

Marc Bataille, Alexander Steinmetz

## Kommunale Monopole in der Hausmüllentsorgung

**Der Entsorgungswirtschaft wird im Rahmen wettbewerbspolitischer Diskussionen kaum Aufmerksamkeit gewidmet. Dabei ist der Wettbewerb teilweise sehr schwach ausgeprägt. Gebührenfinanzierte kommunale Unternehmen sind im Bereich des Siedlungsmülls oft allein für die Entsorgung verantwortlich; aktuelle Rekommunalisierungstendenzen befördern das Engagement der Kommunen weiter. Nun hat die Monopolkommission an der zunehmend von kommunalen Unternehmen dominierten Marktstruktur in der Hausmüllentsorgung Kritik geübt.**

Im Vergleich zu anderen Branchen ist das Interesse für die Abfallentsorgung nur schwer zu wecken. So wird im Gegensatz zur Diskussion ökologischer Aspekte der Verwertung nur selten die Frage erörtert, ob den Müllgebühren der Kommunen eine effizient organisierte Leistung gegenübersteht. Dabei gibt die zunehmende Alleinbedienung verschiedener Märkte der Entsorgungswirtschaft durch kommunale Unternehmen Anlass, die Effizienz der Abfallwirtschaft kritisch zu analysieren. Dabei geht es auch um die Frage, inwiefern die gegenwärtige Entwicklung ökologische Nachteile mit sich bringt.

Die Abfallwirtschaft umfasst alle Tätigkeiten und Aufgaben, die mit dem Vermeiden, Verringern, Verwerten und Beseitigen von Abfällen zusammenhängen. Die Abfallentsorgung, also z.B. das Einsammeln und Befördern von Abfällen durch die Müllabfuhr, das Recycling zur Gewinnung von Sekundärrohstoffen und die energetische Verwertung in Müllverbrennungsanlagen, bildet darunter einen zentralen Teil.<sup>1</sup> Der Vorgang der Entsorgung ist institutionell für verschiedene Bereiche unterschiedlich geregelt. Eine für die wettbewerbliche Struktur grundlegende Unterscheidung ergibt sich daraus, ob die Abfälle von einem Gewerbebetrieb oder von privaten Haushalten stammen. Gewerblichen Erzeugern und Besitzern von Abfällen traut der Gesetzgeber zu, die Abfallentsorgung selbstständig zu organisieren. Gemäß dem Verursacherprinzip (§ 7 Abs. 2 KrWG) sind sie daher in der Regel alleine für die Entsorgung ihrer Abfälle verantwortlich

und können folglich ihren Entsorger frei wählen.<sup>2</sup> Für die Entsorgung von Haushaltsabfällen tragen hingegen die Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zunächst die alleinige Verantwortung (§§ 17 Abs. 1, 20 Abs. 1 KrWG).<sup>3</sup> Haushalte müssen daher ihren Hausmüll einschließlich seiner verwertbaren Bestandteile – wie z.B. Altpapier, Alttextilien, Elektronikschrott und Altmetalle – grundsätzlich den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen.<sup>4</sup> Diese Überlassungspflicht und die Rolle kommunaler Unternehmen ist auch historisch bedingt: Ende des 19. Jahrhunderts wurde eine systematische Entsorgung von Haushaltsabfällen in den Großstädten notwendig. Diese Tätigkeiten waren eng an die kommunalen Bereiche der Abwasserentsorgung, Stadtreinigung und -planung angebunden, woraus die heutigen Entsorgungsbetriebe entstanden.

### Abnehmender Wettbewerb in der Hausmüllentsorgung

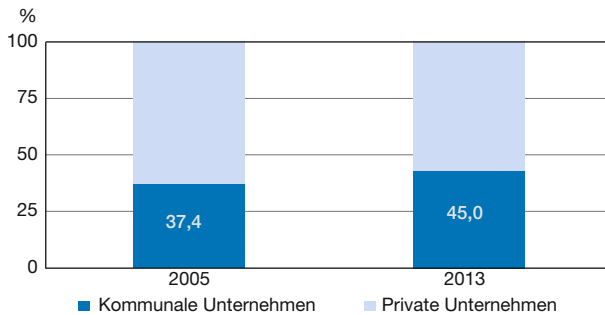
Zwar haben die Kommunen grundsätzlich die Möglichkeit, die Sammlung und Entsorgung des Hausmülls auszuscheiden und in einem wettbewerblichen Verfahren fremd zu vergeben. Tatsächlich wird diese Möglichkeit jedoch nur von Flächenkreisen verstärkt wahrgenommen. In urbanen Gegenden dominieren die oftmals historisch gewachsenen kommunalen Unternehmen, die als gebührenfinanzierte Monopolisten die Entsorgung übernehmen. Dabei steht den Kommunen das Vergaberecht nicht im Weg, wenn sie eigene kommunale Betriebe ohne Ausschreibung mit der Aufgabenerfüllung, d.h. Sammlung, Transport, Behandlung, Verwertung und Beseitigung beauftragen. Bei sogenannten

1 Durch das 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) sollte die Entsorgungswirtschaft explizit in eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft eingebettet werden.

