

Wolfgang Elsenbast

Wettbewerbsmöglichkeiten in der kommunalen Entsorgung

Die Monopolkommission hat im Mai dieses Jahres ein Sondergutachten vorgelegt, das sich mit den wettbewerbpolitischen Problemstellungen in der Entsorgungswirtschaft befasst. Wie lässt sich in der kommunalen Entsorgung mehr Wettbewerb realisieren? Werden durch eine Liberalisierung ökologische Ziele gefährdet?

Zielsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ist es, die Möglichkeiten der Vermeidung und der Verwertung von Abfällen auszuschöpfen. Dabei definiert es neben dem absoluten Vorrang einer Vermeidung auch den relativen Vorrang einer Verwertung vor einer Beseitigung. Ein Ziel des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes war es, mit dem Vorrang der Daseinsvorsorge in der kommunalen Entsorgung zu brechen. Ein uneingeschränkter Wettbewerb ist allerdings nur bei den verwertbaren Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen erreicht worden. Bei den Abfällen aus privaten Haushaltungen sowie den zu beseitigenden Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen verhindern die Überlassungspflichten zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einen Wettbewerb maßgeblich. Zudem gehen die Überlassungspflichten gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern mit einer kleinräumig strukturierten Entsorgungsautarkie einher, die zusätzlich kostentreibend wirkt.

Ein derart umfassender Marktverschluss, der außerhalb einer wettbewerblich organisierten Drittbeauftragung wie ein Verwaltungsmonopol wirkt, bedarf nach Auffassung der Monopolkommission einer ökologischen und/oder ökonomischen Begründung. Eine pauschale Begründung mit der Notwendigkeit einer kommunalen Daseinsvorsorge kann nicht überzeugen.

Gefahren eines mangelnden Wettbewerbs

Ökonomisch gesehen ist die Überlassungspflicht als eine institutionelle Wettbewerbsschranke zu klassifizieren, die die öffentlich-rechtlichen Entsorger begünstigt. Diese verringert wie jede andere Wettbewerbsbeschränkung den Anreiz, sich kosteneffizient zu verhalten. Eventuell werden sogar künstlich Kosten erzeugt. Ferner besteht bei öffentlich-rechtlichen Entsorgern im Verwertungsmarkt für gewerbliche Abfälle die grundsätzliche Gefahr von Quersubventionen aus

dem Bereich der überlassungspflichtigen Abfälle. Derartige Finanzströme sind nicht zuletzt aufgrund der Willkür der Zuordnung von Gemeinkosten bei gemeinsam genutzten Produktionsfaktoren schwierig zu kontrollieren. Diese Problematik belegen kartellrechtliche Verfahren um mögliche Wettbewerbsbeschränkungen bei kommunalwirtschaftlichen Aktivitäten außerhalb der Gemeindegrenzen.

Die aus dem festzustellenden Wettbewerbsausschluss resultierenden wirtschaftlichen Gefahren lassen sich quantitativ belegen. In den neunziger Jahren sind die Kosten der kommunalen Entsorgung erheblich gestiegen, obgleich keine entsprechenden Mengenzuwächse zu verzeichnen waren. So nahmen die Kosten der Müllabfuhr zwischen 1991 und 1999 um ca. 132% zu, während die Kosten der Lebenshaltung nur um ca. 20% stiegen. Der vergleichsweise rasante Anstieg der Müllgebühren resultiert dabei sowohl aus dem Aufbau umfangreicher kommunaler Entsorgungskapazitäten als auch aus dem Rückgang der in diesen maßgeblich zu entsorgenden so genannten „Abfällen zur Beseitigung“, d.h. einer Fehlplanung der öffentlichen Entsorgungskapazitäten. Der Mengenrückgang veranlasst die Kommunen zu Gebührenerhöhungen, mit denen sie ihre Fixkosten decken können. Somit ergibt sich bei sinkenden Mengen der „umgekehrte“ Effekt einer Fixkostendegression, nämlich eine Fixkostenprogression. Ein weiterer zentraler Grund für die Kostenentwicklung in der Müllabfuhr ist, dass anscheinend nur ein geringer Ausgleich der kommunalen Entsorgungskapazitäten stattfindet. Auch sollen kommunale Abfallgebühren nicht in geeigneter Weise die Entsorgungskosten abbilden.

Durch die Fehlentwicklungen in der kommunalen Abfallwirtschaft werden für den Bürger Kosten produziert, da der Status quo der Marktregulierung zu wenig Anreize setzt, Fehlinvestitionen zu vermeiden und Kosten niedrig zu halten. Auch fördern die Verwaltungsmonopole wegen ihrer vergleichsweise sicheren Finanzierung der produzierten Kosten anders als ein umfassend wettbewerblich organisiertes Umfeld keinen dynamischen Innovations- und Rationalisierungsprozess.

