



Bundeskartellamt



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

# Sektoruntersuchung

Erfassung von Haushaltsabfällen

Abschlussbericht



## **Sektoruntersuchung – Erfassung von Haushaltsabfällen**

Bericht gem. § 32e Abs. 3 GWB

Dezember 2021

Zit.: BKartA, B4-27/15, SU Haushaltsabfallerfassung, Dezember 2021

### **Kontakt**

Bundeskartellamt

4. Beschlussabteilung

Kaiser-Friedrich-Str. 16

53113 Bonn

[poststelle@bundeskartellamt.bund.de](mailto:poststelle@bundeskartellamt.bund.de)

[www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)

### **Bildnachweis**

Cover: Gettyimages – Roc Canals Photography

## INHALT

<b>A. HINTERGRUND UND VERFAHRENSGANG .....</b>	<b>8</b>
<b>I. Anlass der Untersuchung.....</b>	<b>8</b>
<b>II. Vorgehensweise und Verfahrensgang .....</b>	<b>10</b>
<b>B. RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER HAUSHALTSABFALLERFASSUNG.....</b>	<b>14</b>
<b>I. Kreislaufwirtschaftsgesetz.....</b>	<b>14</b>
<b>II. Verpackungsverordnung und Verpackungsgesetz.....</b>	<b>15</b>
<b>III. Landesrechtlicher Rahmen der Erfassung von Haushaltsabfällen .....</b>	<b>17</b>
<b>C. ÖKONOMISCHE ASPEKTE DER HAUSHALTSABFALLERFASSUNG .....</b>	<b>19</b>
<b>I. Dichtevorteile bei der Haushaltsabfallerfassung .....</b>	<b>20</b>
<b>II. Ausschreibungsmärkte .....</b>	<b>21</b>
<b>D. ERFASSUNG VON VERKAUFSVERPACKUNGEN PRIVATER HAUSHALTE .....</b>	<b>25</b>
<b>I. Verpackungsrücknahme im Dualen System .....</b>	<b>25</b>
1. Historie und vertragliche Grundlagen .....	25
2. Systembetreiber im Dualen System .....	28
3. Erfassungssysteme im Dualen System .....	29
4. Entwicklung der Ausschreibungen der dualen Systeme seit 2006 .....	31
<b>II. Anbieter bei der Erfassung von LVP und Glas und deren Entwicklung .....</b>	<b>33</b>
1. Anbieter.....	33
2. Bundesweite, landesweite und regionale Anteile an der Erfassung von LVP und Glas .....	34
a) Bundesweite einwohnerbezogene Anteile und deren Entwicklung .....	35
b) Einwohnerbezogene Anteile und deren Entwicklung in ausgewählten Bundesländern .....	42
c) Einwohnerbezogene Anteile und deren Entwicklung in ausgewählten Regionen.....	44
3. Zwischenfazit .....	47
<b>III. Deskriptive Analyse der Ausschreibungen im Dualen System.....</b>	<b>48</b>
1. Entwicklung abgegebener Gebote im Zeitablauf .....	49
2. Preisentwicklung und Preisabstände.....	55
a) Entwicklung der Siegergebote für die Erfassung von LVP und Glasverpackungen .....	56
b) Preisabstände zwischen Bestbieter und Wettbewerbern .....	59
c) Zwischenfazit zu Preisen und Preisabständen .....	61
3. Wechsel von Vertragspartnern .....	62
4. Subunternehmer und Arbeitsgemeinschaften .....	63
5. Zwischenfazit zur deskriptiven Analyse der Ausschreibungsdaten .....	67
<b>IV. Ökonometrische Analyse der Ausschreibungsergebnisse LVP und Glas .....</b>	<b>68</b>
1. Erklärung der Anzahl der Gebote .....	70
2. Erklärung der Höhe der Gebote .....	73
3. Erklärung der Wechselhäufigkeit .....	75
4. Zwischenergebnis .....	78
<b>V. Bestandsaufnahme der Praxis beim Abschluss von Mitbenutzungsverträgen .....</b>	<b>79</b>