2 Eine Ausnahme vom Verursacherprinzip ergibt sich durch den Anschluss- und Benutzungszwang für Sonderabfälle, für die die Nutzung von Anlagen kommunaler Zweckverbände vorgeschrieben werden kann.  
3 Hintergrund dieser dualen Systematik für Haus- und Gewerbemüll ist die Annahme, dass privaten Haushalten besondere Sachkenntnisse und technische Vorkehrungen für eine umweltgerechte Entsorgung fehlen.  
4 Gemäß dieser Überlassungspflicht gilt ein Anschluss- und Benutzungszwang. Jedoch existieren grundsätzlich Ausnahmen hiervon, beispielsweise bei Abfallverwertung auf dem eigenen Grundstück durch Eigenkompostierung.

**Marc Bataille, Dipl.-Ökonom, und Dr. Alexander Steinmetz** sind Mitarbeiter im wissenschaftlichen Stab der Monopolkommission in Bonn.

Abbildung 1  
Anteile kommunaler und privater Unternehmen an der Restmüllfassung



Quelle: BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V.

Inhousevergaben greift das Vergaberecht nicht.<sup>5</sup> Vor allem Städte, die traditionell eine Stadtreinigung unterhalten, betrauen die eigenen Unternehmen mit der Hausmüllentsorgung. Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V. nennt für Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern einen Marktanteil kommunaler Entsorgungsbetriebe von fast 80%.<sup>6</sup>

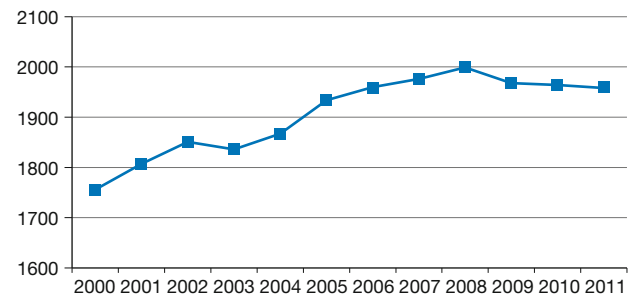
Seit einigen Jahren ist im Bereich der Entsorgung von Siedlungsabfällen<sup>7</sup> ein Anstieg der kommunalen Betätigung zu beobachten. Während der Umsatzanteil aller kommunalen Entsorger am BIP nur leicht gestiegen ist (vgl. Abbildung 3), hat sich deren Anteil bei der kommunalen Restmüllfassung sehr deutlich erhöht. Seit 2005 stieg der Anteil kommunaler Unternehmen von 37,4% auf 45% an (vgl. Abbildung 1). Auch ist zwischen 2000 und 2011 die Zahl kommunaler Entsorger um etwa 12% gestiegen (vgl. Abbildung 2). Durch die Überlassungspflichten zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Möglichkeiten von Inhousevergaben an kommunale Unternehmen bzw. interkommunale Aufgabenträger kann der Markt für Wettbewerber vollständig verschlossen werden. Die skizzierte Steigerung des Anteils kommunaler Entsorgungsbetriebe ist daher nicht auf eine steigende Effizienz dieser Betriebe zurückzuführen. Diese Entsorger haben sich gerade nicht im Wettbewerb durchgesetzt, sondern werden nur dann beauftragt, wenn auf eine Ausschreibung verzichtet wird. Die Zunahme

5 Vgl. hierzu ausführlich auch Monopolkommission: XX. Hauptgutachten. Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, 2014, Tz. 1150 ff.

6 Vgl. BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V., Pressemitteilung vom 19.2.2013.

7 Siedlungsabfälle werden typischerweise in Haushalts- und hausmüll-ähnliche Gewerbe- sowie sonstige Siedlungsabfälle unterschieden. Zu Haushaltsabfällen gehören wiederum Hausmüll, Bio- und Grünabfälle, Leichtverpackungen, Sperrmüll und restlich gesammelte Fraktionen. Als Restmüll werden die Abfälle bezeichnet, die keiner der getrennt zu sammelnden Abfallarten wie Altpapier, Bioabfall, Verpackungen, Gefahrstoffe etc. zugeordnet werden können. Leichtverpackungen sind Abfälle, die im Rahmen des dualen Systems bundesweit getrennt gesammelt werden. Daneben existieren Abfälle aus Produktion und Gewerbe.

Abbildung 2  
Zahl kommunaler Entsorgungsbetriebe



Quelle: Statistisches Bundesamt.

kommunaler Tätigkeit geht dementsprechend mit einem Rückgang des Wettbewerbs einher. Vor diesem Hintergrund kommt die Monopolkommission in Ihrem jüngsten Hauptgutachten zu dem Ergebnis, dass die wettbewerbliche Situation der Hausmüllentsorgung sehr unbefriedigend ist.<sup>8</sup>

Laut Presseberichten wollen die Finanzstaatssekretäre von Bund und Ländern die Rekommunalisierung der Hausmüllentsorgung zudem indirekt weiter stärken.<sup>9</sup> Eine europarechtlich notwendige Anpassung des Umsatzsteuerrechtes soll genutzt werden, um die interkommunale Zusammenarbeit – eine Organisationsform mehrerer kommunaler Entsorger – unter bestimmten Voraussetzungen von dieser Besteuerung zu befreien. Damit werden einer Ausschreibung der Hausmüllentsorgung weitere Hürden gesetzt, denn die potenziellen privaten Anbieter müssen damit gegenüber einem kommunalen Eigenangebot nicht nur effizienter sein, sondern zusätzlich den Steuernachteil ausgleichen. Dies setzt den Kommunen weitere Anreize, die Leistung selbst zu erbringen und sich dem Wettbewerb zu entziehen.