Dr. Wolfgang Elsenbast, 39, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Monopolkommission in Bonn.

Überlassungspflichten ökologisch notwendig?

Zunächst zur ökologischen Notwendigkeit des aktuellen Wettbewerbsausschlusses. Die Monopolkommission wendet sich gegen die Vorstellung, dass eine Öffnung der Entsorgungsmärkte für mehr Wettbewerb das Erreichen ökologischer Ziele gefährdet. Bei geeigneten Rahmenbedingungen sind diese auch ohne Verzicht auf Wettbewerb realisierbar. Dem Anreiz, gegebene Entsorgungsstandards zu unterlaufen, kann generell durch einheitliche und transparente ökologische Standards und eine strikte Vollzugskontrolle Einhalt geboten werden. Sofern die Einhaltung von Umweltstandards nur zeitverzögert kontrolliert werden kann, ist zu fordern, dass die Unternehmen den Gefahren entsprechende Rückstellungen zu bilden haben oder weitergehend Einzahlungen in einen Anlagensicherungsfonds zu leisten sind. Hinsichtlich der Kontrolle ökologischer Standards durch die Umweltbehörden sieht die Monopolkommission es sogar tendenziell als vorteilhaft an, dass die Leistungserstellung durch Private erfolgt und somit, anders als bei einer Entsorgung durch öffentliche Unternehmen, Entsorgungsunternehmen und Umweltbehörden eindeutig voneinander getrennt sind. Verglichen mit einer öffentlich-rechtlichen Produktion haben Umweltbehörden dann einen eindeutigeren Anreiz zu einer effektiven Kontrolle.

Weitergehend stellt sich bei einer ökologischen Betrachtung die Frage nach der Umweltwirksamkeit alternativer Wettbewerbsmodelle. Hier konkurrieren das Modell eines Ausschreibungswettbewerbs, d.h. eines Wettbewerbs um den Markt, mit dem Modell eines Wettbewerbs im Markt. Sofern ein durchgängiger Ausschreibungswettbewerb bevorzugt wird, können ökologische Standards im Rahmen der Ausschreibungsbedingungen berücksichtigt werden; dies gilt für alle Wertschöpfungsstufen in der Entsorgungswirtschaft. Aber auch wenn ein Wettbewerb im Markt mit individualvertraglichen Lösungen bevorzugt wird, sind geeignete Verpflichtungen der Nachfrager und Anbieter von Entsorgungsleistungen zum Schutz der Umwelt möglich. So ist Abfallerzeugern und -besitzern eine Pflicht zum Abschluss eines Entsorgungsvertrages aufzuerlegen. Die Angebotsseite ist zu lizenzieren, wobei ökologische Anforderungen an die Leistungserbringung gestellt werden können. Bestehende Risiken bei der Abfallbehandlung und -ablagerung sprechen für eine staatlich kontrollierte Zulassung und Überwachung der Entsorgungsanlagen. Sinnvoll ist eine staatliche Ausweisung von geeigneten Standorten für die Abfallvorbehandlung und -ablagerung. Dies gilt insbesondere für Deponien, da hier die Abfälle einer endgültigen Ablagerung zugeführt werden. Ferner sollte eine lückenlose Verfolgung des Verbleibs von Abfällen gewährleistet sein. Andienungspflichten an bestimmte Anlagen erscheinen hingegen nicht gerechtfertigt.

Dies gilt auch für Transportbeschränkungen, soweit die Gefährlichkeit der Abfälle berücksichtigt wird.

Ökonomische Beurteilung

Wie stellt sich nun die ökonomische Sichtweise dar? Dabei ist zu prüfen, ob Überlassungspflichten zur Behebung eines Marktversagens aufgrund von Größenvorteilen und/oder irreversiblen Kosten erforderlich sein könnten.

Für die Sammlung und den Transport ist hier festzustellen, dass in der Einsammlung der Abfälle bei Haushalten relevante Größenvorteile aufgrund von Dichteeffekten existieren¹. Bestehenden Dichtevorteilen in der Sammlung und dem Transport kann allerdings durch die Gestaltung der Wettbewerbsbedingungen Rechnung getragen werden, d.h. durch die Möglichkeit eines Ausschreibungswettbewerbs.