1. Perspektive der dualen Systeme .....	80
2. Ergebnis der Datenauswertung .....	82
<b>VI. Zwischenfazit: Rückläufige Wettbewerbsintensität bei der LVP- und Glas-Erfassung .....</b>	<b>84</b>
<b>E. DIE ERFASSUNG KOMMUNALER ABFÄLLE .....</b>	<b>87</b>
<b>I. Vergaberechtliche Aspekte der Erfassung kommunaler Abfälle .....</b>	<b>88</b>
1. Öffentliche Ausschreibungen .....	88
2. Inhouse-Vergabe .....	89
3. Interkommunale Zusammenarbeit.....	90
<b>II. Kommunale Eigenleistung vs. Vergabe an private Entsorger .....</b>	<b>90</b>
<b>III. Änderungen der Beauftragungsart und ihre Gründe .....</b>	<b>93</b>
1. Zurückliegende Änderungen .....	94
2. Geplante Änderungen der Beauftragungsart .....	99
3. Zwischenfazit zur Änderung der Beauftragungsart .....	102
<b>IV. Wettbewerbsverhältnisse bei der Erfassung von Haushaltsabfällen im Auftrag öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger .....</b>	<b>103</b>
1. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Nachfrager .....	103
2. Anbieter.....	105
3. Erfassungssysteme für kommunale Haushaltsabfälle .....	106
4. Überblick über die bundesweiten Ausschreibungsergebnisse.....	107
<b>V. Entwicklung der Bieterzahlen bei kommunalen Ausschreibungen nach unterschiedlichen Kriterien .....</b>	<b>111</b>
1. Entwicklung im Zeitablauf über alle Fraktionen .....	112
2. Entwicklung der Gebote für unterschiedliche Fraktionskombinationen.....	116
3. Erfassungssysteme und Bieterzahlen .....	123
a) Einwohner .....	124
b) Nachgelagerte Prozessschritte.....	127
c) Bereitstellung von Sammelbehältern und Umschlagplätzen .....	128
d) Erfassungssystem .....	129
e) Zwischenfazit .....	130
4. Ausschreibungsbedingte Wechsel der Auftragnehmer.....	131
<b>VI. Zwischenfazit .....</b>	<b>132</b>
<b>F. ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE .....</b>	<b>134</b>
<b>G. ANHANG .....</b>	<b>137</b>
<b>I. Tabellen mit bundesweiten und landesweiten Erfassungsanteilen im Dualen System .....</b>	<b>137</b>
<b>II. Tabellen zur Auswertung der örE-Daten .....</b>	<b>140</b>