Von der generellen Überlassungspflicht der Haushaltsabfälle sind zwei wesentliche Ausnahmereiche abzugrenzen, für die ein eigener Ordnungsrahmen geschaffen wurde. Dies betrifft auf der einen Seite die Sammlung von Wertstoffen durch gewerbliche Sammler und auf der anderen Seite die Sammlung, Entsorgung und Verwertung von Verpackungsmüll im dualen System.

### Neues Kreislaufwirtschaftsgesetz stärkt kommunale Alleinbedienung

Die gewerbliche Sammlung von Wertstoffen jeglicher Art bildet einen Teilbereich der Abfallwirtschaft, in dem traditionell vermehrt private Entsorger tätig sind. Kennzeichnend für die gewerbliche Sammlung ist, dass sich hier durch die

8 Vgl. Monopolkommission, a.a.O.

9 Vgl. <http://www.02elf.net/wirtschaft/gesamte-wirtschaft-kritisiert-vorschlag-der-finanzstaatssekretaere-731927>.

Sammlung und Verwertung der Abfälle Einnahmen erzielen lassen (§ 3 Abs. 18 S. 1 KrWG). Diese Tätigkeiten konzentrieren sich entsprechend auf gewinnbringende Stoffe wie Altpapier, Elektroschrott oder Altkleider und werden von privaten Entsorgern durchgeführt, die Wertstoffe in der Regel direkt bei den Haushalten sammeln oder zur Sammlung eigene Container aufstellen. Die gewerbliche Sammlung wird von den verschiedensten Akteuren wahrgenommen – die Bandbreite reicht vom überregional tätigen Großbetrieb bis zum „fahrenden Kleinhändler“.

Allerdings haben kommunale Entsorger ein Interesse daran, die lukrative Wertstoffsammlung selbst durchzuführen und den Wettbewerb durch private Sammler zu unterlaufen. Bei der Durchsetzung dieses Interesses wurden kommunale Entsorger 2009 zunächst durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes gestärkt.<sup>10</sup> Als Reaktion auf dieses Urteil hat die Bundesregierung 2012 das Kreislaufwirtschaftsgesetz überarbeitet. Allerdings wurde durch die Novelle nicht der Wettbewerb durch gewerbliche Sammler, sondern die Rolle der kommunalen Entsorger gestärkt. So hat die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes die Tätigkeiten der gewerblichen Sammler erheblich erschwert. Diese haben nun eine Anzeige- und Nachweispflicht gegenüber einer vom jeweiligen Land zu bestimmenden Behörde. Hierbei handelt es sich oftmals um die kommunale Behörde, die auch als Entsorgungsträger fungiert. Die große Nähe der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu den mit der Abfallentsorgung beauftragten Kommunalunternehmen schafft hier Möglichkeiten zur Einflussnahme.

In ihrem Hauptgutachten hat die Monopolkommission dargestellt, wo die Stellschrauben für eine Ablehnung gewerblicher Sammler zugunsten der Kommunalunternehmen liegen können: Zum einen können von der bezeichneten Stelle hohe Nachweise verlangt werden, die selbst von etablierten gewerblichen Sammlern kaum zu erfüllen sind.<sup>11</sup> Zum anderen hat der Gesetzgeber im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz einen Vorrang der kommunalen Sammlung verankert. So ist die gewerbliche Sammlung durch ein privates Unternehmen abzulehnen, wenn ihr ein öffentliches Interesse entgegensteht. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn bereits eine haushaltsnahe Sammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (bzw. beauftragte Dritte) stattfindet, die Gebührenstabilität gefährdet ist oder eine diskriminierungsfreie und transparente Vergabe im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird (§17

10 Das Bundesverwaltungsgericht hatte in einer Grundsatzentscheidung am 18.6.2009 bestimmt, dass private Haushalte ihren Hausmüll einschließlich seiner verwertbaren Bestandteile (insbesondere des Altpapiers) grundsätzlich den öffentlich rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen haben und nicht befugt sind, mit der Verwertung solcher Bestandteile Dritte zu beauftragen (BVerwG, Urteil vom 18.6.2009, 7 C 16.08).

11 Vgl. Monopolkommission, a.a.O., Tz. 1320, 1321.

Abs. 3 S. 1 KrWG i.V. m. § 17 Abs. 3 S. 3 KrWG). Bei Bestehen eines solchen öffentlichen Interesses kann die gewerbliche Sammlung unter Umständen zwar noch zulässig sein – das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz lässt dieses jedoch nur dann zu, wenn die Sammlung wesentlich leistungsfähiger ist (§ 17 Abs. 3 S. 4 KrWG). Im Ergebnis existiert eine Reihe von Möglichkeiten für die Kommunen, den Bereich der gewerblichen Sammlung zunehmend selbst zu besetzen und den Wettbewerb privater Anbieter zu unterbinden.

