

Böckers, Veit et al.

Working Paper

Wettbewerb in der Restmüllerrfassung: Eine empirische Analyse der Anbieterstruktur

DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 85

Provided in Cooperation with:

Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Heinrich Heine University Düsseldorf

Suggested Citation: Böckers, Veit et al. (2016) : Wettbewerb in der Restmüllerrfassung: Eine empirische Analyse der Anbieterstruktur, DICE Ordnungspolitische Perspektiven, No. 85, ISBN 978-3-86304-685-9, Heinrich Heine University Düsseldorf, Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/144534>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Nr 85

Wettbewerb in der
Restmüllfassung:
Eine empirische Analyse
der Anbieterstruktur

Veit Böckers,
Lilian Hardorp,
Justus Haucap,
Ulrich Heimeshoff,
Niklas Gösser,
Susanne Thorwarth

Juli 2016

IMPRESSUM

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Veröffentlicht durch:

düsseldorf university press (dup) im Auftrag der
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät,
Düsseldorf Institute for Competition Economics (DICE), Universitätsstraße 1,
40225 Düsseldorf, Deutschland
www.dice.hhu.de

Herausgeber:

Prof. Dr. Justus Haucap
Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE)
Tel: +49(0) 211-81-15125, E-Mail: haucap@dice.hhu.de

DICE ORDNUNGSPOLITISCHE PERSPEKTIVEN

Alle Rechte vorbehalten. Düsseldorf 2016

ISSN 2190-992X (online) - ISBN 978-3-86304-685-9

Wettbewerb in der Restmüllerfassung:

Eine empirische Analyse der Anbieterstruktur

Veit Böckers¹², Lilian Hardorp¹, Justus Haucap¹², Ulrich Heimeshoff¹²,
Niklas Gösser¹ und Susanne Thorwarth¹

Juli 2016

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag ermittelt das aktuelle Ausmaß kommunaler Betätigung in der Abfallwirtschaft auf Basis von 9.248 deutschen Gemeinden und Städten. Vor allem in Großstädten mit über 100.000 Einwohnern haben Kommunen fast vollständig die Restmüllsammlung übernommen. Insgesamt wird über alle Kommunen zwar nur für knapp 34 % der Gebiete die Erfassung durch kommunale Unternehmen vorgenommen. Gewichtet man die jeweiligen Gebiete jedoch mit der Einwohneranzahl, entfällt insgesamt knapp 62 % der Restmüllerfassung auf kommunale Entsorgungsunternehmen. In Großstädten über 100.000 Einwohner haben sich kommunale Unternehmen sogar 94 % des Marktes gesichert. Private Entsorger dominieren hingegen vor allem im ländlichen Raum. Diese Befunde deuten auf eine Rosinenpickerei der Kommunen hin, die sich insbesondere die dicht besiedelten profitablen Gebiete herausgesucht haben. Im Vergleich zu bisher verfügbaren Statistiken über kommunale Aktivitäten in der Abfallwirtschaft (vgl. etwa Monopolkommission, 2014) zeigt sich eine weitere Zunahme der Rekommunalisierung. Sollten die Wettbewerbsbedingungen nunmehr auch in anderen Bereichen der Abfallwirtschaft, wie etwa bei Wertstoffen, zugunsten der Kommunen verzerrt werden, ist hier mit ähnlichen Rekommunalisierungstendenzen und einer Verdrängung privater Wettbewerber zu rechnen.

Schlagwörter: *Abfallwirtschaft, Entsorgungswirtschaft, Wertstoffgesetz, Rekommunalisierung*

¹ DICE Consult GmbH, Merowingerplatz 1, 40225 Düsseldorf, www.dice-consult.de

² Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf

Die vorliegende Arbeit entstand im Kontext eines Gutachtens, das im Auftrag des bvse – Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V. erstellt wurde. Die Autoren bedanken sich bei Finja Seroka, Mara Siegesmund und Tobias Werner für ihre Hilfe bei der Erstellung der vorliegenden Analyse.

1. Einleitung

Die effiziente Nutzung der nur begrenzt verfügbaren natürlichen Ressourcen wird zunehmend wichtiger. Neben einer möglichst nachhaltigen und ressourcenschonenden Produktionsweise gehört dazu auch eine effiziente Vewertung und Aufbereitung von Abfällen. Diese können entweder stofflich zu Sekundärrohstoffen aufbereitet oder thermisch als Brennstoff verwertet werden. Notwendig ist in jedem Fall ein Höchstmaß an Effizienz bei der Sammlung, Sortierung und Verwertung der Abfälle. Effizienz kann im Allgemeinen über funktionsfähigen Wettbewerb auf Märkten sichergestellt werden.

Die deutsche Abfallwirtschaft ist in verschiedene Teilmärkte untergliedert, die durch diverse Besonderheiten und unterschiedliche Rahmenbedingungen gekennzeichnet sind. Zu unterscheiden sind im Bereich der Haushaltsabfälle³ insbesondere die Märkte für Restmüll, Verpackungsabfall und die gewerbliche Sammlung.

Charakteristisch für die deutsche Abfallwirtschaft ist zudem ein hohes Maß kommunaler Aktivitäten, vor allem im Bereich der Sammlung und Erfassung. Bundeskartellamt (2014) und Monopolkommission (2014) haben bereits öffentlich auf Defizite in der wettbewerblichen Struktur des Marktes hingewiesen. Auch die im Oktober 2015 angekündigte Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes im Bereich des Rest- bzw. der Hausmüllentsorgung basiert auf der Vermutung, dass erhebliche Störungen und Beschränkungen des Wettbewerbs vorliegen.

Der Teilmarkt der Restmüllerefassung ist deshalb von besonderem Interesse, da die Kommunen aufgrund der regulatorischen Rahmenbedingungen als (1) monopolistische Nachfrager, (2) Anbieter von Entsorgungsdienstleistungen und (3) untere Abfallbehörde eine Dreifachfunktion innehaben. Dadurch entstehen asymmetrische Wettbewerbsbedingungen zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, wodurch ein wirksamer Wettbewerb erheblich beschränkt und verzerrt werden kann, sodass es zu ineffizienten Marktergebnissen in Form überhöhter Entgelte und ineffizienter Produktionsweisen kommen kann, ohne dass diese Ineffizienzen im Wettbewerb korrigiert werden.

Um das Ausmaß kommunaler Betätigung in der Abfallwirtschaft zu erfassen, werden in dem vorliegenden Beitrag die Marktanteile von privaten und kommunalen Anbietern an der Restmüllerefassung ermittelt sowie die Anbieterkonzentration analysiert. Zu diesem Zweck

³ Zu Haushaltsabfällen gehören Hausmüll, Bio- und Grünabfälle, Leichtverpackungen, Sperrmüll und weitere Abfallarten (bspw. Textilien und Bauschutt), welche zumeist in Abfallcontainern entsorgt werden müssen.

wurde für 9.248 deutsche Gemeinden und Städte das beauftragte Erfassungsunternehmen eruiert sowie einige soziodemographische Faktoren erhoben, um etwaige Zusammenhänge identifizieren zu können.

Wie sich zeigt, haben Kommunen vor allem in Großstädten bzw. in Städten mit über 100.000 Einwohnern die Restmüllsammlung übernommen. Insgesamt wird in allen erfassten Gemeinden und Städten zwar für lediglich knapp 34 % der Gebiete die Erfassung durch kommunale Unternehmen vorgenommen, gewichtet man die jeweiligen Gebiete jedoch mit der Einwohneranzahl entfällt jedoch insgesamt knapp 62 % der Restmüllfassung auf kommunale Entsorgungsunternehmen. In Großstädten über 100.000 Einwohner haben sich kommunale Unternehmen sogar 94 % des Marktes gesichert. Private Entsorger dominieren hingegen vor allem im ländlichen Raum. Diese Befunde deuten auf eine Rosinenpickerei der Kommunen hin, die sich insbesondere die dicht besiedelten profitablen Gebiete herausgesucht haben. Im Vergleich zu bisher verfügbaren Statistiken über kommunale Aktivitäten in der Abfallwirtschaft (vgl. etwa Monopolkommission, 2014) zeigt sich eine weitere Zunahme der Rekommunalisierung.

Der Beitrag ist nun wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt wird die heutige Situation der deutschen Abfallwirtschaft beschrieben, bevor in Kapitel 3 zunächst eine Beschreibung der Datenquellen und der Erhebungsmethode erfolgt. Anschließend werden die Ergebnisse der Untersuchung dargestellt und interpretiert. In Abschnitt 4 werden unsere Befunde in die bestehende Literatur eingeordnet und in Abschnitt 5 ein Fazit gezogen.

