Andreas Mundt: „Wir wollen herausfinden, wie die aktuellen Marktstrukturen bei der Erfassung von Haushaltsabfällen aussehen“

Anhaltspunkten auf mögliche Wettbewerbsbeschränkungen wird nachgegangen /EM-Interview mit dem Präsidenten des Bundeskartellamtes

Aus einer Reihe von Verfahren haben sich „Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Wettbewerb in einigen Entsorgungsmärkten möglicherweise eingeschränkt ist“, macht der Präsident des Bundeskartellamtes im Interview deutlich. EM. DAS ENTSORGUNGSMAGAZIN sprach mit dem obersten Wettbewerbshüter Deutschlands unter anderem über die Sektoruntersuchung Haushaltsabfälle und die konkreten Folgen eines nicht mehr funktionierendem Wettbewerb.

[

Vom Referenten ohne Zeichnungsbefugnis zum Präsidenten: Andreas Mundt. Foto: Bundeskartellamt

E.M: Herr Mundt, Ihre Behörde, das Bundeskartellamt, hat bereits Ende des vergangenen Jahres eine Sektoruntersuchung Haushaltsabfälle gestartet, um die Wettbewerbssituation im Entsorgungssektor zu beleuchten. Was sehen Sie sich dabei konkret an?

Andreas Mundt: Wir wollen herausfinden, wie die aktuellen Marktstrukturen bei der Erfassung von Haushaltsabfällen aussehen und welche Wettbewerbsbedingungen die Auftraggeber – also die Kreise und Kommunen sowie die dualen Systeme – bei der Vergabe dieser Sammelleistungen vorfinden. Dazu schauen wir uns Ausschreibungsdaten an und befragen Marktteilnehmer auf beiden Marktseiten.

EM: Gibt es Verdachtsmomente, die dieser Untersuchung zu Grunde liegen?

Andreas Mundt: Verdachtsmoment ist vielleicht nicht ganz der richtige Begriff, da wir im Rahmen einer Sektoruntersuchung nicht etwaigen Verfehlungen einzelner Unternehmen auf der Spur sind. Es haben sich allerdings aus einer Reihe von Verfahren, die wir in den vergangenen Jahren geführt haben, Anhaltspunkte dafür ergeben, dass der Wettbewerb in einigen Entsorgungsmärkten möglicherweise eingeschränkt ist. Das kann unterschiedliche Ursachen haben. Dem gehen wir nach. Da wir es bei der Erfassung von Haushaltsabfällen mit regionalen Märkten zu tun haben, kennen wir die Verhältnisse in einigen Regionen auch nicht so gut, wenn in diesen Regionen schon längere Zeit keine Verfahren geführt wurden. Die Sektoruntersuchung soll die Datenlage hier weiter verbessern.

EM: Können Sie konkrete Beispiele für mögliche Wettbewerbseinschränkungen im Entsorgungssektor nennen?

Andreas Mundt: Wir beobachten beispielsweise seit einiger Zeit eine wachsende Konzentration auf den Entsorgungsmärkten und in vielen Regionen eine rückläufige Beteiligung an den Ausschreibungen für Entsorgungsaufträge. Gerade mittelständische Betriebe scheinen hier immer zurückhaltender zu sein.

EM: Welche Folgen hätten Wettbewerbseinschränkungen für den Verbraucher?

Andreas Mundt: Ganz allgemein gesprochen, können Beschränkungen des Wettbewerbs dazu führen, dass Produkte und Dienstleistungen zu schlechterer Qualität und zu höheren Preisen angeboten werden. Außerdem wird bei mangelndem Wettbewerb die Innovationskraft der Unternehmen ausgebremst. Auf den Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen könnten sich Wettbewerbsbeschränkungen vor allem über zwei Kanäle auswirken. Soweit Aufträge öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger von den Wettbewerbsbeschränkungen betroffen wären, könnten sich höhere Preise auf die von den Einwohnern zu zahlenden Abfallgebühren auswirken. Bei höheren Preisen in Ausschreibungen der dualen Systeme ist die Sache etwas komplizierter. Die dualen Systeme finanzieren sich durch Verträge mit Herstellern und Vertreibern, die für die flächendeckende Rücknahme und Verwertung der Verkaufsverpackungen ihrer Endkundenprodukte sogenannte „Lizenzentgelte“ an die dualen Systeme bezahlen. Die Frage, wieviel von den höheren Entsorgungspreisen bei den Endkunden ankommt, hängt davon ab, ob die dualen Systeme und die Hersteller bzw.