### Duales System im Umbruch?

Neben der gewerblichen Sammlung existiert als weiterer Sonderbereich die Entsorgung von Verpackungsmüll. Dieser Abfall unterliegt seit Inkrafttreten der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV)<sup>12</sup> im Jahr 1991 einem eigenen Ordnungsrahmen. Damals wurde die Wirtschaft verpflichtet, in Umlauf gebrachte Verpackungen nach Gebrauch zurückzunehmen und bei deren Entsorgung mitzuwirken (§ 6 Abs. 1 VerpackV).<sup>13</sup> Inzwischen wurde die Produktverantwortung der Hersteller auf Haushaltsgeräte, Elektronik, Kraftfahrzeuge usw. ausgeweitet. Seit der Einführung des Systems wird der überwiegende Anteil der verbrauchten Verkaufsverpackungen im sogenannten dualen System gesammelt und der Verwertung zugeführt.

Die Entsorgung und Verwertung des vom dualen System erfassten Abfalls unterliegt eigenen Regeln. Im Gegensatz zur übrigen Hausmüllentsorgung wird das duale System privatwirtschaftlich verantwortet und durch Systembetreiber koordiniert. Bis 2003 war mit dem privatwirtschaftlichen Anbieter Duales System Deutschland GmbH nur ein Systembetreiber tätig. Ab 2000 wurden die Wettbewerbsbedingungen durch kartellbehördliche und gesetzgeberische Maßnahmen schrittweise verbessert.<sup>14</sup> So sind mittlerweile insgesamt zehn<sup>15</sup> Systemanbieter zugelassen.<sup>16</sup>

Die Hersteller und Vertrieber, die Verkaufsverpackungen erstmals in den Verkehr bringen – die sogenannten Inverkehrbringer –, müssen sich nach § 6 Abs. 1 VerpackV an einem oder mehreren dualen Systemen beteiligen, soweit sie

12 Ursprüngliche Fassung vom 12.6.1991, BGBl. 1991 I, S. 1234, letzte Neufassung vom 21.8.1998, BGBl. 1998 I, S. 2379.

13 Ziel der Übertragung der Entsorgungskosten auf die Hersteller war es, dass diese Umweltaspekte bereits bei der Produktgestaltung sehr viel stärker berücksichtigen.

14 Vgl. Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung duale Systeme – Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung, B4-62/12, Dezember 2012.

15 Durch die Fusion der Vfw GmbH mit der Redual GmbH mit jeweils eigenen dualen Systemen im Jahr 2012 werden die Systeme beider Unternehmen in der neu entstandenen Reclay Vfw GmbH organisatorisch voneinander getrennt als „Duales System Redual“ und „Duales System Vfw“ fortgeführt.

16 Die Zulassung muss in jedem einzelnen Bundesland bei der zuständigen Behörde erfolgen. Dazu muss ein System flächendeckend eingerichtet sein.

die Verpackungen nicht selbst zurücknehmen. Sie schließen daher Verträge mit Systembetreibern über die Rücknahme und Verwertung der Verpackungen. Sammlung, Transport und Sortierung der Verpackungsabfälle durch Entsorgungsunternehmen werden von den Systembetreibern in Versorgungsgebieten durch Ausschreibungen organisiert. In der Praxis sind sowohl kommunale als auch private Entsorgungsunternehmen tätig. Für jedes Gebiet übernimmt ein Systembetreiber die Ausschreibungsführerschaft. Diese werden unter den dualen Systemen verlost, wobei die Anteile der verlost Gebiete über die lizenzierten Mengen bestimmt werden. Der Ausschreibungsführer trägt gleichzeitig die Hauptkostenverantwortung und damit mindestens die Hälfte der dort anfallenden Erfassungskosten. Die verbleibenden Kosten werden über Mitbenutzungssysteme vergemeinschaftet.

Die Marktordnung im dualen System sieht mittlerweile durchweg wettbewerbliche Mechanismen vor. Sie wird von der Monopolkommission grundsätzlich als erfolgreich eingeschätzt.<sup>17</sup> Auch eine Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts kommt zu positiven Ergebnissen. Jedoch kam es in jüngster Zeit zu einem Problem der Unterlizenzierung von Abfallmengen. Eine Ursache hierfür wird in den Ausnahmemöglichkeiten wie Branchenlösungen für Unternehmen gesehen. Diese können dafür genutzt werden, die Beteiligung an einem dualen System zu umgehen und so Kosten zu sparen. Eine Änderung der Verpackungsverordnung, die die derzeit bestehende Problematik bekämpfen soll, wurde am 11.7.2014 auch vom Bundesrat verabschiedet.<sup>18</sup>

