

GVM mbH Alte Gärtnerei 1 D-55128 Mainz

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt
und Gesundheit
Rosenkavalierplatz 2
81925 München

Kurt Schüler
Fon +49 (0) 6131.33673 22
k.schueler@gvmonline.de

Mainz, 09.11.2010

Stellungnahme zu den GVM Studien „Außer-Haushaltsverbrauch“

Sehr geehrte Damen und Herren,

Ihrer Anfrage zufolge gibt es im Markt für die Organisation von Entsorgungsdienstleistungen für Verpackungen Unternehmen, die sich auf GVM-Studien zum „Außer-Haushaltsverbrauch“ berufen.

Sie erbaten von uns eine Stellungnahme dazu. Gerne komme ich diesem Wunsch nach. Nachfolgend möchte ich Sie näher über diese Studien informieren.

Zugleich will ich die Gelegenheit nutzen, Ihnen darzulegen, dass diese Studien heute weniger denn je dazu geeignet sind, als Basis für die Lizenzierung von Verpackungen zu dienen. Zu diesem Zweck stelle ich den Studien zum „Außer-Haushaltsverbrauch“ die Grundkonzeption der aktuellen GVM-Studien „Anfallstellenstruktur branchenfähiger Verkaufsverpackungen“ gegenüber. Zwar haben beide Studien die Gemeinsamkeit, dass für definierte Produktgruppen materialbezogene Quoten angegeben werden. Das zugrundeliegende Konzept weicht jedoch erheblich ab.

