

# Wettbewerbliche Entwicklungsperspektiven für die Entsorgungswirtschaft

## Eröffnungsstatement von

**Dr. Alexander Schaub**  
**Generaldirektor der Generaldirektion Wettbewerb**  
**Europäische Kommission**

**anlässlich der**  
**Eröffnung des BDE-Büros in Brüssel**  
**am 6.12.2000**

### I. Einleitung

Vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit, heute abend kurz über wettbewerbliche Entwicklungsperspektiven in der Entsorgungswirtschaft zu sprechen.

„Abfall“ ist nicht nur ein ökologisches Problem, sondern auch eine ökonomische und damit unternehmerische Herausforderung. Seit einigen Jahren ist nicht nur in Deutschland, sondern europaweit eine Entwicklung von der traditionellen Abfallbeseitigung zu einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft zu beobachten. Damit wuchsen den Entsorgern **neue Aufgaben** zu. Die Entsorgungswirtschaft erbringt heute **moderne Umweltdienstleistungen**, die von der Erfassung, der Sortierung, der Verwertung und der Vermarktung von Sekundärrohstoffen bis hin zur Organisation umfassender Entsorgungskonzepte reichen.

Ein wichtiger Auslöser für diese Entwicklung sind umweltpolitisch motivierte gesetzgeberische Maßnahmen, die den „Müllberg“ abbauen und eine sichere Entsorgung gefährlicher Abfälle gewährleisten sollen. Mit zunehmender Bedeutung der Verwertung wurde gleichzeitig der traditionell den Kommunen vorbehaltene Bereich der Abfallbeseitigung kleiner. Es entstanden damit **neue Märkte**, auf denen private Unternehmen ihre Tätigkeit entfalten und Wachstumschancen nutzen können.

Diese Entwicklung ist aus wettbewerblicher Sicht zu begrüßen. Die Wettbewerbspolitik hat nunmehr die **Aufgabe**, auf den entstandenen Märkten **Kartelle** ebenso wie nicht gerechtfertigte **staatliche oder private Monopole zu verhindern**: Zum einen könnte die Versuchung bestehen, unter dem Stichwort „Daseinsvorsorge“ bestimmte Bereiche der Abfallentsorgung wieder dem Marktgeschehen zu entziehen. Zum anderen können die gesetzlichen Rahmenbedingungen und das Verhalten privater Akteure das **Entstehen der gewünschten wettbewerbsfreundlichen, für Verbraucher kostengünstigeren Struktur** auf den neuen Märkten gefährden.

Zu beiden Themenbereichen möchte ich einige Grundsätze der Wettbewerbspolitik der Kommission aufzeigen:

## **II. Abfallentsorgung und Daseinsvorsorge**

### **1. Daseinsvorsorge und Wettbewerb allgemein**

Zunächst möchte ich kurz allgemein auf das **Verhältnis von Daseinsvorsorge und Wettbewerbsrecht** eingehen.

Im September diesen Jahres hat die Kommission eine neue **Mitteilung zu Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa** angenommen. Diese Mitteilung soll den Anwendungsbereich und die Anwendungspraxis der europäischen Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln im Bereich der Daseinsvorsorge erklären. Es wird aufgezeigt, wie den Besonderheiten der Daseinsvorsorge angemessen Rechnung getragen werden kann.

**Daseinsvorsorge** erfaßt Leistungen, an deren Erbringung ein besonderes allgemeines Interesse besteht. Den europäischen Regeln unterliegen nur Daseinsvorsorgeleistungen wirtschaftlicher Natur und Sachverhalte, die sich nicht ausschließlich auf einen einzigen Mitgliedstaat beschränken.

Im Hinblick auf diese Fälle ist zu unterstreichen, daß **offene und wettbewerbsorientierte Märkte in vielen Fällen die Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen am besten gewährleisten**.

Dabei spielt es aus der Sicht der Kommission keine Rolle, ob die Abfallentsorgung durch staatliche oder private Unternehmen erfolgt. Der EG-Vertrag schützt die einzelstaatliche Eigentumsordnung und erlaubt staatliches unternehmerisches Handeln ebenso wie privates. Allerdings hat der **Staat in seiner Rolle als Unternehmer die Wettbewerbsregeln in gleichem Maße wie ein privates Unternehmen zu befolgen**.