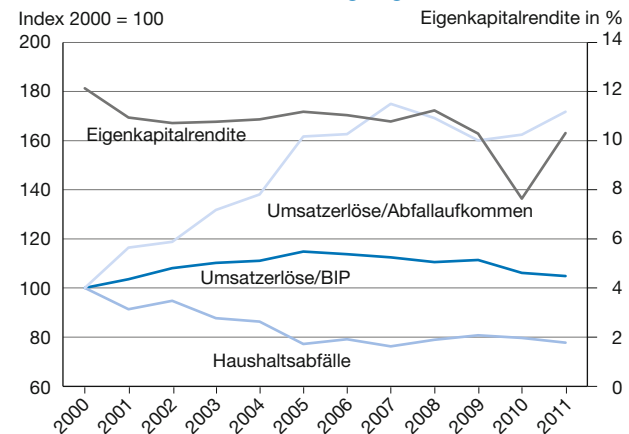
Derzeit lässt sich erkennen, wie gut der Wettbewerb im dualen System zu funktionieren scheint: Die Privatwirtschaft sieht die bestehende Situation als Anlass, um zu einem System mit einem Systembetreiber – und damit zu weniger Wettbewerb – zurückzukehren. Die Kommunen setzen sich hingegen gleich für eine sehr weitgehende Abschaffung von Markt und Wettbewerb ein und wollen selbst die Entsorgung des Verpackungsmülls verantworten. Eine diskutierte und aus kommunaler Sicht bevorzugte Option wäre eine vollständige Rekommunalisierung im Rahmen des Konzeptes der Wertstofftonne; ein Ansatz, der jedoch eine vollkommene Abkehr von privatwirtschaftlicher Verantwortung und Wettbewerb bedeuten würde und von der Monopolkommission strikt abgelehnt wird.

### Ökologische Probleme durch kommunale Entsorgungsbetriebe

Während im dualen System der Fokus auf der Verwertung statt der Beseitigung der Haushaltsabfälle liegt, wird der von

17 Vgl. Monopolkommission, a.a.O., Tz. 1289 ff., insbesondere 1314.  
18 Zuvor hatte am 6.6.2014 bereits der Bundestag dem Gesetz zugestimmt. Vgl. Siebte Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung, <http://www.bundesrat.de/drs.html?id=244-14%28B%29>.

Abbildung 3  
Kommunale Hausmüllentsorgung



Quellen: Statistisches Bundesamt: Jahresabschlüsse öffentlicher Fonds, Einrichtungen und Unternehmen 2000-2011; Umwelt-Zeitreihe zum Abfallaufkommen 1996-2011.

den Kommunen gesammelte Restmüll zu großen Teilen verbrannt. Durch die Produktverantwortung der Hersteller und die zunehmende Fokussierung auf die Vermeidung und Verwertung statt Beseitigung kam es in den letzten Jahren zu einem Rückgang des kommunalen Siedlungsabfalls und insbesondere des Hausmülls. Seit 1996 hat sich der von der öffentlichen Müllabfuhr entsorgte Hausmüll um fast ein Drittel verringert (vgl. Abbildung 3).<sup>19</sup> Es ist davon auszugehen, dass sich diese aus ökologischer Sicht positive Entwicklung weiter fortsetzt.<sup>20</sup>

Für die kommunalen Entsorgungsbetriebe ist dieser Trend hingegen wirtschaftlich problematisch.<sup>21</sup> Ein besonderes Problem für die Kommunen ergibt sich daraus, dass durch die Verringerung des Hausmülls auch die Auslastung der Müllverbrennungsanlagen sinkt.<sup>22</sup> Diese Anlagen sind zum

19 Vgl. Statistisches Bundesamt: Umwelt – Zeitreihe zum Abfallaufkommen 1996-2011, Wiesbaden 2013.

20 Vgl. Prognos: Der Abfallmarkt in Deutschland und Perspektiven bis 2020 – Endbericht, Berlin 2008; G. Dehoust, J. Giegrich, D. Schüler, R. Vogt: Klimaschutzpotentiale der Abfallwirtschaft – Am Beispiel von Siedlungsabfällen und Altholz, Kassel 2010; S. Schulze, F. Schlitte: Auswirkungen der Abfallgesetzgebung auf das Abfallaufkommen und die Behandlungskapazitäten bis 2020, HWWI Policy Paper, Nr. 64, Hamburg 2012.

21 Die grafische Darstellung der Entwicklung in Abbildung 3 zeigt neben dem Rückgang des Hausmülls der letzten Jahre insbesondere, dass der Umsatz der kommunalen Betriebe insgesamt trotz des sinkenden Müllaufkommens relativ konstant geblieben ist. Die sinkenden Mengen konnten also anderweitig kompensiert werden, sodass die Erlöse im Verhältnis zum Abfallaufkommen massiv gestiegen sind.