Vertreiber die höheren Preise jeweils an die nächste Marktstufe weiterreichen können. Aber das ist nicht der einzige Aspekt des Wettbewerbs. Durch überhöhte Preise in einem Markt werden verschiedene Fehlanreize ausgelöst. Außerdem könnte auch die Qualität der Abfallsammlung leiden, etwa in Form einer schlechteren Zuverlässigkeit bei der Abholung. Deshalb ist es wichtig, dass wir Beschränkungen des Wettbewerbs erkennen.

EM: Angenommen, es bestätigt sich der Verdacht auf ein Monopol (ein Unternehmen beherrscht den Markt) oder Oligopol (zwei oder mehr marktbeherrschende Unternehmen). Welche Möglichkeiten ständen dem Bundeskartellamt zur Verfügung, dieser bedenklichen Entwicklung entgegenzuwirken?

Andreas Mundt: Ein Monopol oder ein Oligopol ist für sich genommen nicht verboten. Es wäre auch nicht überraschend, wenn wir in einigen regionalen Entsorgungsmärkten solche Marktstrukturen vorfänden. Marktbeherrschende Unternehmen unterliegen aber strengeren Pflichten, als miteinander konkurrierende Unternehmen in Märkten, in denen der Wettbewerb gut funktioniert. Wir wollen uns dann aber anschauen, ob und gegebenenfalls welches Missbrauchspotenzial mit den jeweiligen Marktpositionen verbunden ist und welche Ursachen das hat. Bei missbräuchlichen Verhaltensweisen oder wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bietet das Kartellrecht verschiedene Instrumente, um Verdachtsmomenten im Einzelfall in Verwaltungs- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren nachzugehen.“

EM: Wann ist mit der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse zu rechnen?

Andreas Mundt: Nach dem bisherigen Zeitplan hoffen wir, bis Ende 2018 Ergebnisse vorlegen zu können.

EM: Den Stromanbieter kann jeder in Minutenschnelle wechseln, bei der Abfallentsorgung ist der Kunde alternativlos an bestimmte Unternehmen gebunden. Geradeaus gefragt: Ist das noch echter Wettbewerb?

Andreas Mundt: Einen Wettbewerb um den Kunden gibt es im Bereich der Haushaltsmüllentsorgung in der Tat nicht. Der fehlende Wettbewerb um den Kunden wird dort, wo Entsorgungsaufträge ausgeschrieben werden, durch einen „Wettbewerb um den Markt“ ersetzt. Wie intensiv dieser Wettbewerb ist, hängt dabei sicher auch von der konkreten Gestaltung der Ausschreibung und des Leistungsvertrages durch die Kommunen ab. Abgesehen davon würden wir es natürlich begrüßen, wenn der Wettbewerb im Bereich der Hausmüllentsorgung weiter belebt würde, sehen aber auch die damit verbundenen Schwierigkeiten. Die Ausgangssituationen beim Haushaltsmüll und im Strombereich sind auch sehr unterschiedlich. Dennoch wäre es sicherlich spannend, wenn einmal näher untersucht würde, inwieweit auch beim Haushaltsmüll ein Wettbewerb um den Kunden etabliert werden könnte.

EM: Das Gesetz will es so, dass das Kartellamt bei privatrechtlich organisierten Unternehmen aktiv werden kann, nicht aber bei kommunalen Eigenbetrieben. Ist das eine Rechtslage, mit der Sie zufrieden sein können?