2. Abfallwirtschaft und Rekommunalisierung

Neben vielen anderen Branchen hat sich auch die Abfallwirtschaft innerhalb der letzten Jahrzehnte in technologischer wie auch organisatorischer und institutioneller Hinsicht weiterentwickelt. Kern der Entwicklungen ist ein gesellschaftlicher Paradigmenwechsel, der den Fokus weg von einer reinen Entsorgungswirtschaft hin zu einer Kreislaufwirtschaft verschoben hat. Im Rahmen der Kreislaufwirtschaft wird nach einer möglichst großen Wiederverwendung von Rohstoffen in der Wirtschaft gestrebt. Für eine funktionsfähige Kreislaufwirtschaft sind eine effiziente Sammlung, Sortierung sowie schlussendlich (stoffliche) Verwertung der Abfälle essentiell.

Die rechtlichen Grundlagen für die Abfallwirtschaft finden sich im Europa- und Bundesrecht, sowie im Recht der Bundesländer und der kommunalen Entsorgungsträger. Von erheblicher

Bedeutung ist zudem die europäische Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG der Europäischen Gemeinschaft vom 19. November 2008, deren Kernelement eine fünfstufige Hierarchie für den Umgang mit Abfällen ist (Abfallvermeidung vor Wiederverwendung vor Recycling vor sonstiger bspw. energetischer Verwertung vor Beseitigung). Die Richtlinie wurde durch das zentrale Bundesgesetz des deutschen Abfallrechts – das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), welches am 1. Juni 2012 in Kraft trat und damit das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) von 1996 abgelöst hat – in deutsches Recht umgesetzt. Das KrWG selbst wird durch zahlreiche weitere Rechtsverordnungen wie bspw. der Verpackungsverordnung (VerpackV) ergänzt und präzisiert.

Neben seiner strukturgebenden Funktion für die Abfallwirtschaft und den Abfallkreislauf, wird im KrWG in §§ 3 Abs. 1 definiert, was unter Abfall zu verstehen ist. Demnach sind *„Abfälle im Sinne dieses Gesetzes [...] alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Abfälle zur Verwertung sind Abfälle, die verwertet werden; Abfälle, die nicht verwertet werden, sind Abfälle zur Beseitigung.“*

Ergänzt wird diese Definition durch die Abfallverzeichnisverordnung (AVV), welche im deutschen Recht maßgeblich für die Klassifizierung von Abfällen ist. Basierend auf dieser werden die Müllarten in Deutschland zunächst anhand ihrer Entfallstellen klassifiziert und entweder dem Gewerbe- bzw. der Industrie oder den Haushalten zugerechnet.

Für die vorliegende Studie sind lediglich die Haushaltsabfälle von Interesse, deren Entsorgung mit Begründung der Daseinsvorsorge zunächst unter alleiniger Verantwortung der Kommunen als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger steht (§§ 17 Abs.1, 20 Abs. 1 KrWG).⁴ Im Gegensatz zu Gewerbebetrieben, die ihren Abfall prinzipiell durch einen privaten Entsorgungsbetrieb der Verwertung oder Beseitigung zuführen können, unterliegen Privathaushalte für Hausmüll und in der Regel auch für weitere Siedlungsabfälle (wie etwa Sperrmüll) der sog. Andienungspflicht. Unter dieser Andienungspflicht wird die Verpflichtung verstanden, einen Abfall über eine bestimmte Abfallanlage – bspw. die kommunale Abfallsammlung – zu entsorgen. Welche Abfälle den öffentlichen Entsorgern angedient werden müssen, können Kommunen und Landkreise in ihrer Abfallsatzung festlegen. Allerdings können die Kommunen bei der Erfassung, eventuellen Sortierung und anschließenden Deponierung oder Verbrennung sowohl private als auch öffentlich-rechtliche Unternehmen beauftragen. So haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zum einen die Möglichkeit

⁴ Begründet wird dies durch die Annahme, dass private Haushalte nicht über die nötigen Kenntnisse für eine fachgerechten Entsorgung verfügen.

die Sammlung- und Entsorgung des Restmülls auszuschreiben, d. h. sie in einem wettbewerblichen Verfahren an externe Dienstleister zu vergeben. Allerdings steht es einer Kommune in ihrer Funktion als kommunaler Entsorgungsträger auch frei, die Abfallentsorgung des Restmülls im Zuge der Daseinsvorsorge⁵ durch eine Inhouse-Vergabe ohne Ausschreibung an ein eigenes kommunales Unternehmen zu vergeben und so den Wettbewerb auszuschalten bzw. den Markt für Wettbewerber vollständig zu verschließen. Sowohl Monopolkommission (2014) als auch Bundeskartellamt (2014) kritisieren diese wettbewerbshemmende Wirkung des KrWG schon lange.

Für die rechtliche Zulässigkeit einer Inhouse-Vergabe sind gewisse einschränkende Voraussetzungen zu beachten, die sich aus der EuGH-Rechtsprechung, der Vergaberichtlinie 2014/24/EU sowie ihrer Umsetzung in deutsches Recht durch das im Dezember 2015 verabschiedete Gesetz zur Reform des Vergaberechts und die noch im Verordnungsgebungsverfahren befindlichen Verordnung zur Modernisierung des Vergaberechts finden. So muss die Kommune etwa auf den Auftragnehmer wie auf eine eigene Dienststelle zugreifen können (vgl. Dieckmann, 2014, S. 132). Zugleich müssen mehr als 80 % der Tätigkeiten des kontrollierten Unternehmens der Ausführung von Aufgaben für den öffentlichen Auftraggeber oder für von diesem anderweitig kontrollierte juristische Personen dienen und es darf keine direkte private Kapitalbeteiligung an dem zu beauftragenden Unternehmen bestehen (vgl. Dieckmann, 2014, S. 132).⁶

Verzichtet die Kommune auf eine Inhouse-Vergabe, können sich private oder auch andere kommunale Entsorgungsbetriebe um den zeitlich befristeten Auftrag der Müllsammlung für ein bestimmtes Gebiet bewerben. Die Laufzeit der Verträge spielt eine entscheidende Rolle beim Erwerb von Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen Mitbewerbern. In der Abfallwirtschaft sind Vertragslaufzeiten von fünf bis acht Jahren nicht untypisch. Kürzere Verträge sind dabei grundsätzlich für den Wettbewerb eher förderlich, da so die Zeit, in der sich ein Unternehmen die exklusiven Rechte für einen Markt sichert, begrenzt ist und somit tendenziell weniger Vorteile für Folgeauktionen entstehen.

⁵ Zum Begriff und zur Problematik der Daseinsvorsorge siehe Haucap (2007).

⁶ Eine Ausnahme sind bestimmte gesetzlich vorgeschriebene „Zwangsbeteiligungen“ von untergeordneter Bedeutung.

2.1 Ineffizienz kommunaler Aktivitäten und Rekommunalisierung als Wettbewerbsfaktor

Die asymmetrischen Wettbewerbsbedingungen zugunsten öffentlicher Anbieter wirken sich insbesondere deshalb negativ aus, weil durch diese Form der institutionellen Markteintrittsbarriere effiziente private und auch andere öffentliche Unternehmen vom Markt ferngehalten werden können. Private Unternehmen können nicht selten deutlich effizienter arbeiten als öffentliche Unternehmen (vgl. Haucap und Coenen, 2009; Monopolkommission, 2014, Tz. 1117-1328). Die Effizienzunterschiede zwischen privaten und öffentlichen Anbietern lassen sich regelmäßig mit „weicheren“ Budgetrestriktionen erklären (Kornai, 1980, 1986; Maskin, 1996; Kornai et al., 2003). In privaten Unternehmen, für die keine öffentliche Körperschaft haftet, ist die kosteneffiziente Produktion eine Notwendigkeit, während in öffentlichen Unternehmen Ineffizienzen häufig überschaubare Konsequenzen haben. Ein Marktaustritt erfolgt (wenn überhaupt) wesentlich langsamer. Zudem wird das in der Corporate Governance vieler Unternehmen ohnehin angelegte Principal-Agent-Problem der effektiven Kontrolle der Unternehmensführung bei öffentlichen Unternehmen noch einmal im Vergleich zu Privatunternehmen verschärft, da es bei öffentlichen Unternehmen letztlich um das Vermögen der (recht weit entfernten) Steuerzahler geht und nicht um das Vermögen privater Anteilhaber, die ganz andere Anreize zur Kontrolle ihrer Unternehmen haben. Auch ist der Verkauf der Unternehmensanteile oder eine Übernahme des Unternehmens bei schlechter Unternehmensführung nicht möglich, sodass sich in öffentlichen Unternehmen nicht selten Vettern- und Misswirtschaft breitmachen. Dies zeigt sich auch darin, dass in kommunalen Unternehmen regelmäßig Führungspositionen in Abhängigkeit von Parteizugehörigkeiten besetzt werden und wesentlich weniger Transparenz über die Höhe der Managementbezüge herrscht als bei privaten Unternehmen (vgl. dazu detailliert Papenfuß, Friedländer und Schmidt, 2015).