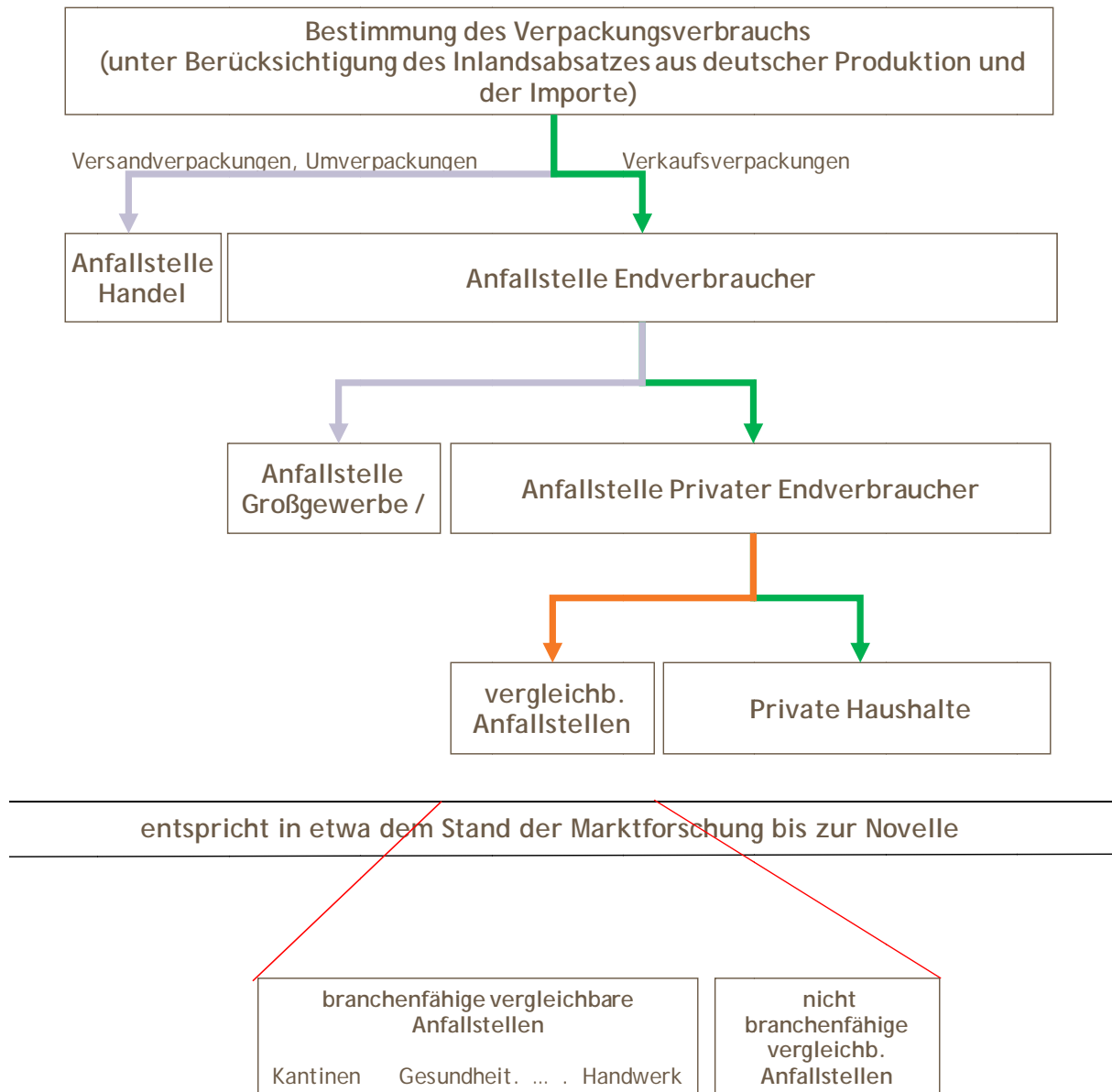
1. Grundkonzept / Historie

GVM führte in 2000 eine Studie mit dem Namen „Anteil des Haushaltsverbrauch im engsten Sinne - Anfallstelle Private Haushalte“ durch. Bezugsjahr war 1998, Auftraggeber die DSD AG. Zielsetzung war es zu ermitteln, welcher Anteil von Verkaufsverpackungen in Privatwohnungen oder auf Wohngrundstücken anfällt.

In dieser Studie wurde der Private Endverbrauch von Verpackungen aufgeteilt in zwei Teilmengen:

- Verbrauch der privaten Haushalte in Privatwohnungen
- Sonstiger Privater Endverbrauch (Komplementärmenge)

Der Außer-Haushaltsverbrauch war also „negativ“, als ein Restbereich definiert. Er umfasste neben dem kleingewerblichen Verbrauch alle weiteren Anfallstellen außerhalb von Privatwohnungen. Mit dem Konzept einer „Branche“ i.S. von § 6 Abs. 2 VerpackV hat dies wenig zu tun. Die nachfolgende Grafik illustriert dies. Auf die Details gehe ich in Abschnitt 3 genauer ein.



Erst in den Folgejahren wurden diese Studien „Außer-Haushaltsverbrauch [Bezugsjahr]“ genannt, ohne dass sich an der Grundkonzeption etwas Wesentliches geändert hätte. Auftraggeber der Studie waren je nach Bezugsjahr nur DSD und Interseroh. Die Studie wurde letztmalig für das Bezugsjahr 2005 durchgeführt.

Danach hat GVM keine Studien zu diesem Thema mehr durchgeführt. Um genau zu sein: GVM hat es vor dem Hintergrund der bevorstehenden Novelle der Verpackungsverordnung abgelehnt, Studien durchzuführen, die nicht konzeptionell auf § 6 Abs. 2 VerpackV zugeschnitten sind. Zugleich hat sich GVM dafür eingesetzt, dass GVM-Studien zum Themenkreis „Branchenlösungen“ einer breiten Auftraggeberschaft zugänglich sind.

2. Bezugsjahre

Die Studie wurde von GVM durchgehend für die Bezugsjahre 1998 bis 2005 durchgeführt.

Zu dieser Zeit gab es das Konstitut der „Branchenlösungen“ noch nicht einmal im Konzept.

Im Grundsatz steht nichts entgegen, sich auf Analysen zu beziehen, die etwas weniger aktuell sind. Voraussetzung ist allerdings aus unserer Sicht, dass

- der jeweilige Bezugsrahmen berücksichtigt wird und
- die Dynamik der Marktentwicklung bewertet wird.

Seit 2005 hat sich in vielen Märkten sehr viel verschoben. Hierzu ein Beispiel: In Produktgruppen, die für die Anfallstelle Landwirtschaft relevant sind, gibt es einen ausgeprägten Trend zu unverpackter, loser Ware. Damit fallen – stark vereinfachend dargestellt – pro Betrieb weniger Verpackungen an. Zugleich nimmt der Anteil der Kleinbetriebe ab. Beide Effekte wirken sich stark auf den Anteil branchenfähiger Verkaufsverpackungen aus.