22 Zu Kapazitäten und Auslastungen von Müllverbrennungsanlagen in Deutschland liegen kaum öffentlich zugängliche und belastbare Daten oder Schätzungen vor. Hierauf verweist z.B. U. Richers: Abfallverbrennung in Deutschland – Entwicklung und Kapazitäten, KIT Scientific Reports, Nr. 7560, Karlsruhe 2010. Es ist davon auszugehen, dass Verbrennungskapazitäten von mindestens 24 Mio. t pro Jahr zur Verfügung stehen. Nach Branchenangaben werden davon nur etwa drei Viertel für Müll aus Deutschland benötigt. Entsprechend wird Abfall zur Verbrennung nach Deutschland netto-importiert.

weit überwiegenden Teil in kommunaler Hand. Durch die sinkenden Mengen intensiviert sich der Wettbewerb unter den Anlagenbetreibern um den Müll. Aufgrund der hohen fixen und nur geringen variablen Kosten des Betriebs der bestehenden Müllverbrennungsanlage kann der zunehmende Wettbewerb dazu führen, dass Müllverbrennung auch unterhalb der Durchschnittskosten angeboten wird.<sup>23</sup> Dies ist insbesondere dann sehr problematisch, wenn durch derart günstige Verbrennungskosten auch recycelbarer Müll verbrannt wird, für den ansonsten die stoffliche Verwertung die beste Option wäre.

Derartige Fehlentsorgung sollte eine europäisch vorgegebene Zielhierarchie der Abfallbehandlung eigentlich verhindern. Hiernach ist eine Wiederverwendung und ein Recycling einer energetische Verwertung (Verbrennung) vorzuziehen. Erzeuger oder Besitzer von Abfällen sind verpflichtet, bei der Abfallbehandlung dieser Hierarchie zu folgen. Jedoch wurde dies bei der Umsetzung ins deutsche Recht durch eine Ausnahme konterkariert. Nach § 8 Abs. 3 der 2012 in Kraft getretenen Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist die Verbrennung einer stofflichen Verwertung (Wiederverwendung oder Recycling) gleichrangig, wenn der Heizwert des einzelnen Abfalls, ohne Vermischung mit anderen Stoffen, mindestens 11 000 kJ/kg beträgt. Da neue Anlagen typischerweise Werte von 12 000 kJ/kg bis über 14 000 kJ/kg erreichen, ist dieser Grenzwert vergleichsweise niedrig angesetzt. So ist die Verbrennung einer echten Verwertung tatsächlich meist nicht nachgeordnet. Dies hat zur Folge, dass eine Verbrennung von Abfällen, für die eine stoffliche Verwertung ökologisch und ökonomisch ohne die Überkapazitäten der Müllverbrennungsanlagen die beste Option wäre, gesetzlich unterstützt wird. So sind Vorteile für die Entsorgung über Infrastruktureinrichtungen wie Müllverbrennungsanlagen, die sich vorwiegend in kommunaler Hand befinden, gegenüber privat errichteten Sortier- und Verwertungseinrichtungen geschaffen worden.

Auch weitere ökologische Aspekte sprechen dafür, den Wettbewerb in der Kreislaufwirtschaft des Hausmülls zu stärken und die kommunale Leistungserbringung zu reduzieren. So sind kommunale Unternehmen aufgrund ihrer geringen Größe nur selten in der Lage, zeitgemäße Recycling-Betriebe aufzubauen. Für derartige hochtechnische Anlagen sind Größenvorteile von erheblicher Bedeutung, sodass zum effizienten Betrieb einer solchen Anlage der Müll eines sehr großen Entsorgungsgebiets benötigt wird. Teilweise wird angenommen, dass für den Betrieb einer modernen Recycling-Anlage Abfälle von etwa 5 Mio. Einwohnern benötigt werden. Ein einzelnes

kommunales Unternehmen kann eine solche, ökologisch wünschenswerte Anlage nicht betreiben.

### Weniger Wettbewerb und weitere Rekommunalisierung

Insgesamt zeigt der Blick auf die Abfallwirtschaft einen Trend dahin, dass die Kommunen ihr Engagement im Abfallbereich in der Breite ausweiten, während der Siedlungsmüll zurückgeht. Rekommunalisierungstendenzen lassen sich in nahezu allen Bereichen der Entsorgung von Haushaltsmüll feststellen. Hierbei deuten verschiedene Gesetzesinitiativen an, dass eine relativ starke Rückendeckung von Bund und Ländern für dieses Vorgehen besteht. Dabei ist es sowohl unter wettbewerbsökonomischen als auch unter ökologischen Gesichtspunkten durchaus fraglich, ob diese Bevorzugung kommunaler Leistungen tatsächlich wohlfahrtssteigernd wirkt. So bieten die oft als Begründung für die kommunale Tätigkeit genannten kommunalpolitischen Interessen nur wenig Raum, um einen wettbewerblichen Ausnahmebereich und eine unternehmerische Tätigkeit der Kommunen zu begründen. Die Durchsetzung kommunaler Ziele wie der Sicherung von Arbeitsplätzen oder einer lokalen Wertschöpfung bedeutet meist einen ineffizienten Einsatz von Ressourcen und unnötig hohe Kosten für die Bürger.