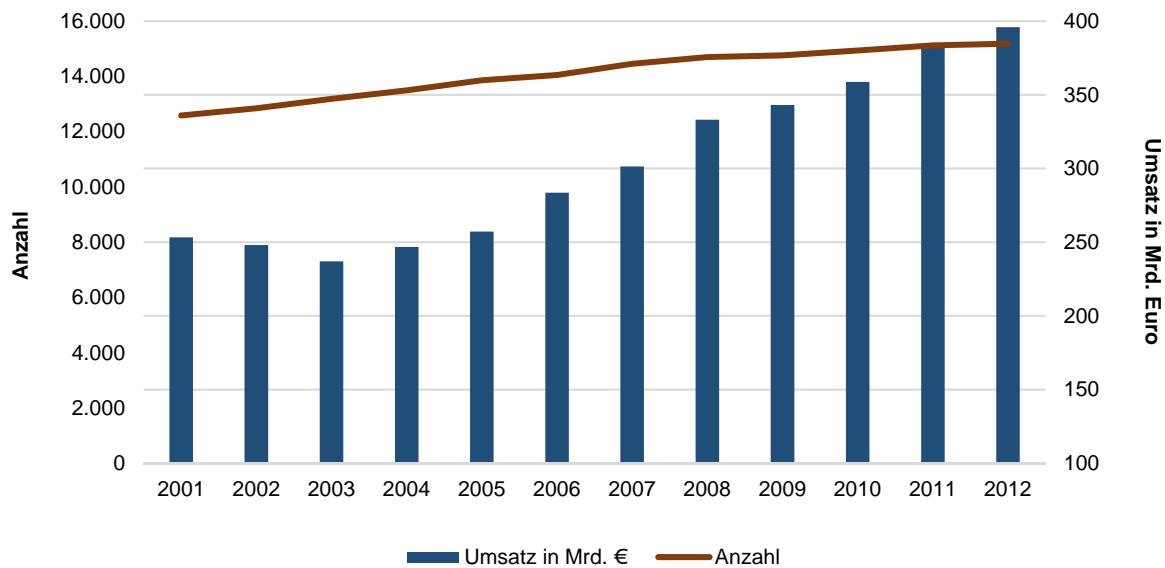
Die prinzipiellen Effizienzunterschiede zwischen privaten und öffentlichen Unternehmen sind auch für die Abfallwirtschaft in der Literatur dokumentiert. So zeigt bspw. eine Studie von Reeves und Barrow (2005) am Beispiel Irlands, dass der Kostenvorteil von privaten Bereitstellern in der Abfallentsorgung (vor der Auslagerung) bei 45 % im Vergleich zu staatlichen liegt. Durch die Auslagerung der Abfallentsorgung an Dritte konnte in den Niederlanden eine Kostenersparnis von 15-20 % erzielt werden (Dijkgraaf und Gradus, 2003). Kommunalen Abfallentsorgern fehlt zudem oft der Wettbewerbsdruck, dem private Anbieter ausgesetzt sind (Bloom et al. 2013). Bei einer Inhouse-Vergabe ist letzteres offensichtlich.

Die Dreifachfunktion der Kommunen als Kontrollinstanz, Anbieter und Nachfrager zugleich kann im Hinblick auf Ausschreibungen von Entsorgungsaufträgen zu erheblichen Interessenkonflikten und dadurch auch zu Wettbewerbsverzerrungen führen. So nehmen an den Ausschreibungen typischerweise nicht ausschließlich private Unternehmen teil, sondern auch öffentlich-private Mischunternehmen (Public-Private-Partnership, PPP), welche neben einem privaten Gesellschafter auch eine öffentliche Beteiligung aufweisen. Diese PPPs haben potenziell bessere Informationen über den tatsächlichen Wert bzw. die Kosten eines Auftrags, da der (öffentliche) Auftraggeber zum Teil an dem Mischunternehmen beteiligt ist, das sich um den Auftrag bewirbt. Diese asymmetrische Information zwischen den Bietern kann zu den zuvor beschriebenen Verzerrungseffekten im Rahmen des Ausschreibungsverfahrens führen. Dass rein kommunale Unternehmen oder PPPs keine Seltenheit in der Wirtschaft darstellen und somit von Belang für die wettbewerbliche Struktur im Markt sind, zeigt der Trend zur Rekommunalisierung, welcher im Folgenden beschrieben wird.

2.2 Trend zur Rekommunalisierung

Trotz der theoretisch vorhergesagten Ineffizienz staatlicher Unternehmen werden viele öffentliche Aufgaben von kommunalen Unternehmen ausgeführt. Nachdem in den 1980er Jahren viele öffentliche Unternehmen privatisiert oder die Aufgaben an private Anbieter übertragen wurden (vgl. Bieling, 2008), haben viele Kommunen in Deutschland in den letzten zwölf Jahren ihre wirtschaftliche Betätigung wieder ausgeweitet. Die Motive für diesen Rekommunalisierungstrend sind vielfältig und reichen von einem Streben nach Einnahmen und Gewinnen, über idealistische Motive bis hin zum Wunsch kommunaler Entscheidungsträger, unternehmerisch tätig sein zu können (vgl. auch Herrmann, 2014). Besonders im Energiesektor wurden Stadtwerke rekommunalisiert und auch neu gegründet sowie zahlreiche Strom- und Gasnetze wieder von kommunalen Unternehmen übernommen (vgl. Monopolkommission, 2014, Tz. 1117, 1124). Zwischen 2001 und 2012 hat die wirtschaftliche Aktivität von Kommunen gemessen an der Anzahl und den Umsätzen fast stetig zugenommen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1 Wirtschaftliche Aktivität von Kommunen in Deutschland 2001 – 2012*



Quelle: Statistisches Bundesamt 2015: Statistische Jahrbücher 2004-2015. * beinhaltet öffentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen

Strukturwandel dieser Art hat es in den vergangenen 150 Jahren immer wieder gegeben. Privatisierungs- und Rekommunalisierungsbewegungen wechseln einander seit Einführung der Daseinsvorsorge im 19. Jahrhundert regelmäßig ab. Die aktuelle, noch andauernde Rekommunalisierungswelle ist zum einen als Reaktion auf misslungene Privatisierungsprojekte in den 1970er und 1980er Jahren zu sehen (Röber, 2009), die etwa zu überhöhten Entgelten geführt haben.⁷ Zum anderen versuchen viele Kommunen jedoch aufgrund ihrer schlechten finanziellen Situation und der mangelnden Möglichkeit, Steuern zu erhöhen oder neu einzuführen, neue Einnahmeströme zu generieren, indem sie sich wirtschaftlich – oft durchaus riskant – betätigen. Das unternehmerische Risiko wird dabei allerdings nicht selten unterschätzt, wie die aktuell angespannte finanzielle Situation einiger Stadtwerke zeigt.⁸

Neben der zuvor beschriebenen Dreifachfunktion genießen staatliche Unternehmen steuerliche Begünstigungen, die die Wettbewerbsfähigkeit privater Unternehmen zusätzlich einschränken. In vielen Bundesländern definieren Gemeindeordnungen oft nahezu alle Aufgaben, die von Kommunalbetrieben übernommen werden als Daseinsvorsorge. Somit werden die Aufgaben als „hoheitlich“ deklariert und von der Umsatzsteuer befreit (Röhl, 2016). Rekommunalisierung stellt jedoch kein Spezifikum „klammer“ Kommunen dar. Auch in „wohlhabenden“ Ländern

⁷ Bundeskartellamt, Meldung vom 5. Dezember 2011, „Bundeskartellamt mahnt Berliner Wasserbetriebe wegen überhöhter Trinkwasserpreise ab“, http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2011/05_12_2011_BWB-Abmahnung.html.

⁸ Vgl. Der Neue Kämmerer vom 22. Februar 2016, „Droht vielen Stadtwerken die Pleite?“, <http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/beteiligungsmanagement/droht-vielen-stadtwerken-die-pleite-31111/>.

wie Baden-Württemberg und Bayern ist das kommunale Unternehmertum stark ausgeprägt (Bardt und Fuest, 2007).