Schon aus diesem Grund verbietet es sich aus unserer Sicht, eine Marktstudie, deren Bezugsjahr inzwischen einige Jahre zurückliegt, zur Basis des Lizenzierungsgeschehens zu machen.

3. Rechtsrahmen

Die Studien der GVM zum Außer-Haushaltsverbrauch waren nie dazu konzipiert, den Anteil der Verkaufsverpackungen zu beziffern, der in Selbstentsorgungsgemeinschaften eingebracht werden „darf“. Gleichwohl wurden diese Studien zu diesem Zweck genutzt.

Für die Selbstentsorgung gab es neben den kurzen Formulierungen in der VerpackV (vor der 5. Novelle) und den Rahmenbedingungen zur Führung des Mengenstromnachweises für Duale Systeme und Selbstentsorger keine weiteren einschränkenden Vorgaben.

Vor diesem Hintergrund waren die GVM-Studien hier kaum mehr als ein Instrument der freiwilligen Selbstkontrolle seriöser Anbieter von Selbstentsorgerlösungen. Der Grundgedanke war der Folgende: Wenn alle Hersteller von Verkaufsverpackungen maximal bis zur Höhe des Außer-Haushaltsverbrauchs in Selbstentsorgungsgemeinschaften einbringen, dann kann die Selbstentsorgung nicht das Ausmaß erreichen, das zu einer Gefährdung der flächendeckenden haushaltsnahen Sammlung führt. Aus diesem Grund orientierten sich seriöse Anbieter von Selbstentsorgungsgemeinschaften an den GVM-Studien zum Außer-Haushaltsverbrauch. Im Übrigen blieb es jedem Inverkehrbringer von Verkaufsverpackungen unbenommen, so viel Verpackungen in

Selbstentsorgungsgemeinschaften einzubringen wie er es für richtig hielt. Und jeder Betreiber einer Selbstentsorgungsgemeinschaft konnte so hohe Selbstentsorgungsquoten akzeptieren, wie er es für zuträglich hielt.

Demgegenüber ist der Anwendungsbereich der Branchenlösungen im Wortlaut der aktuellen VerpackV sehr einschränkend formuliert. Der Ordnungsgeber wollte den Anwendungsbereich der Branchenlösungen auf Anwendungsfelder reduzieren, in denen eine echte Branchenentsorgung Sinn macht. Und das v.a. im Hinblick auf die Erfahrungen, die bis 2008 mit dem Missbrauch des Prinzips der Selbstentsorgung gemacht wurden. Vor diesem Hintergrund erscheint es uns abwegig, dass die Studien zum „Außer-Haushaltsverbrauch“ nun dazu genutzt werden, um Marktmengen in Branchenlösungen einzubringen. Das geht schon rein logisch nicht: eine Marktstudie, die dazu beitragen soll, das Rechtsinstitut der Branchenlösungen praktikabel und sachgerecht umzusetzen, kann nicht konzipiert werden, bevor es rechtliche Regelungen überhaupt gibt.

Aus unserer Sicht muss eine Marktstudie, auf deren Basis Verpackungen in Branchenlösungen eingebracht werden sollen, den „einschränkenden“ Ansatz der VerpackV umsetzen. GVM hat sich dabei an der Verpackungsverordnung und an der LAGA-Mitteilung 37 (zuvor: Eckpunktepapier des APV) orientiert.

Nachfolgend gehen wir auf die wesentlichen Punkte kurz ein.

- a.) Konkretisierung der Anfallstelle
- b.) Getränkeverpackungen
- c.) Gelegenheitskonsum bzw. nicht anfallstellenaffine Verpackungen
- d.) Öffentlicher Verkehrsraum
- e.) Nicht hinreichend konkret beschriebene Anfallstellen/ Kleinstanfallstellen / Bagatellmengen
- f.) Anfallstellen im Handel
- g.) Druckereien / papierverarbeitende Betriebe

3.a) Konkretisierung der Anfallstellen

In den Studien zum „Außer-Haushaltsverbrauch“ wurden die Anfallstellen der Verpackungen, die außerhalb privater Haushalte anfallen, nicht aufgegliedert.