Schwieriger als bei der Sammlung und dem Transport gestaltet sich der Wettbewerb auf der Ebene der Beseitigung sowie der Verwertung der bislang überlassungspflichtigen Abfälle. So weisen Müllverbrennungsanlagen und mechanisch-biologische Anlagen sowie Deponien neben relevanten Größenvorteilen auch erhebliche versunkene (irreversible) Kosten auf. Aber auch auf der Ebene der Abfallbehandlung und Ablagerung bestehen Wettbewerbspotentiale, da die Transportkosten vergleichsweise gering gegenüber den Entsorgungskosten sind. Voraussetzung für einen Anlagenwettbewerb ist eine umfassende Liberalisierung, die Andienungspflichten und unnötige Transportbeschränkungen abschafft. Dies führt dazu, dass die in der Sammlung und dem Transport tätigen Unternehmen stetigere Anstrengungen unternehmen werden, günstige Verträge mit den Anlagenbetreibern abzuschließen. Derartige Verträge werden gegenüber dem Status quo hinsichtlich der Leistungsinhalte, der Vergütungshöhe, der Laufzeit und sonstiger vertraglicher Bedingungen wesentlich flexibler sein. Im Vergleich zum Status quo einer weitgehend planwirtschaftlichen Organisation sind somit Effizienzverbesserungen zu erwarten.

Ferner geht die Monopolkommission davon aus, dass bei einheitlichen und transparenten ökologischen Rahmenbedingungen der Markt von sich aus in der Lage sein dürfte, notwendige Anlagen zur Abfallbehandlung und Abfallbeseitigung anzubieten. Dabei werden im Gegensatz zu dem aktuellen Planungsansatz, der dazu noch oft kleinräumiger Natur ist, Überkapazitäten wirkungsvoller vermieden. Eine Abfallwirtschaftsplanung, die über eine Flächenausweisung und

¹ Empirische Studien belegen, dass bei der Sammlung und dem Transport von Hausmüll die Bedingungen eines natürlichen Monopols vorliegen, wenn die Größe des abzudeckenden Gebiets nicht mehr als die so genannte optimale Betriebsgröße von 50 000 bis 80 000 Einwohnern ausmacht; vgl. A. Fritz: Die Entsorgungswirtschaft im Spannungsfeld zwischen Abfallpolitik und Kartellrecht, Frankfurt a.M. u.a.O. 2001, S. 74.

eine Abschätzung des Anlagenbedarfs hinausgeht, ist überflüssig.

Deshalb sind die Märkte, auf denen Leistungen der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung erbracht werden, schrittweise zu liberalisieren. Dabei sollten in absehbarer Zeit die Entsorgung aller Abfälle gewerblicher oder industrieller Herkunft, somit auch derartige Abfälle zur Beseitigung, liberalisiert werden. Mittelfristig ist an die vollständige Liberalisierung, d.h. auch die der Entsorgung der Haushaltsabfälle, zu denken. Bei beiden Liberalisierungsschritten ist eine möglichst strikte Umsetzung geeigneter Umweltstandards, konkret: der Abfallablagerversordnung, einzufordern. Bei Nichterfüllung der Ziele für die Abfallablagerversorgung ist eine Deponieabgabe zu erheben.

Bei der Liberalisierung der überlassungspflichtigen Abfälle gewerblicher und industrieller Herkunft ist zu erwägen, ob ein Eingriff in die Marktorganisation überhaupt noch sinnvoll ist und nicht vielmehr die Organisation der Entsorgung dem Markt überlassen werden kann. Für den zweiten Liberalisierungsschritt stehen zwei Alternativen zur Verfügung: eine Ausschreibung von Gebietskonzessionen, d.h. ein Ausschreibungswettbewerb, und die vollständige Individualisierung des Vertragsabschlusses.

Mehr Wettbewerb – aber welcher?

Für das Gebietskonzessionsmodell sprechen Dichtevorteile bei der Sammlung und dem Transport und die bessere Verhandlungsposition der Ausschreibungsinstanz gegenüber den Entsorgern. Dabei sollte die Abfallentsorgung als Ganzes ausgeschrieben werden. Gegenüber einer wertschöpfungsspezifischen Ausschreibung hat dieses Modell den Vorteil, dass das Zwischenschalten einer „kommunalen Koordinations- und Zahlstelle“ entbehrlich wird. Zugleich werden die Anbieter dazu angehalten, über alle Wertschöpfungsstufen die Kosten zu optimieren. Ein in der Ausschreibung erfolgreiches Unternehmen wird gegenüber den Abfallerzeugern und -besitzern als Anbieter einer End-to-end-Dienstleistung auftreten. Es verlangt von diesen Entgelte, deren Umfang in der Ausschreibung bestimmt worden ist. Die in der Ausschreibung konkurrierenden Unternehmen müssten eine ordnungsgemäße Entsorgung durch den Nachweis eigener Anlagen oder die Vorlage entsprechender Verträge sicherstellen. Zugleich müssten die Grundstückseigentümer verpflichtet werden, einen Entsorgungsvertrag mit dem in der Ausschreibung erfolgreichen Unternehmen abzuschließen.