Andreas Mundt: „Nein, es ist bedauerlich, dass sich der Gesetzgeber 2013 entschlossen hat, die kartellrechtliche Aufsicht über Gebühren auszuschließen. *Gebühren unterliegen damit nur der Kommunalaufsicht der Länder, die weniger strenge Maßstäbe als die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht zugrunde legt. Zudem spielen Effizienzprüfungen hier allenfalls eine untergeordnete Rolle. Die Versorger haben oftmals ein natürliches Monopol und sind somit keinem Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Damit fehlt ein wichtiger Anreiz, sich kosteneffizient zu verhalten. Der Verbraucher* wiederum kann keinen anderen Anbieter wählen. Daher wäre eine Aufsicht über ein marktbeherrschendes Unternehmen umso wichtiger. Ich bin daher nach wie vor der Auffassung, dass der Gesetzgeber die Preismissbrauchsaufsicht über Gebühren wieder einführen sollte.

[

Das Bundeskartellamt in Bonn. Rund 350 Mitarbeiter, ungefähr die Hälfte davon Juristen und Ökonomen, sind dort tätig.
Foto: Bundeskartellamt]

EM: Es gibt Beispiele, dass sich Unternehmen während kartellrechtlicher Verfahren umstrukturierten, um nicht mehr dem Radar des Bundeskartellamtes zu unterliegen. So in Wuppertal, wo aus einem privatwirtschaftlichen Wasserversorger plötzlich ein kommunales Unternehmen wurde- und Ihre Behörde dadurch zur Untätigkeit verurteilte. Eröffnet sich hier nicht eine allzu einfache Möglichkeit, sich Ermittlungen der Kartellbehörde zu entziehen?

Andreas Mundt: *Das Bundeskartellamt sowie einzelne Landeskartellbehörden haben in den zurückliegenden Jahren erfolgreich Verfahren gegen Wasserversorger geführt, die zu hohe Preise genommen haben.* Einige der Städte, gegen die Kartellbehörden Verfahren geführt haben, haben dabei demonstriert, wie schnell eine Rekommunalisierung der Wassersparte und damit eine „Flucht in die Gebühr“ möglich sind. Eine kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht ist in diesen Fällen für die Zeit nach der Umstrukturierung nicht mehr möglich. Die Zweiteilung der Aufsicht führt letztlich zu einer Ungleichbehandlung der Verbraucher. Wie gesagt, ich würde mir hier einheitliche Maßstäbe wünschen.

EM: Eine Art System scheint hinter der Vorgehensweise des Marktführers REMONDIS zu stecken, sich an kommunalen Unternehmen mit 49 Prozent zu beteiligen, aber -obwohl formal Minderheitsgesellschafter- in vielen Fällen die Geschäftsführung zu stellen. Laut Manager-Magazin gibt es in Deutschland inzwischen 44 solcher so genannter Public-Private-Partnerchips, die ungeachtet der privaten Beteiligung als kommunale Unternehmen gelten. Ein Schlupfloch, mit dem das Kartellrecht unterlaufen werden kann?

Andreas Mundt: Ganz so einfach ist das nicht. Für die Kartellrechtsanwendung ist relevant, wer ein Unternehmen kontrolliert. Wenn ein Unternehmen einen zumindest mit-beherrschenden Einfluss auf Partnerschafts-Gesellschaften hat, werden diese auch zugerechnet.

EM: Ist es richtig, dass dem Bundeskartellamt wegen der zunehmenden Konzentrationstendenzen zahlreiche Beschwerden von kleinen und mittelständischen Entsorgern vorliegen?

Andreas Mundt: .M.: Es gibt immer wieder Marktteilnehmer, die die starke Marktposition einzelner Unternehmen thematisieren und Nachteile befürchten. Das sind nicht nur Entsorger, von denen viele den Wettbewerbsdruck starker Konkurrenten fürchten. Das sind teilweise – im Bereich der Haushaltsabfallerfassung – auch die Auftraggeber. Das ist auch ein Grund dafür, dass wir nun mit der Sektoruntersuchung einen tieferen Einblick gewinnen wollen.