In einigen anderen Ländern verläuft die Entwicklung von der Privatisierung hin zur (Re-)Kommunalisierung ähnlich wie in Deutschland. Nach vielen Privatisierungen im Zuge einer marktwirtschaftlich orientierten Politik in den 1970er Jahren wurde 1993 für die damalige Europäische Gemeinschaft eine Verordnung zur wettbewerblichen Ausschreibung für eine ganze Reihe von bis dahin öffentlich erbrachten Dienstleistungen eingeführt, was den Freiraum der Gemeinden zusätzlich eingrenzte (Richtlinie 93/38/EWG, 1993). Dennoch folgte später vielerorts ein Trend einer bis heute andauernden Rekommunalisierung. Beispiele dafür sind der Wassersektor in Frankreich und der ungarischen Hauptstadt Budapest⁹ sowie öffentliche Verkehrsmittel in England und Frankreich. Hauptsächlich werden, wie bereits für Deutschland beschrieben, negative Erfahrungen mit privatisierten Aufträgen als Gründe genannt, zusätzlich ausgelaufene Verträge und bessere Kontrollierbarkeit. Zudem hatten Kommunalunternehmen oft niedrigere Kapitalkosten: Sie können teilweise einfacher Kredite aufnehmen und so notwendige Investitionen tätigen (Hall und Nguyen, 2012). Hier wird eine mögliche Schwäche privater Anbieter deutlich, die sich insbesondere in ineffizient niedrigen Investitionen in Qualität widerspiegelt. Solche Probleme lassen sich allerdings durch eine exakte Spezifikation der notwendigen Qualität in den Ausschreibungen erheblich reduzieren.

3. Marktstrukturanalyse

Im Folgenden wird nun der Markt für Restmüllfassung näher beleuchtet. Zum einen wird aufgezeigt, inwieweit kommunale Unternehmen auf der Erfassungsebene für Restmüll aktiv sind und regionale Unterschiede beleuchtet. Zum anderen werden die Marktanteilstwerte für die in der Restmüllfassung größten privatwirtschaftlichen Unternehmen ermittelt.

3.1 Erhebung und Datenbeschreibung

Ziel der Erhebung ist es, jene Unternehmen zu identifizieren, welche von der Kommune, in ihrer Funktion als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, mit der Erfassung des Restmülls beauftragt wurden. Bis auf sehr wenige Ausnahmen ist nicht bekannt, ob die Vergabe an kommunale Unternehmen über ein Inhouse-Geschäft oder eine Ausschreibung erfolgt ist. Dies wäre für eine wettbewerbliche Einschätzung sehr relevant, ist aber im Rahmen dieser

⁹ Vgl. LesEchos vom 02. April 2012, „nouveau revers pour suez en hongrie“, abrufbar unter: http://www.lesechos.fr/02/04/2012/LesEchos/21157-134-ECH_nouveau-revers-pour-suez-en-hongrie.htm.

Untersuchung nicht möglich. Da das Bundeskartellamt eine Sektoruntersuchung im Bereich der Restmüllerfassung durchführen wird, wäre die Erhebung an dieser Stelle möglich und würde ein präziseres Abbild der Wettbewerbsstruktur ermöglichen.

Ebenfalls für die wettbewerbliche Beurteilung relevant ist die Weitergabe des Erfassungsauftrages an Subunternehmer. Sofern eine solche Weitergabe des Auftrages eruiert werden konnte, wurden stets die Ausschreibungsgewinner als mit der Sammlungsdurchführung beauftragtes Unternehmen erachtet, da diese mit ihren Geboten maßgeblich für die Kosten der Entsorgung sind.

Die Daten für die Erhebung beruhen ausschließlich auf öffentlich verfügbaren Quellen (Internetauftritten der Entsorgungsträger und Erfassungsunternehmen sowie Abfallwirtschaftskonzepten und Nachrichten) und Telefongesprächen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder den im ersten Schritt identifizierten Erfassungsunternehmen. Dabei wurde, je nach Verfügbarkeit, ein Abgleich mit den Ergebnissen aus europaweiten Ausschreibungen (European Public Procurement Journal Tenders Electronic Daily, TED) vorgenommen.¹⁰

Im Anschluss daran wurde die Beteiligungsstruktur beim identifizierten Erfassungsunternehmen überprüft. Im Falle von Kapitalgesellschaften wurde demjenigen Anteilseigner, welcher direkt oder indirekt über dritte Unternehmen mehr als 50 % des Eigenkapitals hält, die Kontrolle zugerechnet (Dominanzprinzip). Dadurch fallen zunächst einige wenige Beobachtungen heraus, bei denen eine 50/50 Beteiligung besteht. In diesem Fall handelt es sich um öffentliche-private Mischunternehmen (sog. Private-Public Partnerships, PPP), welche neben einem privaten Gesellschafter auch eine öffentliche Beteiligung aufweisen. Im zweiten Schritt der Analyse, wenn die tatsächlichen Unternehmensanteile der privat- und kommunalwirtschaftlichen Unternehmen als Grundlage des Vergleichs genommen werden, sind die ausgelassenen Gemeinden und Städte wieder regulär im Datensatz berücksichtigt.¹¹

Während eine Einteilung in private und kommunale Unternehmen in dieser Stichprobe vorgenommen werden kann, ist jedoch eine genaue Identifikation der privaten Unternehmen

¹⁰ Da viele ausgeschriebene Angebote auf eine Leistungserbringung über einen langen Zeitraum (bspw. fünf Jahre und mehr) ausgelegt sind, die Informationen der TED jedoch nur bis zum Jahr 2009 ausgewertet werden konnten, beruht der überwiegende Teil der Daten auf Informationen von Internetauftritten oder Abfallwirtschaftskonzepten der jeweiligen Kommunen. Für den Fall, dass die Ergebnisse der TED keinen Rückschluss auf die Dauer des Auftrages gaben, wurden diese nur für den Zeitraum der letzten drei Jahre bevorzugt.

¹¹ Bei Anwendung des Dominanzprinzips wird, wenn also Unternehmen A mit der Erfassung eines Gebietes X beauftragt wurde und die Unternehmen B und C jeweils 51 % bzw. 49 % der Anteile an Unternehmen A halten, die Erfassung Unternehmen B zugeschrieben. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Anteile der privat- und kommunalwirtschaftlichen Unternehmen würde im fiktiven Beispiel die Erfassung des Gebietes X zu 51 % dem Unternehmen B und zu 49 % dem Unternehmen C zugewiesen.

nicht immer möglich, da einige öffentliche Auskünfte nur unzureichend waren. Deshalb ist nicht für jede Gemeinde oder Stadt die genaue Aufschlüsselung der Marktanteile möglich.

Liegen keine eindeutigen Informationen bezüglich der Einteilung in private oder kommunale Unternehmen vor, wird für den jeweiligen Analyseteil die Kommune aus der Betrachtung ausgeschlossen. Je kleiner die Gemeinden bzw. Städte sind, desto schwieriger gestaltet sich dabei die Informationslage. Aus diesem Grund ist eine gewisse Verzerrung in der Erhebung zu Ungunsten der kleineren Städte und Gemeinden vorhanden.

Neben den mit der Sammlung beauftragten Unternehmen wurden aus den Daten des Statistischen Bundesamtes (Stand: 31. Dezember 2014) weitere geographische Merkmale erhoben. Hierzu werden pro Gemeinde die Einwohnerzahl, die Einwohnerzahl pro km² sowie die Zugehörigkeit zu einem Bundesland und einem Landkreis erfasst.

Die Stichprobe enthält Querschnittsdaten für den aktuellen Betrachtungszeitraum (Stand: November 2015). Die Anzahl der Beobachtungen liegt bei 9.248 Gemeinden bzw. Städten, was – gemessen an der Bevölkerung – einer Abdeckung von rund 71 Mio. Einwohnern bzw. 88 % der gesamten Bevölkerung entspricht.¹² Die Erfassungsquoten unterscheiden sich allerdings regional, wie Tabelle 1 zeigt.

¹² Am 31. Dezember 2014 lebten in Deutschland laut Statistischem Bundesamt etwa 80,8 Mio. Einwohner.

Tabelle 1 Deskriptive Statistik der erfassten Gemeinden bzw. Städte

Bundesland	Anzahl Beobachtungen	Anteil an der Bevölkerung
Gesamt	9.248	88,49 %
Schleswig-Holstein	1.110	100,00 %
Hamburg	1	100,00 %
Niedersachsen	775	82,36 %
Bremen	2	100,00 %
Nordrhein-Westfalen	372	95,21 %
Hessen	370	91,20 %
Rheinland-Pfalz	1.819	81,39 %
Baden-Württemberg	787	78,63 %
Bayern	1.545	78,28 %
Saarland	51	98,22 %
Berlin	1	100,00 %
Brandenburg	392	96,82 %
Mecklenburg-Vorpommern	609	84,48 %
Sachsen	427	99,82 %
Sachsen-Anhalt	189	89,89 %
Thüringen	798	90,06 %

Quelle: Eigene Berechnung, Stand: November 2015.