Ökologische Aspekte können bei dem Ausschreibungsverfahren über die gesetzten Mindeststandards hinaus dadurch einfließen, dass sie als weitere Vergabekriterien berücksichtigt werden. Beispielsweise könnten im Rahmen der Ausschreibungsbedingungen konkrete Korrekturfaktoren für Gebote mit un-

terschiedlichen Standards festgelegt werden. Somit würde bei einem ökologisch besseren Standard ein ex ante bestimmter Abschlag vom Gebot erfolgen. Hierdurch würden unterschiedliche Standards vergleichbar. Dies fördert ökologische Innovationen und verhindert zugleich eine mögliche Dominanz dieser (Zusatz-)Kriterien gegenüber dem preislichen Faktor.

Die vorgestellten Wettbewerbsmechanismen führen allerdings nur dann zu effizienten Ergebnissen, wenn eine faire Auftragsvergabe sichergestellt ist. Schließt man einen Rückzug der öffentlichen Hand aus der Entsorgungswirtschaft aus, so gilt es folglich, eine wettbewerbskonforme Vergabe abzusichern, etwa bei einer kommunalen Durchführung durch eine Einbeziehung der Landesebene sowie von Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft². Zugleich ist sicherzustellen, dass alle Entsorgungsträger zu gleichen Bedingungen Zugang zu den Beseitigungseinrichtungen erlangen. Sollte es sich indes in der Ausschreibungspraxis erweisen, dass die kommunalen Entsorger in der Ausschreibung Bevorzugungen erfahren und/oder die privaten Entsorger beim Zugang zu den Beseitigungseinrichtungen diskriminiert werden, so sind gesetzlich abzusichernde Änderungen für den Ausschreibungsmodus vorzusehen. Ziel dieser „Drohung“ ist es, dem kommunal verorteten Auktionator „wirtschaftliche Verteilungsmacht“ entziehen zu können. Als eine Möglichkeit bietet sich an, dass im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz lediglich das Vorrecht einer kommunal organisierten Ausschreibung definiert und zugleich vorgesehen wird, dass dieses nach einer gewissen Zeit oder gegebenenfalls auch regelmäßig einer Überprüfung des Gesetzgebers unter Stellungnahme des Bundesumweltministeriums, des Bundeswirtschaftsministeriums sowie der Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft unterliegt.

Darüber hinausgehend sieht die Monopolkommission in Großstädten die Chance für eine vollständige Vertragsindividualisierung, da hier die Dichtevorteile weniger zu Buche schlagen und ein funktionsfähiger Wettbewerb möglich sein kann. Bei einem Wettbewerb im Markt wird im Vergleich zu einem Wettbewerb um den Markt der Wettbewerbsdruck verstetigt. Andererseits ist aufgrund der weiter wirksamen Größenvorteile von einem oligopolistischen Wettbewerb auszugehen, bei dem nicht sicher ist, ob die jeweiligen Anbieter effizient produzieren³. In Abwägung dieser Vor- und Nachteile spricht sich die Monopolkommission zunächst dafür aus, in größeren Agglomerationen einen Wettbewerb im Markt gegenüber einem Ausschreibungswettbewerb zu bevorzugen. Dies bedeutet, dass jeder Grundstückseigentümer mit einem

² Durch die Einbeziehung wird Interessen der Kommune entgegengewirkt, den lokalen öffentlich-rechtlichen Anbieter oder auch einen lokalen privaten Anbieter zu bevorzugen, etwa um eine Arbeitsplatzsicherung und höhere Steuereinnahmen zu erreichen.

Entsorger seiner Wahl einen Vertrag abschließen kann (und auch muss). Sofern der Wettbewerb im Markt allerdings Ineffizienzen aufweisen sollte, beispielsweise dass die von den Bürgern zu leistenden durchschnittlichen Entgelte eindeutig über denen von Kommunen liegen, die einen Ausschreibungswettbewerb anwenden, sollte die ausschreibende Instanz die Möglichkeit haben, ersatzweise einen Ausschreibungswettbewerb durchzuführen. Hierdurch ergibt sich eine gewisse Preisregulierung durch die Drohung mit einer alternativen Marktregulierung. Zugleich können über den Vergleich mit den Ergebnissen von Ausschreibungsverfahren auch ökologische Kriterien berücksichtigt werden.