Die zentrale Bestimmung, aufgrund derer mögliche Konflikte zwischen den Gemeinschaftszielen des Wettbewerbs und des Binnenmarktes einerseits und der Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen andererseits vermieden werden können, ist **Artikel 86 Absatz 2 des EG-Vertrages**. Hiernach gelten für Unternehmen, die vom Staat mit einer Daseinsvorsorgeleistung wirtschaftlicher Natur betraut worden sind, die Vorschriften des EG-Vertrags, insbesondere die Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln, nur insoweit, als deren Anwendung die Erfüllung der besonderen Aufgabe nicht verhindert. Dies schützt einerseits das **Funktionieren der Daseinsvorsorgeleistung** zugunsten der Bürger. Andererseits ist die

Kommission gehalten, den Wettbewerbs- und Binnenmarktfreiheiten möglichst weitgehend Geltung zu verschaffen, nämlich soweit dadurch nicht die Funktionsfähigkeit der Daseinsvorsorgeleistung gefährdet wird.

## 2. Bezug zur Abfallentsorgung

Lassen Sie mich nun die genannten allgemeinen Grundsätze auf die Entsorgungswirtschaft anwenden.

Die Abfallentsorgung ist in der neuen Mitteilung der Kommission zur Daseinsvorsorge nicht ausdrücklich genannt. Aufgrund der Notwendigkeit flächendeckender Abfallentsorgung und ihrer Bedeutung für den Umwelt- und Gesundheitsschutz ist davon auszugehen, **daß es sich bei der Abfallentsorgung um eine Leistung der Daseinsvorsorge handeln kann**. Dies wird auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes bestätigt.

Da der EG-Vertrag auch staatliches unternehmerisches Handeln erlaubt, ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, daß Abfall durch kommunale Unternehmen entsorgt wird. Problematisch wird es nur dann, wenn diese Unternehmen **durch staatliche Maßnahmen einen Wettbewerbsvorteil erlangen**; dies bedarf einer **besonderen Rechtfertigung**.

In Deutschland wird zur Zeit diskutiert, die **Pflicht zur Überlassung von Abfall an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auszudehnen**. Die Kommission sieht diese Tendenzen **kritisch**, da die Überlassungspflicht eine staatliche Maßnahme ist, die den Wettbewerb zugunsten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ausschaltet.

Eine Ausdehnung der Überlassungspflicht ist nur dann mit dem Vertrag vereinbar, wenn überzeugend dargelegt wird, daß sie **zur Erfüllung der im Allgemeininteresse liegenden Entsorgungsaufgabe erforderlich** ist.

Überkapazitäten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger reichen dafür nicht aus. Vielmehr müßte nachgewiesen werden, daß eine befriedigende **umweltgerechte Entsorgung unter Wettbewerbsbedingungen nicht möglich ist**.

## III. Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft

Ich komme nun zum zweiten Aufgabenbereich der Wettbewerbspolitik, der Verhinderung von Kartellen, Monopolen und Mißbräuchen privater Akteure.

## 1. Bedeutung gesetzgeberischer Vorgaben

Auch in diesem Zusammenhang ist staatliches Handeln bedeutsam. Selbst wenn der Staat nicht selbst als Unternehmer auftritt, schafft er über **gesetzliche Umweltschutzanforderungen** neue Märkte und legt für diese Märkte die Rahmenbedingungen fest. So geht die Errichtung von umweltpolitisch motivierten **Abfallrückführungs- und Verwertungssystemen** vielfach auf gesetzliche Vorgaben zurück, etwa für gebrauchte Verkaufsverpackungen, Batterien oder Altfahrzeuge. Nicht selten dienen diese auch der Umsetzung europäischer Richtlinien.

Aus der Umweltgesetzgebung ergeben sich somit neue Betätigungsfelder und Wachstumschancen für die Entsorgungswirtschaft. Diese können allerdings nur dann umfassend genutzt werden, **wenn der gesetzliche Rahmen den wettbewerblichen Anforderungen ausreichend Rechnung trägt.**

## 2. Anforderungen an den gesetzlichen Rahmen aus wettbewerblicher Sicht

Lassen Sie mich dies am Beispiel der Abfallrückführungssysteme verdeutlichen:

- Abfallrückführungssysteme sind nicht grundsätzlich als wettbewerbsbeschränkend anzusehen. Es muß aber die Möglichkeit bestehen, daß **mehrere Systeme nebeneinander** zur Erfüllung der umweltpolitischen Zielvorgaben in einem Sektor beitragen können. Entscheidend ist, daß der Gesetzgeber nicht nur ein einziges System im Auge hat, sondern einer Wettbewerbslösung eine realistische Chance gibt. Der durch die Umweltgesetzgebung Verpflichtete soll **über tatsächliche Alternativen** zur Erfüllung seiner Verpflichtungen verfügen; nur dann können sich wettbewerbliche Lösungen entwickeln und Fehlallokationen vermieden werden.
- Wichtig ist, daß derartige Systeme auf ihre unerläßliche **Kernaufgabe** beschränkt werden. Ein Eingriff in bereits bestehende Marktstrukturen oder benachbarte Märkte ist zu vermeiden.