Methode zur Berechnung der Marktanteile

Die Marktanteile werden auf zwei Arten erhoben: Erstens wird gemessen, in wie vielen Städten und Gemeinden kommunale oder private Unternehmen die Erfassung durchgeführt haben. Zweitens werden die Unternehmen mit der Einwohnerzahl in der jeweiligen Gemeinde bzw. Stadt gewichtet, um den Marktanteil anhand der tatsächlich erfassten Restmüllmenge zu berechnen. Da nicht ausreichende Informationen über die erfassten Restmüllmengen für alle Gemeinden bzw. Städte vorliegen, wird die Einwohnerzahl als Proxy herangezogen.

Die Marktanteile werden zudem zuerst auf Basis des Dominanzprinzips und anschließend zum Vergleich anhand ihrer tatsächlichen Unternehmensanteile berechnet.

3.2 Ergebnisse

Die Ergebnisse (vgl. Tabelle 2) zeigen deutlich, dass Kommunen vor allem in Großstädten bzw. in Städten mit über 100.000 Einwohnern die Restmüllsammmlung übernommen haben. Insgesamt wird zwar für lediglich knapp 34 % der Gebiete die Erfassung durch kommunale Unternehmen vorgenommen, gewichtet man die jeweiligen Gebiete jedoch mit der

Einwohneranzahl entfallen knapp 62 % der Restmüllfassung auf kommunale Entsorgungsunternehmen.

Eine Unterteilung der jeweiligen Gemeinden und Städte in Einwohnerklassen zeigt zudem ein deutliches Gefälle auf. Je größer die betrachtete Gemeinde bzw. Stadt, desto größer ist auch der Anteil der kommunalen Unternehmen an der Erfassung. So steigt der Anteil der kommunalen Entsorgungsunternehmen an den erfassten Städten und Gemeinden von rund 32 % bei Gemeinden bzw. Städten mit weniger als 10.000 Einwohnern auf gut 90 % bei Großstädten bzw. Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern. Gewichtet nach Einwohnerzahl beträgt der Anteil kommunaler Unternehmen an der Restmüllfassung für die zuvor genannte Gruppe gar 94 %. Im Vergleich zu den Ergebnissen nach dem Dominanzprinzip hat sich vor allem in der größten Klasse der Einwohnerkategorien eine Verschiebung von Marktanteilen hin zu den privatwirtschaftlichen Unternehmen ergeben, da hier einige öffentlich-private Mischunternehmen (PPP) existieren. Anhand der Unterteilung nach Einwohnerklassen lässt sich somit ablesen, dass Großstädte überwiegend durch kommunale Unternehmen bedient werden. Dies suggeriert, dass sich Kommunen gerade dort bevorzugt betätigen, wo die Entsorgung besonders profitabel ist. Eine etwaige Rosinenprickerei durch private Entsorger ist jedenfalls nicht erkennbar.

Tabelle 2 Anteil kommunaler Unternehmen an der Restmüllfassung nach Bevölkerungsklassen

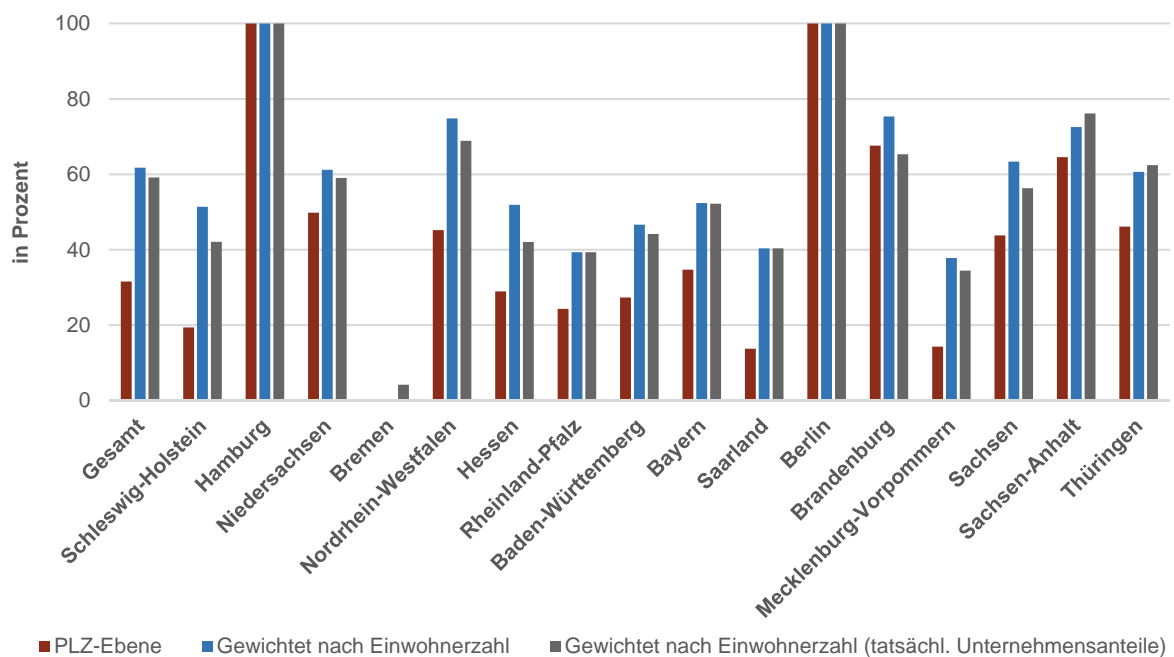
Einwohnerklassen	DOMINANZPRINZIP		TATSÄCHLICHE UNTERNEHMENSANTEILE
	Anteil kommunaler Unternehmen an den erfassten Gemeinden bzw. Städten	Anteil kommunaler Unternehmen gewichtet nach Einwohnerzahl	Anteil kommunaler Unternehmen gewichtet nach Einwohnerzahl
Insgesamt	33,59 %	61,73 %	59,15 %
x<10.000	31,58 %	34,32 %	33,06 %
10.000<x<30.000	38,48 %	39,22 %	36,86 %
30.000<x<50.000	49,43 %	49,84 %	48,02 %
50.000<x<75.000	75,41 %	76,17 %	73,42 %
75.000<x<100.000	90,00 %	89,80 %	85,13 %
100.000<x	90,12 %	94,00 %	87,62 %
Landkreise	36,24 %	37,61 %	45,22 %
Kreisfreie Städte	85,05 %	89,08 %	86,31 %

Quelle: Eigene Berechnungen.

Aufschlüsselung nach Regionen

Eine Aufschlüsselung nach Bundesländern in Abbildung 2 zeichnet ein differenzierteres Bild. Am aktivsten sind die kommunalen Entsorgungsunternehmen demnach in den beiden Stadtstaaten Hamburg und Berlin sowie in Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg. Weitaus geringere Anteile finden sich in Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Mecklenburg-Vorpommern. Zum Teil lassen sich auch deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Berechnungsmethoden der Marktanteile (Dominanzprinzip vs. tatsächliche Unternehmensanteile) erkennen. So beträgt bspw. die Differenz in Brandenburg rund zehn Prozentpunkte, was auf drei PPPs in zwei Landkreisen, Ostprignitz-Ruppin und Havelland sowie der Stadt Potsdam zurückzuführen ist. In Bremen und Sachsen-Anhalt erhöht sich der Anteil der kommunalen Unternehmen, was bspw. in Bremen darauf zurückgeführt werden kann, dass die Kommunen Minderheitsbeteiligungen an den mit der Sammlung beauftragten Unternehmen halten.

Abbildung 2 Anteil kommunaler Unternehmen an der Restmüllerrfassung je Bundesland



Quelle: Eigene Berechnungen.