Wettbewerb bei den Beseitigungsanlagen

Eine zentrale Rolle bei dem zu bevorzugenden Wettbewerbsmodell spielen die irreversiblen Kosten, d.h. die anlagenspezifische Investitionen bei der Beseitigung. Der Umweltrat sieht in ihnen im Verbund mit den vorliegenden Größenvorteilen ein grundlegendes Wettbewerbshemmnis und spricht sich deshalb gegen eine Liberalisierung der öffentlich erbrachten Entsorgungsleistungen im Bereich der Abfallbehandlung und -ablagerung aus⁴. Deshalb wird auf diese potentielle Wettbewerbshürde noch einmal detailliert eingegangen.

Konkret befürchtet der Umweltrat bei einem Wettbewerb um den Markt wettbewerbsbeschränkende Absprachen, da sich der Bieterkreis aufgrund der zunehmenden Konzentration in der Entsorgungswirtschaft verengt habe. Zudem spreche die lange Nutzungsdauer der abfallwirtschaftlichen Infrastruktur gegen eine Ausschreibungslösung. Bei einem Wettbewerb im Markt sieht der Rat strukturelle Probleme, die denen eines Wettbewerbs um den Markt gleichen. Diese beruhen auf den langfristigen Verträgen mit einer „take or pay“-Klausel⁵. Aktuell sind viele Kommunen durch derartige Verträge gebunden. Dies führt dazu, dass die Kommunen derzeit nicht in der Lage sind, neue Anbieter zu beauftragen. Aufgrund des Auslastungsrisikos der Anlagen, welches von deren Betreibern bei ihren betriebswirtschaftlichen Kalkulationen zu berücksichtigen ist, würden langfristige „take-or-pay“-Verträge auch bei einer Marktöffnung dominieren. Dies würde den Wettbewerb weitgehend beschränken. Darüber hinaus befürchtet der Rat eine ruinöse Konkurrenz der Anlagenbetreiber mit grundlegenden Vorteilen von

Entsorgungsunternehmen, welche Quersubventionierungspotentiale aus der Energiewirtschaft haben.

Aufgrund dieser Wettbewerbsanalyse befürwortet er eine Optimierung der öffentlichen Abfallentsorgung. Hierzu sollen zunächst durch Kooperationsabkommen zwischen den Kommunen großräumigere Entsorgungskonzepte entwickelt werden. Ein weiterer Schritt zur Effizienzsteigerung ergebe sich aus einer formalen Privatisierung, d.h. einem Übergang von einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform zu einer privaten, auch durch die Bildung gemischtwirtschaftlicher Unternehmen. Schließlich soll neben einer Reform des Gebührenrechts, die eine stärker knappheitsorientierte Preisbildung beinhaltet, die Effizienz durch ein Benchmarking der Unternehmen erhöht werden.

Die Monopolkommission steht den Empfehlungen des Umweltrates kritisch gegenüber. Sie fragt sich, ob der Erhalt einer Monopolstruktur, wenn auch in einer gewissen Weise optimiert, der geeignete Weg zur Steigerung der Kosteneffizienz bei den Abfallanlagen ist und ob auf diese Weise langfristig niedrige Entsorgungspreise am besten garantiert werden. Bei der vom Rat vorgeschlagenen Lösung ergibt sich die Notwendigkeit, dass bei einem Benchmarking Anlagen verglichen werden, die nicht in einem direkten Wettbewerb zueinander stehen. Insofern ist die Kosteneffizienz im Vergleich zu einer Wettbewerbslösung letztlich unklar. Solange gewisse Andienungspflichten bestehen, können ohne ausreichende Kontrolle durch den Wettbewerb Kosten der Anlagenbetreiber auf die Unternehmen in der Sammlung und dem Transport weitergewälzt werden. Dies mindert die Kostensenkungsanreize auf der Ebene der abfallwirtschaftlichen Infrastruktur und belastet die Bürger, die letztlich für die Entsorgung aufkommen müssen. Darüber hinaus ist bei der vorgeschlagenen formalen Privatisierung, sofern sich größere Entsorgungskonzerne an den Anlagen beteiligen, zu erwarten, dass diesen aufgrund der Andienungspflichten auch Monopolrenten zufließen.

Nach Ansicht der Monopolkommission ist es deshalb ein besserer Weg, einen Anlagenwettbewerb langfristig abzusichern. Zwar sieht die Monopolkommission, wie auch der Umweltrat, dass die geschlossenen „take-or-pay“-Verträge aktuell den Wettbewerb weitgehend ausschließen. Insofern ist bei einer Marktöffnung nicht umgehend mit einer umfassenden Konkurrenz zu rechnen. Mittelfristig erscheint jedoch ein umfassenderes Konkurrenzverhältnis möglich, da die bestehenden Beseitigungsverträge sukzessive auslaufen werden. Dabei ist sich die Monopolkommission bewusst, dass irreversible Kosten im Verbund mit Größenvorteilen erhebliche Markteintrittsbarrieren

⁵ „Take-or-pay“-Klauseln beinhalten, dass ein Auftraggeber für die Entsorgung auch zahlen muss, wenn er die vereinbarten Abfallmengen nicht einbringt.