## Abbildungsverzeichnis

ABBILDUNG 1: LEITFRAGEN FÜR DIE UNTERSUCHUNG DER WETTBEWERBSVERHÄLTNISSE.....	11
ABBILDUNG 2: DIE ABFALLHIERARCHIE DER RICHTLINIE 2008/98/EG ÜBER ABFÄLLE UND DES § 6 KRWG .....	14
ABBILDUNG 3: DAS GRUNDVERSORGERMODELL DER MONOPOLKOMMISSION .....	21
ABBILDUNG 4: PRÜFSHEMA FÜR AUSSCHREIBUNGSMÄRKTE .....	24
ABBILDUNG 5: ZUZUORDNENDE MARKTANTEILE DER SYSTEME FÜR DAS KALENDERJAHR 2020 (GESAMTMARKT; AUF BASIS DER JAHRESMELDUNG VOM 1. JUNI 2021 MIT STICHTAG MENGENERHEBUNG 14. MAI 2021).....	28
ABBILDUNG 6: VERTIKAL INTEGRIERTE DUALE SYSTEME.....	29
ABBILDUNG 7: JÄHRLICHE AUSSCHREIBUNGEN - LVP-ERFASSUNG.....	32
ABBILDUNG 8: JÄHRLICHE AUSSCHREIBUNGEN - GLAS-ERFASSUNG .....	32
ABBILDUNG 9: ANZAHL DER BIETER PRO JAHR .....	33
ABBILDUNG 10: ANMERKUNGEN ZUR MARKTABGRENZUNG IN DER FUSIONSKONTROLLE .....	35
ABBILDUNG 11: ENTWICKLUNG DER BUNDESWEIT EINWOHNERBEZOGENEN ANTEILE LVP IM ZEITABLAUF.....	36
ABBILDUNG 12: BUNDESWEITE VERTEILUNG DER ERFASSUNGSGEBIETE FÜR LVP - 2014 .....	37
ABBILDUNG 13: BUNDESWEITE VERTEILUNG DER ERFASSUNGSGEBIETE LVP - 2019 .....	38
ABBILDUNG 14: ENTWICKLUNG DER EINWOHNERBEZOGENEN ANTEILE AN DER BUNDEWEITEN GLASERFASSUNG IM ZEITABLAUF	39
ABBILDUNG 15: BUNDESWEITE VERTEILUNG DER GLAS-ERFASSUNGSGEBIETE - 2014.....	40
ABBILDUNG 16: BUNDESWEITE VERTEILUNG DER GLAS-ERFASSUNGSGEBIETE - 2019.....	41
ABBILDUNG 17: ENTWICKLUNG DER EINWOHNERBEZOGENEN ANTEILE AN DER LVP-ERFASSUNG IN BERLIN-BRANDENBURG .....	42
ABBILDUNG 18: ENTWICKLUNG DER EINWOHNERBEZOGENEN ANTEILE AN DER LVP-ERFASSUNG IN HESSEN .....	43
ABBILDUNG 19: ENTWICKLUNG DER EINWOHNERBEZOGENEN ANTEILE AN DER GLAS-ERFASSUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG ...	43
ABBILDUNG 20: ENTWICKLUNG DER EINWOHNERBEZOGENEN ANTEILE AN DER GLAS-ERFASSUNG IN DER REGION RHEINLAND- PFALZ/SAARLAND .....	44
ABBILDUNG 21: EINWOHNERBEZOGENE ANTEILE AN DER LVP-ERFASSUNG IN VERSCHIEDENEN REGIONEN .....	45
ABBILDUNG 22: EINWOHNERBEZOGENE ANTEILE AN DER GLAS-ERFASSUNG IN VERSCHIEDENEN REGIONEN .....	46
ABBILDUNG 23: ANZAHL BIETER UND DURCHSCHNITTLICHE ANZAHL AN GEBOTEN FÜR LVP-AUSSCHREIBUNGEN IM ZEITABLAUF	50
ABBILDUNG 24: ENTWICKLUNG DER HÄUFIGKEIT DER ANZAHL VON GEBOTEN IN LVP-AUSSCHREIBUNGEN IM ZEITABLAUF .....	50
ABBILDUNG 25: ANZAHL BIETER UND DURCHSCHNITTLICHE ANZAHL AN GEBOTEN IN GLAS-AUSSCHREIBUNGEN .....	51
ABBILDUNG 26: ENTWICKLUNG DER HÄUFIGKEIT DER ANZAHL VON GEBOTEN IN ALTGLAS-AUSSCHREIBUNGEN IM ZEITABLAUF .	52
ABBILDUNG 27: ÜBERSICHT ÜBER DURCHSCHNITTLICHE GEBOTE BUNDESWEIT UND JE BUNDESLAND/REGION - LVP.....	53
ABBILDUNG 28: ENTWICKLUNG DURCHSCHNITTLICHE GEBOTE BUNDESWEIT UND JE BUNDESLAND/REGION - LVP .....	53
ABBILDUNG 29: ÜBERSICHT ÜBER DURCHSCHNITTLICHE GEBOTE BUNDESWEIT UND IN JE BUNDESLAND/REGION - GLAS .....	54
ABBILDUNG 30: ENTWICKLUNG DURCHSCHNITTLICHE GEBOTE BUNDESWEIT UND JE BUNDESLAND/REGION - GLAS .....	54
ABBILDUNG 31: ENTWICKLUNG DER DEFLATIONIERTEN SIEGERGEBOTE IM ZEITABLAUF - LVP .....	57
ABBILDUNG 32: DURCHSCHNITTLICHE DEFLATIONIERTE SIEGERGEBOTE IN EURO/TONNE IM ZEITABLAUF - LVP .....	57
ABBILDUNG 33: ENTWICKLUNG DER DEFLATIONIERTEN SIEGERGEBOTE IM ZEITABLAUF - ALTGLAS .....	58
ABBILDUNG 34: DURCHSCHNITTLICHE DEFLATIONIERTE SIEGERGEBOTE IN EURO/TONNE - ALTGLAS .....	59
ABBILDUNG 35: DURCHSCHNITTLICHE PREISABSTÄNDE ZWISCHEN BESTBIETER UND ZWEITBESTEM GEBOT IM ZEITABLAUF - LVP	60