Aufschlüsselung nach privatwirtschaftlichen Anbietern

Aus Tabelle 2 wird auch ersichtlich, dass insgesamt etwa 66,4 % aller erfassten Gebiete von privaten Entsorgungsunternehmen bedient werden bzw. gewichtet nach Einwohnern etwa 40 %. Um zu untersuchen, inwieweit einzelne private Entsorgungsunternehmen

möglicherweise den Markt dominieren bzw. inwieweit eine Konzentration vorliegt, werden im Folgenden die Marktanteile für die vier größten privaten Entsorgungsunternehmen, Remondis, Sita, Veolia und Alba, berechnet.¹³

Wie in Tabelle 3 deutlich wird, unterscheiden sich die Marktanteile der vier größten privaten Anbieter deutlich. Zudem variieren die Anteile – wie auch schon zuvor bei der Analyse der kommunalen Unternehmen – in Abhängigkeit von der Kalkulationsbasis. So werden gut 32 % aller erfassten Gebiete von den vier größten Entsorgungsunternehmen bedient. Gewichtet nach Einwohnerzahl beträgt deren Anteil allerdings lediglich 6,45 %. Remondis, Sita, Veolia und Alba sind vor allem in kleineren Städten und Gemeinden aktiv. Werden nur die Gebiete berücksichtigt, die überhaupt durch private Entsorgungsunternehmen bedient werden, entfallen gut 48 % bzw. 35 % auf die vier größten Anbieter. Der größte Wettbewerber ist hierbei eindeutig Remondis, gefolgt von – je nach Kalkulationsbasis – Sita und Veolia. Der kleinste der vier größten Anbieter ist Alba. Insgesamt dürfte Remondis noch höhere Marktanteile besitzen, da das Unternehmen mindestens für Teilgebiete in vielen Landkreisen zuständig ist, deren genaue Verteilung aufgrund fehlender Informationen unklar ist.¹⁴

Bei der Berechnung der Marktanteile nach Unternehmensbeteiligungen (ohne Dominanzprinzip) lassen sich Abweichungen vor allem bei Remondis und Sita erkennen. Hauptverantwortlich für die Ergebnisänderungen sind – wie auch schon in der vorherigen Auswertung – die in der Stichprobe nun enthaltenen öffentlich-privaten Mischunternehmen. Mit weit über der Hälfte stellen Remondis, (86 Fälle) und Alba (75 Fälle) den größten Anteil an diesen Beteiligungen. Remondis hat insgesamt einen erheblichen Anteilsvorsprung vor den Mitbewerbern.

¹³ Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass nicht alle privaten Unternehmen klar identifiziert werden konnten, da entweder keinerlei Information über den privaten Anbieter vorlag (252 Fälle) oder die Aufteilung der Unternehmen nicht eindeutig ist (320 Fälle).

¹⁴ Die als „Remondis und Dritte“ deklarierte Gruppe macht noch einmal zusätzlich ca. 5 % aller Städte und Gemeinden und etwa 1 % der gesamten Bevölkerung innerhalb der Stichprobe aus. Auf ausschließlich durch privat bediente Gebiete summiert sich der Anteil an der Bevölkerung auf rund 7,9 %.

Tabelle 3 Marktanteile privater Unternehmen

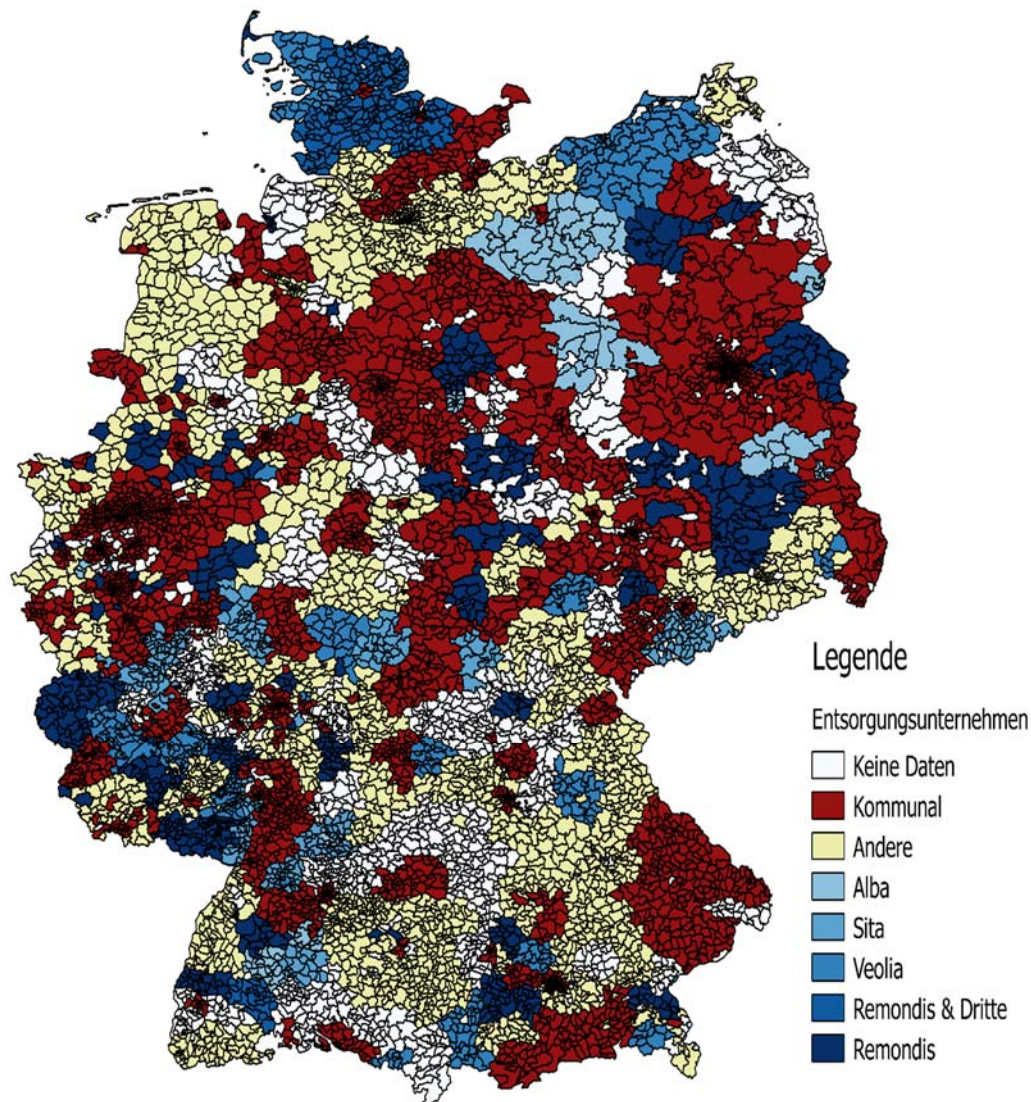
Unternehmen	ALLE GEBIETE			NUR VON PRIVATEN UNTERNEHMEN BEDIENTE GEBIETE		
	Anteil an den erfassten Gemeinden bzw. Städten	Anteil gewichtet nach Einwohner- zahl	Tatsächliche Unter- nehmens- anteile	Anteil an den erfassten Gemeinden bzw. Städten	Anteil gewichtet nach Einwohner- zahl	Tatsächliche Unter- nehmens- anteile
Remondis	15,24 %	6,45 %	8,4 %	22,96 %	14,20 %	16,7 %
Sita	4,92 %	3,38 %	3,4 %	7,40 %	8,67 %	6,8 %
Veolia	9,40 %	2,82 %	3,5 %	14,14 %	7,23 %	6,8 %
Alba	2,57 %	1,71 %	2,0 %	3,88 %	4,56 %	4,0 %
Kumuliert	32,13 %	14,36 %	17,3 %	48,39 %	35,21 %	34,3 %
Alle privaten Unternehmen	66,4 %	38,3 %	40,85 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Quelle: Eigene Erhebung.

In Abbildung 3 wird die geographische Verteilung der kommunalen und privaten Entsorgungsträger dargestellt. Hierbei wird nochmals deutlich, wo die Schwerpunktgebiete der kommunalen Entsorgungsunternehmen liegen und welche Regionen – darunter insbesondere die dicht besiedelten Ballungsräume – von privaten Entsorgungsträgern bedient werden.

Diese Ergebnisse geben einen ersten Einblick in die Eigentümerstruktur auf dem Markt für Restmüllfassung in Deutschland. Gemessen am Anteil der Bevölkerung deckt die durchgeführte Analyse knapp 90 % der in Deutschland erfassten Restmüllmenge ab und dürfte somit die wesentliche Entwicklung gut erfassen.

Abbildung 3 Geografisches Clustering der Restmüllentsorgung nach Entsorgungsunternehmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Anmerkung: Die Gruppe „Remondis und Dritte“ bezeichnet diejenigen Gebiete, in denen zwar mehrere private Anbieter für jeweils Teilgebiete zuständig sind, aber die genaue Aufteilung nicht identifiziert werden konnte. „Andere“ bezeichnet andere private Unternehmen.

4. Wettbewerbspolitische Implikationen

Im Vergleich zu bisher verfügbaren Statistiken über kommunale Aktivitäten in der Abfallwirtschaft (vgl. bspw. Monopolkommission, 2014) zeigt sich eine weitere Zunahme der Rekommunalisierung. Auffallend ist hierbei die erhebliche Konzentration von kommunalen Erfassungsunternehmen in mittleren und vor allem großen Städten sowie in dicht bis sehr dicht besiedelten Gebieten. Dies spiegelt sich auch in den Analysen zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen wider bzw. den Ergebnissen im Bundesländervergleich (siehe Stadtstaaten). Insofern die Entsorgung von Gebieten mit hoher Einwohnerdichte lukrativer ist, deutet dies auf

Rosinenpickerei der Kommunen hin. Zumindest kann nicht von einer Rosinenpickerei seitens privater Unternehmen gesprochen werden. Vielmehr scheint das Gegenteil der Fall zu sein: Gerade in den Städten und Ballungsräumen sind die Kommunen selbst besonders aktiv.