Auch das in diesem Zusammenhang häufig genannte Schlagwort der kommunalen Daseinsvorsorge liefert keine überzeugende Begründung für die zunehmende Rekommunalisierung und Remonopolisierung von Leistungen im Entsorgungssektor. Grundsätzlich sind die Anforderungen so zu verstehen, dass die Kommunen genau dann Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen sollen, wenn eine öffentliche Institution die Aufgabe besser übernehmen kann als eine private.<sup>24</sup> Diesbezüglich zeigen wissenschaftliche Studien jedoch deutlich, dass die Leistung öffentlicher Unternehmen im Allgemeinen hinter der privaten Unternehmen zurücksteht, sofern keine besonderen Bedingungen wie Marktversagen vorliegen.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Vgl. Monopolkommission, a.a.O., Tz. 1139 ff.; A. Knorr: Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in der Infrastruktur, in: A. Knorr, K.-H. Hartwig: Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, H. 157, Göttingen 2005, S. 34 ff.

<sup>25</sup> Vgl. W. L. Megginson, J. M. Netter: From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, in: Journal of Economic Literature, 39. Jg. (2001), H. 2, S. 321-389; M. Shirley, P. Walsh: Public vs. private ownership: the current state of the debate, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 2420, Washington DC 2001. Die Gründe für die geringere Effizienz öffentlicher Unternehmen sind vielfältig. Entscheidend sind hier die sogenannten weichen Budgetrestriktionen; vgl. J. E. Stiglitz: Whither Socialism?, Cambridge 1994. Neben diesen und Gründen, die sich z.B. aus der ökonomischen Theorie der Principal-Agent-Problematik ergeben; vgl. A. Shleifer: State versus Private Ownership, in: Journal of Economic Perspectives, 12. Jg. (1998), H. 4, S. 133-150, sind in der Praxis weitere Schwachstellen wie die Besetzung von Positionen bei Leitung und Aufsichtsrat zu beobachten.

<sup>23</sup> Dabei ist nicht auszuschließen, dass Müllverbrennung teilweise zu kartellrechtswidrigen Kampfpreisen angeboten wird.

Dafür, dass ein Marktversagen bei der Hausmüllentsorgung vorliegt und am besten durch eine kommunale Tätigkeit adressiert werden kann, sind jedoch keine überzeugenden Argumente ersichtlich. Vorstellbar ist vor allem, dass vertraglich schwer fixierbare Qualitätskriterien eine wettbewerbliche Erbringung der Leistungen erschweren, die geordnete Entsorgung im Wettbewerb also nicht garantiert werden kann. Insbesondere die erfolgreichen Ausschreibungen im ländlichen Raum zeigen jedoch, dass private Unternehmen die erforderlichen Leistungen bereits heute ebenso hochwertig erbringen können wie kommunale Entsorger. In Entsorgungsgebieten, in denen privatwirtschaftliche Unternehmen beauftragt werden, ist keine systematisch mangelnde Qualität zu beobachten. Auch können besondere Anforderungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wie ökologische Kriterien unproblematisch in Ausschreibungen festgeschrieben und überwacht werden.

#### **Fazit: Kommunen als Organisator gefragt**

Auf die Frage, wie der Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft für eine effizientere Leistungserbringung belebt werden könnte, hat die Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten gleich mehrere Antworten gegeben. Im Kern fordern die Gutachter, die Kommunen sollen sich in ihrer Rolle als Leistungserbringer aus den verschiedenen Bereichen der Müllentsorgung zurückziehen. So würde der nicht aufzulösende Konflikt zwischen den Kommunen als denjenigen, die die Anforderungen festlegen und denjenigen, die im (potenziellen) Wettbewerb Leistungen erbringen sollen, aufgehoben.

Im Bereich der gewerblichen Sammlung fordert die Monopolkommission eine Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen, indem der kommunale Vorrang wieder abgeschafft wird und die Verantwortung für die Anzeige gewerblicher Sammlungen einer neutralen Stelle zufällt.<sup>26</sup> Für die Hausmüllentsorgung schlägt die Monopolkommission vor, dass die Kommunen diese vermehrt durch Ausschreibungen im Wettbewerb vergeben. Ein Übergang von der direkten Vergabe an den kommunalen Entsorger zu einer wettbewerblichen Ausschreibung könnte dabei so gestaltet werden, dass auch, wenn sich ein anderes als das kommunale Unternehmen in der Ausschreibung durchsetzt, keine Nachteile für die Arbeitnehmer oder die Kommunen entstehen. Dazu könnte beispielsweise der Gewinner einer Ausschreibung verpflichtet werden, Mitarbeiter und Anlagevermögen vom kommunalen Entsorger zu übernehmen.

<sup>26</sup> Vgl. Monopolkommission, a.a.O., Tz. 1325.

Wie die Monopolkommission in ihrem Gutachten bereits andeutet, wäre es zudem langfristig effizient, den übergreifenden Ordnungsrahmen der Abfallentsorgung neu zu regeln und die verschiedenen Bereiche in einem einheitlichen Ansatz, in dem Wettbewerbs- und Synergieeffekte besser zum Tragen kommen, zusammenzuführen. In einer so reformierten Wirtschaftsordnung, deren Eckpunkte hier grob skizziert werden sollen, treten die Kommunen nicht mehr als Leistungserbringer, sondern als Organisator des Wettbewerbs auf. Ihre Aufgabe ist es, die Regeln für eine hochwertige Entsorgung festzulegen und den geordneten Ablauf des Wettbewerbs der Entsorger zu bestimmen. Auf diese Weise begegnen sie möglichem Marktversagen und nehmen ihre Gewährleistungsverantwortung wahr.

