch die vielfach zu beobachtende Umstellung von Kunststoffverpackungen auf Pappverpackungen im Lebensmittel- und Haushaltswarenbereich zu erklären, da bei annähernd gleicher Funktionalität und Gewicht die spezifischen Lizenzgebühren für Kunststoff etwa das 8fache dessen betragen, was für Papier und Pappe zu zahlen ist.

Zudem ist durch dieses Gebührensystem ein Anreiz gegeben, Verpackungen zu wählen, die von Lizenzgebühren befreit sind, wie dies bei Mehrwegverpackungen der Fall ist.

Die Wirkungen dieses Anreizsystems sind auch in der Praxis schon zu beobachten. So ist der Verpackungsverbrauch von 1991 bis 1993 um rund 1 Mio. Tonnen gesunken.

- 7.7 Wie will die Bundesregierung das Erreichen der umweltpolitischen Zielvorstellungen hinsichtlich Abfallvermeidung und werkstofflicher Verwertung sichern, wenn durch die Strukturentwicklung der Entsorgungswirtschaft großtechnische Anlagen zur rohstofflichen Verwertung oder Verbrennung bevorzugt werden?

Ziel des Abfallwirtschaftskonzeptes der Bundesregierung ist es, Abfälle die verwertbar sind, in Stoffkreisläufen zu halten und Hersteller und Verteiler von Produkten in die Verantwortung auch für die umweltverträgliche Entsorgung ihrer Produkte zu nehmen.

Im Rahmen der Verwertung soll eine stoffliche Verwertung Vorrang vor einer energetischen Verwertung haben, soweit die stoffliche Verwertung als ökologisch vorzugswürdig anzusehen ist. Im Rahmen der Verpackungsverordnung sind insoweit für duale Systeme konkrete Quoten für eine stoffliche Verwertung vorgegeben worden. Die rohstoffliche Verwertung ist dabei als stoffliche Verwertung anzusehen. Sie kommt neben werkstofflichen Verwertungsverfahren praktisch nur bei dem Material Kunststoff in Betracht und bietet in diesem Bereich eine lange Zeit geforderte Lösung zur umweltverträglichen Verwertung gebrauchter Verpackungen. Insbesondere wird hierdurch der Forderung nach einer Kreislaufwirtschaft unter Ressourcenschonung entsprochen.

Im Rahmen der beabsichtigten Novellierung der Verpackungsverordnung wird darauf Rücksicht genommen werden, daß durch die Errichtung großtechnischer Anlagen zur rohstofflichen Verwertung nicht etwa werkstoffliche Verwertungsverfahren ohne Wettbewerbschancen bleiben. Im Gegenteil ist davon auszugehen, daß die Entwicklung im Bereich der werkstofflichen Verwertung durch die Verpackungsverordnung weiter anhält.

Diese Situation wird nicht durch Strukturentwicklungen in der Entsorgungswirtschaft beeinflusst.

- 7.8 Wie sollen Anreize zur Substitution/Vermeidung bestimmter umweltschädlicher Einsatzstoffe gegeben werden, solange diese über den Pfad Recycling in neue Marktsegmente eindringen können und so den Anreiz eher in Richtung Steigerung des Einsatzes dieser Stoffe lenken?

Anreize zur Substitution und Vermeidung umweltschädlicher Einsatzstoffe gehen ebenso von dem unter 7.6 beschriebenen Lizenzgebührensysteem aus. So ist die Verwertung solcher Stoffe in der Regel teurer als bei anderen Stoffen. Über die höhere Gebühr für solche Stoffe können dann Anreize ausgehen, auf den Einsatz dieser Stoffe zu verzichten. Auch spricht aus abfallwirtschaftlicher Sicht grundsätzlich nichts gegen ein Recycling von Stoffen, da dieses die Umweltwirksamkeit auch von umweltschädlichen Stoffen zeitlich verzögert oder, durch eine bessere Bindung dieser Stoffe, sogar vermindert. Dem Einsatz umweltschädlicher Einsatzstoffe in Neuprodukte wird durch entsprechende Produktnormen begegnet. Darüber hinaus wird einem unkontrollierten Eindringen umweltschädlicher Einsatzstoffe in noch nicht genormte Produkte durch allgemeine chemikalienrechtliche Verwendungseinschränkungen begegnet.