**Diese Beschränkung ist aus wettbewerblicher Sicht notwendig,** um funktionierende Märkte in den Bereichen außerhalb bestehender Abfallrückführungssysteme zu schützen.  
**Die Kommission wird sich Ausdehnungstendenzen widersetzen.**

### 3. Anforderungen an die wirtschaftlichen Akteure

Meine Damen und Herren, selbst bei wettbewerbsfreundlichen Rahmenbedingungen muß dafür gesorgt werden, daß auch **von den wirtschaftlichen Akteuren selbst keine Wettbewerbsbeschränkungen ausgehen**. Die von den Systembetreibern und Entsorgern abgeschlossenen Verträge sowie deren Verhalten dürfen nicht zur Marktabschottung oder zu Mißbräuchen führen.

- Zunächst dürfen Verträge und Marktverhalten nicht den **Markteintritt neuer Wettbewerber** unmöglich machen. Es ist zu verhindern, daß Nachfrager nach Entsorgungsdienstleistungen faktisch allein an den marktbeherrschenden Systembetreiber gebunden werden. Daher muß die **problemlose Beteiligung an konkurrierenden Lösungen uneingeschränkt möglich** sein. Das marktbeherrschende System darf auch **Zeichennutzungsrechte nicht mißbräuchlich verwenden**, um den Markteintritt von Wettbewerbern zu verhindern. Verträge müssen so gestaltet sein, daß der Grundsatz „no service, no fee“ gilt. Soweit die maßgebliche Entsorgungsdienstleistung nicht erbracht wird, darf die Zeichennutzung nicht als Hebel für die Berechnung des vollen Entgeldes eingesetzt werden.
- Ein weiterer wichtiger Punkt ist der ungehinderte **Zugang** von Anbietern von Entsorgungsdienstleistungen **zur Entsorgungsinfrastruktur**. Ihm kann eine entscheidende Bedeutung für das Auftreten von Wettbewerb zukommen. Der **freie Zugang zum Netz** ist aus der Sicht der Kommission daher **unerläßlich für einen funktionierenden Wettbewerb**.
- Erhebliche Gefahren gehen nicht selten von **überlangen Ausschließlichkeitsverträgen** aus, sei es auf der Leistungs-, der Verwertungs- oder der Einnahmeseite. Exklusive Vertragsvereinbarungen beeinträchtigen den Markteintritt konkurrierender Anbieter und stellen gerade **auf jungen Märkten eine schwerwiegende Wettbewerbsbeschränkung** dar. Eine Freistellung derartiger Vertragsbestimmungen kommt nur bei überzeugender Darlegung ihrer wirtschaftlichen Unerläßlichkeit in Betracht. Die Laufzeit der Verträge spielt eine nicht unerhebliche Rolle bei der wettbewerblichen Beurteilung. Je länger die Laufzeit, desto eher ist die **Verfestigung bestehender Strukturen zu Lasten neuer Anbieter** zu befürchten. In den laufenden Verfahren wendet die Kommission diese Grundsätze strikt an – wie viele Vertreter von Entsorgungsunternehmen sicherlich bestätigen können.

#### **IV. Ausblick**

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich abschließend bemerken, daß eine leistungsfähige Entsorgungswirtschaft natürlich nicht allein von einer konsequenten und sachgerechten Anwendung der Wettbewerbsregeln abhängt. Sie stellt aber eine **entscheidende Rahmenbedingung** für eine Vielzahl anderer, umwelt- und industriepolitisch motivierter Aktivitäten der Kommission für diesen Sektor dar. Umweltschutz, Industrieentwicklung und Wettbewerb sind keine Gegenpole, sondern Faktoren, die sich notwendigerweise ergänzen.

Die Kommission betrachtet dabei den Wettbewerb in der Entsorgungswirtschaft nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel, um sicherzustellen, daß den **europäischen Nachfragern nach Umweltdienstleistungen die besten Angebote zur Verfügung stehen.**