Um Fehlanreize auszuschließen, sollte ein novelliertes Kreislaufwirtschaftsgesetz vorsehen, dass Kommunen ab einem Stichtag keine eigenen Entsorgungsunternehmen besitzen dürfen. Die Kommunen legen vielmehr unter Beachtung der höherrangigen Vorgaben aus Europa-, Bundes- und Landesrecht fest, welche Qualitätsstandards bei der Sammlung und Entsorgung bzw. Verwertung von Abfällen eingehalten werden müssen, wie diese Standards in der Kommune überwacht werden und welche Strafen bei Nicht-Einhaltung drohen. Die allgemeinen Standards, die eine Kommune zur Qualitätssicherung für alle Abfallarten aufstellt, sind dabei von sämtlichen Dienstleistern einzuhalten.

Ein zentraler Punkt dieses Vorschlages ist die Existenz eines generell zuständigen Entsorgers, der die geordnete Entsorgung gewährleistet, während das System daneben für einen partiellen Vertragswettbewerb geöffnet wird. Die Monopolkommission nennt in diesem Zusammenhang den aus dem Energiesektor abgeleiteten Begriff des Grundentsorgers, durch den die Kommune ihren Sicherstellungsaufgaben nachkommt, ohne selbst Leistungserbringer zu sein.<sup>27</sup> Ausschreibungen für die Grundentsorgung erfolgen

<sup>27</sup> Vgl. Monopolkommission, a.a.O., Tz. 1303. Einen ähnlichen Ansatz schlägt auch Wonke vor; vgl. C. Wonke: Das deutsche System der Hausmüllentsorgung. Eine normative und positive volkswirtschaftliche Untersuchung, Frankfurt a.M. 2009.

von den dualen Systembetreibern für den Verpackungsmüll und den kommunalen Entsorgungsträgern für den übrigen Siedlungsmüll. Beide Ausschreibungen sollten zeitlich synchronisiert werden, damit mögliche Synergieeffekte einer Sammlung durch dasselbe Unternehmen genutzt werden können. Dazu sollte den Entsorgern auch die Möglichkeit gegeben werden, kombinierte Angebote für die Bedienung beider Systeme zu machen.

Zusätzlich legen die Kommunen Bedingungen fest, nach denen eine einzelvertragliche bzw. gesonderte Sammlung und Entsorgung von Müll und Wertstoffen erfolgen darf, wozu auch Betriebspflichten und Sicherheiten gehören können. Private bzw. gewerbliche Sammler können entsprechend dieser Bedingungen die Sammlung und Entsorgung des Siedlungsmülls übernehmen, indem sie Haushalte und Vermietungsgesellschaften unter Vertrag nehmen. Für die Zuordnung des Mülls zu den jeweiligen Sammlern könnte die Kommune z.B. visuelle Kennzeichnungs- und elektronische Melderegeln für Tonnen und Abfallbehältern der einzelvertraglich kontrahierten Haushalte vorsehen. Die oft gegen die Öffnung für ein einzelvertragliches System vorgebrachten Dichtevorteile bei der Müllsammlung stellen bei Verwirklichung eines solchen Konzeptes kein überzeugendes Argument dar, sichert doch der Grundentsorger stets die Qualität der Leistung. Vielmehr kann in dem vorgeschlagenen Ansatz der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren Regionen identifizieren, in denen diese Dichtevorteile weniger erheblich sind, und so durch Vertragsindividualisierung einen Nutzenvorteil bieten. Gleichzeitig lässt dieser Ansatz Raum, Synergien einer komplementären Entsorgung zu nutzen. Dass ein solcher Wettbewerb zwischen Entsorgern in einem Markt prinzipiell funktionieren kann, zeigen grundlegende Beispiele aus der gewerblichen Sammlung wie die Altpapiersammlung in Berlin. Trotz unterschiedlicher Entwicklungen haben auch die Erfahrungen in Ungarn, Polen und der Tschechischen Republik die Vorteile eines stetigen Wettbewerbs um Haushaltskunden deutlich gemacht. Weniger Wettbewerb zugunsten kommunalpolitischer Partikularinteressen wird die Abfallentsorgung hingegen nur nachhaltig teurer, aber nicht besser machen. Der Politik wäre deshalb mehr Mut zu wünschen, die Kommunen als Organisator wettbewerblicher Ansätze zu unterstützen.

#### **Title: Local Authority Monopolies in Waste Management**

**Abstract:** *Competition in the waste management sector is very weak. Especially in the fields of domestic waste management, mostly local authority companies financed by fees are solely responsible for disposal. Furthermore, current tendencies toward remunicipalisation strengthen the role of local authorities. Due to this development, the German Monopolies Commission recently criticised the market structure of waste management, which has become increasingly dominated by local authority companies. A comprehensive analysis shows that the ongoing development is unfavourable for both economic and ecological reasons. Thus, a new organisation of the waste management market promoting competition is necessary. Within such a competitive framework, local authorities should act as organisers and controllers of market behaviour.*

**JEL Classification:** H40, K20