³ Vgl. W. W. Pommerehne: Private versus öffentliche Müllabfuhr: Ein theoretischer und empirischer Vergleich, in: Finanzarchiv, N.F., Bd. 35, 1976, S. 278.

⁴ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 2002, Wiesbaden 2002, Tz. 1133 ff. Damit hat er im Vergleich zu vorherigen Gutachten seine Position wesentlich verändert. In diesen empfahl er eine umfassende, in kleineren Schritten zu vollziehende Marktöffnung; vgl. hierzu beispielsweise Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1998, Kurzfassung, Wiesbaden 1998, Tz. 73 ff.

darstellen. Sie sprechen ihrer Ansicht aber nicht gegen eine Wettbewerbslösung, wenn die Transportkosten niedrig sind und bestehende Anlagen aufgrund relativ niedriger Transportkosten in eine Konkurrenz zueinander treten.

Voraussetzung hierfür ist, wie bereits erwähnt, eine umfassende Liberalisierung, die Andienungspflichten und Transportbeschränkungen abschafft. Diese führt dazu, dass die in der Sammlung und dem Transport tätigen Unternehmen größere Anstrengungen unternehmen werden, günstige Verträge mit den Anlagenbetreibern abzuschließen. Dabei können die in der Sammlung und dem Transport tätigen Unternehmen durchaus weiterhin längerfristige Verträge, auch mit „take-or-pay“-Klauseln, mit den Anlagenbetreibern schließen. Diese Verträge bedeuten nach Einschätzung der Monopolkommission jedoch nicht, dass die Anlagen grundlegend aus einem Wettbewerbsverhältnis heraustreten, da die in der Sammlung und dem Transport konkurrierenden Unternehmen darauf achten werden, dass sie bei Vertragsabschluss eine möglichst günstige Abfallbehandlung und -ablagerung einkaufen können. Ansonsten dürften sie in den Ausschreibungen der Gebietskonzessionen und dem Wettbewerb im Markt in den Großstädten mittelfristig nicht bestehen können.

Der zu erwartende Wettbewerb wird sich nach Auffassung der Monopolkommission auch auf die Behandlung und Ablagerung von Haushaltsabfällen erstrecken. Dies wird zunächst durch eine Ausschreibung von Gebietskonzessionen durch die Kommunen gesichert. Hierdurch treten die Entsorger auch bei den Haushaltsabfällen in eine grundlegende Konkurrenzsituation. Auch bei einer in Großstädten möglichen Individualvertragslösung wirken Marktkräfte. So schließen Haushalte nicht direkt mit einem Anlagenbetreiber Entsorgungsverträge ab, sondern mit den in der Sammlung und dem Transport tätigen Unternehmen oder auch mit Maklern derartiger Leistungen. Sofern diese Unternehmen in einer hinreichenden Konkurrenz zueinander stehen, profitieren auch die Haushalte von einer Liberalisierung. Insofern ist auch vor dem Hintergrund irreversibler Kosten und von Größenvorteilen bei den Beseitigungsanlagen prinzipiell mit einer Preiskonkurrenz zu rechnen.

Den entstehenden Wettbewerb gilt es allerdings durch einen effektiven Einsatz kartellrechtlicher Instrumente abzusichern. Dabei ist sich die Monopolkommission bewusst, dass gerade auf der Anlagenebene die Gefahr eines Wettbewerbsausschlusses besteht. Deshalb muss der Zugang zu den Beseitigungsanlagen im Rahmen einer Missbrauchsaufsicht streng kontrolliert werden. Eine durch eine diskriminierende Preissetzung gestützte Vorwärtsintegration der Anlagenbetreiber in den Bereich der Sammlung und

den Transport ist zu verhindern, gegebenenfalls auch durch eine vertikale Separierung der Anlagenebene bei voll integrierten Entsorgungsunternehmen.