Des Weiteren zeigt sich, dass eine gewisse Konzentration innerhalb der Gruppe der Privatunternehmen existiert. Die vier größten Anbieter sind hierbei Remondis, Veolia, Sita und Alba. Insbesondere fällt dabei auf, dass Remondis nicht nur generell der Anbieter mit den größten Marktanteilen ist, sondern auch zusammen mit Alba den größten Anteil an PPPs ausmacht. Dies kann auch ein Signal dafür sein, dass ein privates Unternehmen über den Umweg der PPP die Erfassung für ein ansonsten im Inhouse-Geschäft vergebenes Gebiet durchführt und dadurch noch einen Teilgewinn (im Vergleich zum alleinigen Erfassungsauftrag für die Kommune selbst) erzielt.

Mit Hinblick auf die zurzeit diskutierte Einführung einer Wertstofftonne und deren Organisationsverantwortung (kommunale oder privatwirtschaftliche Organisation) ermöglicht diese Studie einen Ausblick dahingehend wie die wettbewerbliche Struktur einer Wertstoffsammlung in kommunaler Hand vermutlich aussehen dürfte. Da die Wertstofftonne das momentan präferierte Modell ist, wäre es naheliegend, dass sich der Wettbewerb aufgrund ähnlicher Erfassungsstrukturen und Erfassungskosten ähnlich zu jenem in der Restmüllfassung entwickelt. Eine gemeinsame Erfassung der Wertstoffe und des Restmülls könnte zudem Verbundvorteile ermöglichen, sodass sich die kommunale Konzentration in Großstädten noch schwieriger von den privaten Entsorgern aufbrechen ließe, da diese aktuell faktisch von der Restmüllentsorgung ausgeschlossen sind. Die bereits herrschenden wettbewerblichen Missstände würden somit noch weiter verschärft.

Für die weitere Analyse des Wettbewerbs wäre interessant, ob und wie häufig ein Anbieterwechsel bei Ausschreibungen aufgetreten ist. Im gleichen Zug wäre auch zu prüfen, wie oft Kommunen die Möglichkeit zur Vertragsverlängerung genutzt haben. Dies könnte Aufschluss darüber geben, ob einzelne Marktgebiete womöglich faktisch für den Wettbewerb verschlossen sind. Die notwendigen Daten sind jedoch leider nicht verfügbar.

Unbekannt ist auch, wie oft Kommunen von der Inhouse-Vergabe Gebrauch machen und wie oft eine wettbewerbliche Ausschreibung erfolgt. Letztere erfolgen in einem wettbewerblich organisierten Rahmen, während Erstere Wettbewerb explizit vermeiden. Öffentlich zugängliche Informationen geben dahingehend geringen Aufschluss. Somit kann das tatsächliche Wettbewerbsverhältnis zwischen kommunalen und privatwirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen von Ausschreibungen nur abgeschätzt werden.

Ebenso ist das Ausmaß der Machtausübung durch Kommunen im Rahmen ihrer Dreifachfunktion als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nicht zu erfassen. Wäre bekannt, in welchem Ausmaß Inhouse-Vergaben durchgeführt werden, könnte in einem nächsten Schritt geprüft werden, welche Auswirkungen die künstlich induzierten Wettbewerbsnachteile privater Unternehmen durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz und kommunaler Betriebsform (Befreiung von Umsatzsteuer) erreicht haben.

Das Bundeskartellamt ist im Rahmen der angekündigten Sektoruntersuchung im Restmüllsegment jedoch dazu in der Lage die fehlenden Informationen zu erheben. Zwar sollen in der Sektoruntersuchung nach Ankündigung des Amtes nur jene Marktergebnisse und Marktstrukturen untersucht werden, die im Rahmen einer Ausschreibung zustande gekommen sind. Dennoch bietet dies auch gleichzeitig die Möglichkeit, all jene Gebiete zu identifizieren, in denen kommunale Unternehmen im Rahmen einer Inhouse-Vergabe tätig sind. Denn all jene Gebiete, in denen keine Ausschreibung erfolgt ist, sollten im Umkehrschluss zur Gruppe der Inhouse-Vergabe gehören. Das wiederum eröffnet für beide Gruppen, Inhouse-Vergaben sowie Ausschreibungen, die Möglichkeit, zu untersuchen, ob diese Clusterung einer gewissen Systematik folgt. Diese Systematik wäre dann auf ihre volkswirtschaftliche Auswirkungen zu untersuchen.

5. Fazit

Der vorliegende Beitrag hat das Ausmaß kommunaler Betätigung bei der Restmüllentsorgung in Deutschland empirisch ermittelt. Auf Basis von 9.248 deutschen Gemeinden und Städten zeigt sich, dass vor allem in Großstädten mit über 100.000 Einwohnern Kommunen die Restmüllsammmlung fast vollständig übernommen haben. Insgesamt wird über alle Kommunen zwar nur für knapp 34 % der Gebiete die Erfassung durch kommunale Unternehmen vorgenommen. Gewichtet man die jeweiligen Gebiete jedoch mit der Einwohneranzahl, entfallen insgesamt knapp 62 % der Restmüllfassung auf kommunale Entsorgungsunternehmen. In Großstädten über 100.000 Einwohner haben sich kommunale Unternehmen sogar 94 % des Marktes gesichert. Private Entsorger dominieren hingegen vor allem im ländlichen Raum. Diese Befunde deuten auf eine Rosinenpickerei der Kommunen hin, die sich insbesondere die dicht besiedelten profitablen Gebiete herausgesucht haben. Im Vergleich zu bisher verfügbaren Statistiken über kommunale Aktivitäten in der Abfallwirtschaft (vgl. etwa Monopolkommission, 2014) zeigt sich eine weitere Zunahme der Rekommunalisierung. Sollten die Wettbewerbsbedingungen nunmehr auch in anderen

Bereichen der Abfallwirtschaft, wie etwa bei Wertstoffen, zugunsten der Kommunen verzerrt werden, ist hier mit ähnlichen Rekommunalisierungstendenzen und einer Verdrängung privater Wettbewerber zu rechnen.

Literaturverzeichnis

- Bardt, H. und W. Fuest (2007), Die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, IW-Trends, 34, Köln.
- Bieling, H.-J. (2008), Liberalisierung und Privatisierung in Deutschland. Versuch einer Zwischenbilanz; WSI-Mitteilungen 61(10), 471-478.
- Bloom, N., B. Eifert, A. Mahajan, D. McKenzie und J. Roberts (2013), Does Management Matter? Evidence from India, Quarterly Journal of Economics, 128, 1-51.
- Bundeskartellamt (2014), Der Staat als Unternehmer - (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext - Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht am 2. Oktober 2014, Hintergrundpapier.
- Dieckmann, M. (2014), Auswirkungen der neuen EU-Vergaberichtlinien auf die abfallwirtschaftliche Praxis, Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft, Ausgabe 3, S. 130 – 137.
- Dijkgraaf, E. und R. Gradus (2003), Cost Savings of Contracting out Refuse Collection, Empirica, 30, 149-161.
- Europäische Union (2008), EU-Abfallrichtlinie, Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.
- Hall, D. und T. A. Nguyen (2012), Waste Management in Europe: Companies, Structure and Employment. European Federation of Public Service Unions, online unter: http://www.epsu.org/IMG/pdf/2012_Waste_mngt_EWC.pdf, aufgerufen am 15.01.2016.
- Haucap, J. (2007), Daseinsvorsorge zwischen Beihilfenkontrolle und globalem Wettbewerb, Wirtschaftsdienst 87, 712-716.
- Haucap, J. und M. Coenen (2009), Wettbewerb und öffentliche Unternehmen in der Finanz- und Wirtschaftskrise, InfrastrukturRecht 6 (12), 338-342.
- Herrmann, K. (2014), Öffentliche Unternehmen – Eine ökonomische Analyse kommunaler Wirtschaftstätigkeit, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 40, 403-421.
- Kornai, J. (1980), The Economics of Shortage, North Holland: Amsterdam.
- Kornai, J. (1986), The Soft Budget Constraint, Kyklos, 39, 3-30.
- Kornai, J., E. Maskin und G. Roland (2003), Understanding the Soft Budget Constraint, Journal of Economic Literature, 41, 1095-1136.
- Maskin, E. S. (1996), Theories of the Soft Budget Constraint, Japan and the World Economy, 8, 125-133.
- Monopolkommission (2014), 20. Hauptgutachten, Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, Bonn.
- Papenfuß, U., B. Friedländer und C. Schmidt (2015), Transparenzgefälle bei der Vergütung von Top-Managern öffentlicher Unternehmen im Städte- und Branchenvergleich, Verwaltung & Management, 21 (2), 65-72.
- Reeves, E. und M. Barrow (2000), The Impact of Contracting out on the Costs of Refuse Collection Services: The Case of Ireland, Economic and Social Review, 31, 129-150.
- Röber, M. (2009), Privatisierung adé? Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistung im Lichte des Public Management, Verwaltung und Management, 15, 225-280.
- Röhl, K.-H. (2016), Rekommunalisierung: Die Privilegierung öffentlicher Unternehmen begünstigt eine Renaissance der Kommunalwirtschaft, erscheint in List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik.