Das sollte im damaligen Rahmen auch nicht geleistet werden: es sollte nur abgeleitet werden, wieviel Verkaufsverpackungen innerhalb bzw. außerhalb von Privathaushalten anfallen.

Die Studien zu „Anfallstellen branchenfähiger Verkaufsverpackungen“ basieren demgegenüber auf dem Konzept der Produktgruppen-Anfallstellen-Matrix. In dieser Matrix werden Produktgruppen bezogene Verpackungsmengen in Anfallstellen-bezogene Verpackungsmengen übersetzt.

§ 6 Abs. 2 VerpackV stellt den Anfallstellenbezug eindeutig in den Vordergrund („bei diesen Anfallstellen“; „branchenbezogene Erfassungsstrukturen“). Die LAGA-Mitteilung 37 führt aus: „Damit ist eine Branche über die Art der Anfallstellen [...] und über die Art der Ware abzugrenzen“.

Schon aus dieser Sicht verbietet es sich, Verpackungen auf der Basis von Daten zum Außer-Haushaltsanteil von Verkaufsverpackungen in Branchenlösungen einzubringen. Hier fehlt es eindeutig an der Konkretisierung der Anfallstelle und damit der Branche.

3.b) Unbefandete Einweg-Getränkeverpackungen

Auf diesen viel diskutierten Punkt möchte ich nur kurz eingehen.

Das LAGA-Papier M37 stellt dazu fest: „Das Einbringen von Einweggetränkeverpackungen, die nach § 9 Abs. 2 der Pfandpflicht nicht unterliegen, in Branchenlösungen ist nicht zulässig“.

Diese Rechtsposition kann aus § 9 Abs. 3 VerpackV abgeleitet werden.

Aber selbstverständlich fallen unbefandete Getränkeverpackungen auch außerhalb von Privathaushalten an. Deshalb wurde in den Studien zum Außer-Haushaltsverbrauch auch der Außer-Haushaltsanteil von Getränkeverpackungen bestimmt. Diese Anteile beziehen sich jedoch auf unbefandete und befandete Einweg-Getränkeverpackungen. Schon deswegen können diese Ergebnisse heute keine Anwendung mehr finden.

3.c) Gelegenheitskonsum bzw. nicht anfallstellenaffine Verpackungen

Auch zu diesem Punkt macht die LAGA-Mitteilung 37 klare Vorgaben: „Die Ware, deren Verpackung über die Branchenlösung eingesammelt werden soll, muss „anfallstellenaffin“, d.h. charakteristisch für Anfallstelle und Branche sein“.

In der Studie „Außer-Haushaltsverbrauch“ wurden alle Verpackungen, die nicht in Privathaushalten entleert werden, dem Außer-Haushaltsverbrauch zugeordnet. Und zwar unabhängig davon, ob die Ware charakteristisch für die Anfallstelle ist. Damit wurden z.B. Süßwarenverpackungen, die am Arbeitsplatz entleert werden, dem Außer-Haushaltsverbrauch zugeordnet.

In der Studie „Anfallstellenstruktur branchenfähiger Verkaufsverpackungen“ wurde demgegenüber der Leitgedanke umgesetzt, dass ein sachlicher Bezug zwischen dem Produkt und der Anfallstelle bestehen muss. Das wurde v.a. für Betriebsmittel der Anfallstelle bejaht.

3.d) Öffentlicher Verkehrsraum

Spezialfall des Gelegenheitskonsums sind Verpackungen, die im öffentlichen Raum anfallen, z.B. Getränke-, Fast-Food-, Zigaretten oder Süßwarenverpackungen.

In den Studien zum „Außer-Haushaltsverbrauch“ sind diese Verpackungen sehr wohl im Außer-Haushaltsanteil enthalten, weil es eben in keiner Weise darauf ankam, in welchen nicht-privaten Anfallstellen die Verpackung entleert wird.

Diese Verpackungen können nicht einer - wie auch immer - anfallstellenbezogen definierten Branche zugeordnet werden. Deshalb wurden sie in den Studien zur „Anfallstellenstruktur branchenfähiger Verkaufsverpackungen“ nicht als branchenfähig eingeordnet.