Liberalisierungspfad

Bei dem Pfad zu einer weitergehenden Liberalisierung geht die Monopolkommission davon aus, dass die Umsetzung der Anforderungen der Ablagerungsverordnung das Fixkostenproblem bei dem Betrieb von Müllverbrennungsanlagen mittel- bis langfristig aufheben kann, da eine Vorbehandlung der Abfälle zur Pflicht wird. Der Betrieb dieser Anlagen sowie der Betrieb von mechanisch-biologischen Vorbehandlungsanlagen dürfte somit an Rentabilität gewinnen. Allerdings ist nicht sicher, ob zur Mitte des Jahres 2005, d.h. dem bis dato geplanten Ende weitgehender Ausnahmegenehmigungen für die Ablagerung unvorbehandelter Abfälle, Unterkapazitäten bei den benötigten Vorbehandlungsanlagen vorliegen werden⁶. Insofern ist auch nicht auszuschließen, dass es möglicherweise doch weitere Ausnahmegenehmigungen geben wird. Der Gesetzgeber sollte deshalb signalisieren, eine verhaltenssteuernde Ausgleichsabgabe auf eine Ablagerung ohne die geforderte Vorbehandlung zu erheben, falls trotz aller anlaufenden Planungen die Kapazitäten der im Juni 2005 zur Verfügung stehenden Vorbehandlungsanlagen nicht ausreichen sollten. Die Abgabehöhe sollte eindeutig über den Kosten einer abfallrechtlich geforderten Vorbehandlung liegen, d.h. ein Strafelement enthalten. Damit wird gezielten Spekulationen auf Ausnahmegenehmigungen entgegengewirkt.

Bei einer Umsetzung der hier diskutierten Wettbewerbsmodelle sind aus Sicht der Monopolkommission schließlich die Auswirkungen auf die kommunale Abfallwirtschaft nicht zu vernachlässigen. Die von der Kommission angestrebte materielle Privatisierung in Form einer öffentlichen Ausschreibung von Gebietskonzessionen beziehungsweise einem Wettbewerb im Markt innerhalb von Großstädten kann zu einer Minderauslastung von kommunalen Anlagen führen, die unter der Perspektive lang wählender Entsorgungsmonopole geplant wurden.

⁶ So rechnet der Umweltrat in seinem aktuellen Gutachten für das Jahr 2005 mit Unterkapazitäten in einer Höhe von 0 bis zu 3,1 Mill. t bzw. von 4,6 bis 7,9 Mill. t pro Jahr. Dabei wird ein Bedarf an einer Vorbehandlungskapazität von 23,2 bzw. 28,0 Mill. t pro Jahr unterstellt; vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 2002, a.a.O., Tz. 1001 ff. Die prognostizierten Unterkapazitäten erklären sich nicht zuletzt dadurch, dass sich die Kommunen wegen ihrer aktuellen Finanzknappheit beim Aufbau von zusätzlich benötigten Vorbehandlungsanlagen zurückhalten dürften. Obgleich aktuellere Zahlen der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall von steigenden kommunalen Planungsaktivitäten und somit im Vergleich zu den Prognosen des Umweltrats von einer erheblich geringeren Unterdeckung der benötigten Vorbehandlungskapazitäten ausgehen und zudem die Bundesregierung signalisiert hat, keine weiteren Ausnahmegenehmigungen zu bewilligen, ist nicht auszuschließen, dass im Jahre 2005 die benötigten Kapazitäten nicht im erforderlichen Umfang bereit stehen.

Mögliche Mindererlöse der etablierten Anbieter sind nach Auffassung der Monopolkommission jedoch kein generelles Argument gegen eine Marktöffnung. Sonst wäre auch die Liberalisierung anderer Märkte, wie beispielsweise der Telekommunikation, nicht realisierbar gewesen. Außerdem können die bestehenden Anlagen im Wettbewerb weiter genutzt oder an Dritte verkauft werden. Allerdings sollten bei einer materiellen Privatisierung die bestehenden Entsorgungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf die beauftragten Entsorger übergehen. Dies korrespondiert mit dem Wegfall bestehender Überlassungspflichten gegenüber den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern.

Aufgrund des Ausfallrisikos einzelner Entsorger und der damit verbundenen Gefährdungen von Umwelt und Gesundheit sollte eine (Rest-) Gewährleistungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erhalten bleiben. Zur Finanzierung dieser Aufgabe sollte auf Bundeslandebene ein Ausfallfonds eingerichtet werden. In diesen haben die beauftragten Entsorger entsprechend ihrer Einnahmen einzuzahlen, um die bei dem etwaigen Ausfall eines Unternehmens anfallenden Kosten zu decken. Unter diesen Rahmenbedingungen erscheint der Monopolkommission eine vollständige Liberalisierung der kommunalen Entsorgung wünschenswert und realisierbar.