BISHER ERSCHIENEN

- 85 Böckers, Veit, Hardorp, Lilian, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Gösler, Niklas und Thorwarth, Susanne, Wettbewerb in der Restmüllfassung: Eine empirische Analyse der Anbieterstruktur, Juli 2016.
- 84 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Lange, Mirjam, Gutachten zum Serious Doubts Letter der Europäischen Kommission zur Vectoring-Entscheidung der Bundesnetzagentur, Juni 2016.
- 83 Hottenrott, Moritz, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Gegenstandsbereiche der Normung, März 2016.
- 82 Coenen, Michael und Watanabe, Kou, Institutionelle Ergänzungen für die wirtschaftspolitische Beratung, Februar 2016.
Erscheint in: ZPB Zeitschrift für Politikberatung, 3 (2015).
- 81 Coenen, Michael, Haucap, Justus und Hottenrott, Moritz, Wettbewerb in der ambulanten onkologischen Versorgung – Analyse und Reformansätze, Januar 2016.
- 80 Coppik, Jürgen und Haucap, Justus, Die Behandlung von Preisschirmeffekten bei der Bestimmung von Kartellschäden und Mehrerlösen, November 2015.
Erschienen in: Wirtschaft und Wettbewerb, 66 (2016), S. 50-57.
- 79 Haucap, Justus, Kehder, Christiane und Loebert, Ina, Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft, Mai 2015.
- 78 Hamelmann, Lisa und Haucap, Justus, Kartellrecht und Wettbewerbspolitik für Online-Plattformen, Oktober 2015.
- 77 Haucap, Justus, Ordnungspolitik und Kartellrecht im Zeitalter der Digitalisierung, Oktober 2015.
- 76 Böckers, Veit, Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich und Thorwarth, Susanne, Auswirkungen der Fernbusliberalisierung auf den Schienenpersonenverkehr, August 2015.
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 41 (2015), S. 75-90.
- 75 Baumann, Florian, Freier Warenverkehr und unverfälschter Wettbewerb in der Europäischen Union: Der Beitrag der europäischen Produkthaftung, August 2015.
Erschienen in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 41 (2015), S.173-195.
- 74 Baumann, Florian, Recht und Ökonomie aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften, August 2015.
- 73 Haucap, Justus, Pavel, Ferdinand, Aigner, Rafael, Arnold, Michael, Hottenrott, Moritz und Kehder, Christiane, Chancen der Digitalisierung auf Märkten für urbane Mobilität: Das Beispiel Uber, August 2015.
- 72 Hamelmann, Lisa, Haucap, Justus und Wey, Christian, Die wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit von Meistbegünstigungsklauseln auf Buchungsplattformen am Beispiel von HRS, August 2015.
Erschienen in: Zeitschrift für europäisches Wettbewerbsrecht (ZWeR), 13 (2015), S. 245-264.

- 71 Haucap, Justus, Heimeshoff, Ulrich, Thorwarth, Susanne und Wey, Christian, Die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zur Nachfragemacht im Lebensmittel-einzelhandel - Ein Kommentar aus ökonomischer Perspektive, Februar 2015. Erschienen in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 65 (2015), S. 605-618.
- 70 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Zu wenig Einfluss des ökonomischen Sachverstands? Empirische Befunde zum Einfluss von Ökonomen und anderen Wissenschaftlern auf die Wirtschaftspolitik, Februar 2015. Erschienen in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 40 (2014), S. 422-436.
- 69 Haucap, Ökonomie des Teilens – nachhaltig und innovativ? Die Chancen der Sharing Economy und ihre möglichen Risiken und Nebenwirkungen, Januar 2015. Erschienen in: *Wirtschaftsdienst*, 95 (2015), S. 91-95.
- 68 Dewenter, Ralf und Giessing, Leonie, Die Langzeiteffekte der Sportförderung: Auswirkung des Leistungssports auf den beruflichen Erfolg, Januar 2015.
- 67 Haucap, Justus, Thomas, Tobias und Wagner, Gert G., Welchen Einfluss haben Wissenschaftler auf Medien und die Wirtschaftspolitik?, Dezember 2014. Erschienen in: *Wirtschaftsdienst*, 95 (2015), S. 68-75.
- 66 Haucap, Justus und Normann, Hans-Theo, Jean Tirole – Ökonomie-Nobelpreisträger 2014, Dezember 2014. Erschienen in: *Wirtschaftsdienst*, 94 (2014), S. 906-911.
- 65 Haucap, Justus, Implikationen der Verhaltensökonomik für die Wettbewerbspolitik, Oktober 2014. Erschienen in: C. Müller & N. Otter (Hrsg.), *Behavioral Economics und Wirtschaftspolitik*, Lucius & Lucius: Stuttgart 2014, S. 175-194.
- 64 Bucher, Monika und Neyer, Ulrike, Der Einfluss des (negativen) Einlagesatzes der EZB auf die Kreditvergabe im Euroraum, Mai 2015 (Erste Version Oktober 2014).
- 63 Bataille, Marc und Steinmetz, Alexander, Kommunale Monopole in der Hausmüllentsorgung, August 2014. Erschienen in: *Wirtschaftsdienst*, 95 (2015), S. 56-62.
- 62 Haucap, Justus und Kehder, Christiane, Stellen Google, Amazon, Facebook & Co. wirklich die marktwirtschaftliche Ordnung zur Disposition?, August 2014. Erschienen in: *ifo Schnelldienst*, 67/16 (2014), S. 3-6.
- 61 Coenen, Michael und Jovanovic, Dragan, Minderheitsbeteiligungen in der Zusammenschlusskontrolle: Zeigen schleichende Übernahmen auf eine Schutzlücke?, Juli 2014. Erschienen in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 64 (2014), S. 803-813.
- 60 Mahlich, Jörg, Sindern, Jörn und Suppliet, Moritz, Vergleichbarkeit internationaler Arzneimittelpreise: Internationale Preisreferenzierung in Deutschland durch das AMNOG, Mai 2014. Erschienen in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 16 (2015), S. 164-172.
- 59 Watanabe, Kou, Optimale Rahmenbedingungen in der wirtschaftspolitischen Beratung: Vier Konzepte als institutionelle Ergänzung, Mai 2014.
- 58 Haucap, Justus, Normann, Hans-Theo, Benndorf, Volker und Pagel, Beatrice, Das Rundfunkbeitragsaufkommen nach der Reform des Rundfunkfinanzierungsmodells, Februar 2014.
- 57 Bataille, Marc und Hösel, Ulrike, Energiemarkteffizienz und das Quotenmodell der Monopolkommission, Februar 2014. Erschienen in: *Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER)*, 18 (2014), S. 40-44.

- 56 Haucap, Justus und Thomas, Tobias, Wissenschaftliche Politikberatung: Erreicht der Rat von Ökonomen Politik und Öffentlichkeit?, Januar 2014.
Erschienen in: Wirtschaftsdienst, 94 (2014), S. 180-186.
- 55 Haucap, Justus und Pagel, Beatrice, Ausbau der Stromnetze im Rahmen der Energiewende: Effizienter Netzausbau und effiziente Struktur der Netznutzungs-entgelte, Januar 2014.
Erschienen in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 39 (2013), S. 235-254.
- 54 Coenen, Michael und Haucap, Justus, Krankenkassen und Leistungserbringer als Wettbewerbsakteure, Januar 2014.
Erschienen in: D. Cassel, K. Jacobs, C. Vauth & J. Zerth (Hrsg.), Solidarische Wettbewerbs-ordnung, Verlag medhochzwei: Heidelberg 2014, S. 259-282.

Ältere Ordnungspolitische Perspektiven finden Sie hier:
<https://ideas.repec.org/s/zbw/diceop.html>

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Düsseldorfer Institut für
Wettbewerbsökonomie (DICE)**

Universitätsstraße 1_ 40225 Düsseldorf
www.dice.hhu.de