EM: Auch bei der Müllverbrennung sind es zwei Branchenriesen, die den Markt dominieren. REMONDIS mit einem Marktanteil von 34 Prozent und Energy from Waste (EEW), vormals E.ON Energy from Waste, mit 30 Prozent. Folglich entfallen mehr als 50 Prozent der Marktanteile allein auf zwei Unternehmen. Sind hier nicht die Kriterien eines marktbeherrschenden Oligopols erreicht?

Andreas Mundt: „Auch bei der Müllverbrennung haben wir es mit regionalen Märkten zu tun. Die bundesweiten Anteile können nur ein erster Anhaltspunkt bei einer Marktbewertung sein. Außerdem muss man sich anschauen, welche Abfallarten von einem Zusammenschluss oder dem Verhalten eines Marktteilnehmers betroffen sind und in welcher Form die Aufträge vergeben werden. Vieles läuft hier auf der Basis von kommunaler Eigenleistung oder Kooperation. Zu Einzelheiten kann ich mich aber im Moment aufgrund eines laufenden Verfahrens nicht äußern.“

EM: Immer wieder prallen die Interessen kommunaler und privatwirtschaftlicher Entsorgungsbetriebe hart aufeinander. Bei den kommunalen Unternehmen scheint eine gewisse Furcht zu bestehen, dem Wettbewerbsdruck beziehungsweise Dumpingangeboten nicht gewachsen zu sein. Die Öffentlich-Rechtlichen malen Bilder von geringeren Standards bei der Dienstleistung und der Bezahlung der Mitarbeiter an die Wand. Die Privaten bemängeln die Monopolstellung der kommunalen Entsorgungsunternehmen und die mangelnden Kontrollmöglichkeiten. Welche Möglichkeiten gibt es aus Ihrer Sicht, die harten Fronten „aufzuweichen“.

Andreas Mundt: „In der Tat ist es wichtig, dass zwischen privaten und öffentlichen Entsorgungsunternehmen ein „level-playing-field“ besteht – gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle. Wichtig für uns als Wettbewerbshüter ist daher: Wo kommunale und privatwirtschaftliche Unternehmen im Wettbewerb aufeinander treffen, müssen dieselben Spielregeln gelten. Andernfalls kommt es zu Wettbewerbsverzerrungen, die letztlich zu Lasten der Verbraucher gehen.

EM: Der Grüne Punkt, ein einstiges Monopol, ist auf Veranlassung des Bundeskartellamtes für den Wettbewerb geöffnet worden. Sind die Leistungen der Dualen Systeme dadurch teurer und schlechter geworden, wie es vielfach prognostiziert wurde?

Andreas Mundt: Unsere Sektoruntersuchung „Duale Systeme“ hat 2012 klar gezeigt, dass die Kosten für die Verpackungsentsorgung aufgrund der Öffnung des Monopols deutlich zurückgegangen sind. Die Verbraucher haben im Zeitraum 2008 bis 2011 jährlich rund 1 Mrd. Euro gespart. Damit wurden die Kosten gegenüber den Monopolzeiten halbiert. Und das ohne den befürchteten Qualitätsverlust. Im Gegenteil: Nach der Marktöffnung hat auch ein Innovationsschub bei der Sortierung von Leichtverpackungen stattgefunden.

EM: In einem 2010 gehaltenen Vortrag schilderten Sie Ihren Eindruck, „dass in der Entsorgungswirtschaft das Bewusstsein für kartellrechtliche Risiken bei Gemeinschaftsunternehmen und Bietergemeinschaften immer noch nicht hinreichend ausgeprägt ist“. Hat sich dieses mangelnde Bewusstsein mittlerweile zum Positiven verändert?

Andreas Mundt; Da will ich den Ergebnissen unserer aktuellen Untersuchung nicht vorgreifen.

EM: Herr Mundt, herzlichen Dank für das Gespräch.