Bessere Umsetzung des Verwertungsvorrangs

Ferner sieht die Monopolkommission einen Reformbedarf bei der Umsetzung des Verwertungsvorrangs einer Kreislaufwirtschaft. Dies zeigt sich auch in dem aktuellen Streit um die gewerblichen Mischabfälle, d.h. Abfallvolumina, die sowohl Beseitigungs- als auch Verwertungsabfälle enthalten. Auslöser der Auseinandersetzung sind sinkende Abfallvolumina zur Beseitigung und ein lückenhafter umweltpolitischer Regulierungsrahmen, konkret: die uneinheitliche Umsetzung der so genannten Technischen Anleitung Siedlungsabfall. Dabei setzte die weitgehend ausgesparte Einordnung der Mischabfälle im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz den Kommunen Anreize zu Versuchen, das Spektrum der überlassungspflichtigen Abfälle unter der Maxime der Sicherstellung der Entsorgungssicherheit auszudehnen, nicht zuletzt um ihre Anlagen besser auszulasten. Unter dem Aspekt der Kapazitätsauslastung kommunaler Anlagen bei sinkenden Abfallvolumina zur Beseitigung sind solche Bemühungen zwar verständlich, doch laufen sie der mittel- und langfristig erwünschten Liberalisierung zuwider. Die Kommunen berufen sich bei ihren Bemühungen auch auf so genannte Scheinverwertungen. Als solche bezeichnen sie den Tatbestand, dass ein Mischabfall nur oberflächlich auf verwertbare Materialien hin sortiert und ansonsten beseitigt wird, möglichst dort, wo die Beseitigungskosten am niedrigsten sind.

Um die Möglichkeiten einer Scheinverwertung auszuschließen, hat sich die Bundesregierung zu einer Getrennthaltungsverordnung entschlossen. In der zum Januar 2003 in Kraft getretenen Gewerbeabfallverordnung werden relative Getrennthaltungsgebote formuliert. Zielsetzung ist es, ökologisch bedenkliche Entsorgungswege zu erschweren und transparente Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Vorteilhaft an der Getrennthaltungsverordnung ist der Versuch, über eine zusätzliche Regulierung das Problem einer ökologisch kritischen Nutzung des Verwertungsvorranges des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zu lösen. Unvermeidbar schafft die Verordnung aber zusätzliche Sammel- und Sortierkosten. Zudem besteht bei der Dimensionierung einer Restmülltonne die Gefahr einer Rekommunalisierung der gesammelten Abfallmengen. Ob die Gewerbeabfallverordnung ihre ökologischen Ziele erreichen wird, dürfte wohl auch davon abhängen, inwieweit Exporte von Abfällen zur Verwertung ins Ausland attraktiver werden. Dies gilt speziell vor dem Hintergrund, dass bei der Umsetzung der Verordnung sicherzustellen ist, dass die Warenverkehrsfreiheit bei Verwertungsabfällen nicht eingeschränkt wird.

Ab Mitte des Jahres 2005 sollen in Deutschland einheitliche Ablagerungsstandards umgesetzt werden. Dies dürfte die aktuelle ökologische Problematik wesentlich entschärfen. Allerdings ist zur Zeit noch nicht abschließend geklärt, ob zu diesem Zeitpunkt die notwendigen Kapazitäten für die Abfallvorbehandlung zur Verfügung stehen werden. Darüber hinaus verbleiben ökologische Unwägbarkeiten durch das geltende Europarecht. So zählt die EG-Abfallrahmenrichtlinie die anerkannten Verwertungsmaßnahmen lediglich auf. Soweit hierdurch eine Fehlsteuerung durch einen ökologisch nicht begründbaren Verwertungsvorrang entstehen kann, ist eine bessere Steuerung der Abfallströme zu fordern. Diesbezüglich schließt sich die Monopolkommission den Vorschlägen des Umweltrats an. Dieser fordert, dass der Verwertungsbegriff dahingehend weiterentwickelt wird, dass anhand von fallgruppenspezifischen Zulässigkeitskriterien zu bestimmen ist, wann eine Verwertung als vorteilhaft gegenüber einer Beseitigung anzusehen ist.

Schließlich sind die bestehenden Handelsrestriktionen bei Abfällen zur Beseitigung zu überdenken, die aus den europarechtlichen Prinzipien der „Nähe“ und „Entsorgungsautarkie“ resultieren. Die Verbringung und Entsorgung von Abfällen zur Beseitigung ist nicht in jedem Fall umwelt- und gesundheitsgefährdender als die von Verwertungsabfällen, welche weitgehend der Warenverkehrsfreiheit unterliegt. Auch bei der Beseitigung von Abfällen sollte gelten, dass die Zulässigkeit einer Verbringung sich an einer differenzierten ökologischen und wirtschaftlichen Betrachtung des Transports und der vorgesehenen Entsorgungsmaßnahme zu orientieren hat.