3.e) Nicht hinreichend konkret beschriebene Anfallstellen / Kleinstanfallstellen / Bagatellmengen

§ 6 Abs. 2 VerpackV geht letztlich davon aus, dass der Hersteller oder Vertreiber alle gleichgestellten Anfallstellen seiner Verpackung kennt und konkret benennen kann und die Verpackung bei diesen Anfallstellen einsammelt bzw. einsammeln lässt.

Das ist für viele Hersteller unrealistisch. Ein Marktgutachten, auf dessen Basis Verpackungen in Branchenlösungen eingebracht werden sollen, muss diesen Grundgedanken gleichwohl abbilden.

In den Studien zur „Anfallstellenstruktur branchenfähiger Verkaufsverpackungen“ wurden daher die Mengenanteile stark atomisierter Kleinstanfallstellen (z.B. kleine Dienstleistungsbetriebe), für die es nicht annäherungsweise realistisch ist, dass der Betreiber der Branchenlösung dort Verpackungen erfasst, als nicht branchenlösungsfähig eingeordnet.

Außerdem wurden die Verpackungen der Anfallstellen, die nicht hinreichend konkret bzw. nicht abschließend beschrieben werden können (z.B. sonstiges Kleingewerbe), vollständig als nicht branchenlösungsfähig eingeordnet.

Beide Aspekte operationalisieren sozusagen den Anspruch der „Benennbarkeit“ der Anfallstelle.

Da die Studien zum Außer-Haushaltsverbrauch die Komplementärmenge zum Haushaltsverbrauch im engen Sinne darstellen, wurden zwingend alle gleichgestellten Anfallstellen berücksichtigt. Da keine weitere Aufteilung nach Anfallstellen erfolgte, sind auch atomisierte Anfallstellen enthalten.

3.f) Anfallstellen im Handel

Im Rahmen der Studie Außer-Haushaltsverbrauch wurden verschiedene Anfallstellen des Handels noch als gleichgestellte Anfallstellen eingeordnet (z.B. Tankstellen und anderer Convenience-Handel).

Die LAGA-Mitteilung 37 stellt demgegenüber Anforderungen an die Abgrenzung zwischen Anfallstellen des Handels und gleichgestellten Anfallstellen, die es umzusetzen galt.

3.g) Druckereien / Papierverarbeitende Betriebe

Mit der letzten Novelle der VerpackV wurde die Ausnahmeregelung für Druckereien und papierverarbeitenden Betriebe eliminiert.

In der Studie „Anfallstellenstruktur branchenfähiger Verkaufsverpackungen“ wurde dem Rechnung getragen.

Zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie Außer-Haushaltsverbrauch gab es die Ausnahmeregelung für Druckereien und papierverarbeitende Betriebe noch.

4. Fazit

Die dargestellten Unterschiede summieren sich auf erhebliche Mengen.

Das sei am Beispiel der Tabakwaren verdeutlicht. Hier betrug der Außer-Haushaltsverbrauch 2005 45%, der Anteil branchenfähiger Verkaufsverpackungen jedoch unabhängig vom Bezugsjahr null.

Über alle Produktgruppen betrug der Anteil des Außer-Haushaltsverbrauchs 2005 nach unseren Ergebnissen 26,7 %, der Anteil branchenfähiger Verkaufsverpackungen nach den aktuellen Ergebnissen jedoch nur 10,5 % (Bezugsjahr 2008).

Abschließend möchte ich wie folgt zusammenfassen:

Es ist aus unserer Sicht völlig abwegig, die Studien zum „Außer-Haushaltsverbrauch“ als Marktgutachten zu nutzen, auf deren Basis Verkaufsverpackungen in Branchenlösungen eingebracht werden. Das Konzept der damaligen Studie berücksichtigt in keiner Weise die aktuelle Rechtslage und überdies sind die Ergebnisse veraltet.

Wir bitten alle Marktteilnehmer, sich in Zukunft zur Festlegung des Anteils branchenfähiger Verkaufsverpackungen nicht mehr an den Studien zum „Außer-Haushaltsverbrauch“ zu orientieren.

Ich hoffe, dass diese Stellungnahme Ihre Fragestellung hinreichend beantwortet.

Falls Sie weitergehende Informationen benötigen, stehe ich Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Kurt Schüler