ABBILDUNG 36: DURCHSCHNITTLICHE PREISABSTÄNDE ZWISCHEN BESTBIETER UND ZWEITBESTEM GEBOT IM ZEITABLAUF - GLAS .....	60
ABBILDUNG 37: DURCHSCHNITTLICHE PREISABSTÄNDE IN % NACH BUNDESLÄNDERN - LVP UND GLAS .....	61
ABBILDUNG 38: ANTEIL DER AUSSCHREIBUNGEN MIT NEUEN VERTRAGSNEHMERN IN LVP-AUSSCHREIBUNGEN .....	62
ABBILDUNG 39: ANTEIL DER AUSSCHREIBUNGEN MIT NEUEN VERTRAGSNEHMERN BEI ALTGLAS-AUSSCHREIBUNGEN .....	63
ABBILDUNG 40: ENTWICKLUNG DER AUFTRÄGE MIT SUBUNTERNEHMEN IM ZEITABLAUF .....	64
ABBILDUNG 41: ENTWICKLUNG DER HÄUFIGKEIT VON SUBUNTERNEHMERBEAUFTRAGUNGEN IM ZEITABLAUF .....	65
ABBILDUNG 42: BESTBIETER - BIETERGEMEINSCHAFTEN IM ZEITABLAUF .....	66
ABBILDUNG 43: HÄUFIGKEIT VON BIETERGEMEINSCHAFTEN ALS BESTBIETER IM ZEITABLAUF .....	67
ABBILDUNG 44: SCHÄTZERGEBNISSE DER ÖKONOMETRISCHEN ANALYSE .....	69
ABBILDUNG 45: ABWEICHUNGEN DER ANZAHL DER GEBOTE ZUM REFERENZJAHR 2006 - LVP .....	71
ABBILDUNG 46: ABWEICHUNGEN DER ANZAHL DER GEBOTE ZUM REFERENZJAHR 2006 - ALTGLAS .....	71
ABBILDUNG 47: ABWEICHUNGEN DER SIEGERGEBOTE ZUM REFERENZJAHR 2006 - LVP .....	73
ABBILDUNG 48: ABWEICHUNGEN DER SIEGERGEBOTE ZUM REFERENZJAHR 2006 - ALTGLAS .....	74
ABBILDUNG 49: ABWEICHUNGEN DER WAHRSCHEINLICHKEIT EINES VERTRAGSNEHMERWECHSELS ZUM REFERENZJAHR 2006 - LVP .....	76
ABBILDUNG 50: ABWEICHUNGEN DER WAHRSCHEINLICHKEIT EINES VERTRAGSNEHMERWECHSELS ZUM REFERENZJAHR 2006 - ALTGLAS .....	77
ABBILDUNG 51: SPANNBREITE UND MITTELWERTE DER ABWEICHUNGEN VON GEBIETSPREISEN IN MITBENUTZUNGSVERTRÄGEN ZUM GEBOT DES BESTBIETERS BEI VERSCHIEDENEN ENTSORGUNGSUNTERNEHMEN (ANONYMISIERT) .....	83
ABBILDUNG 52: SPANNBREITE UND MITTELWERTE DER ABWEICHUNGEN DER GEBIETSPREISE IN MITBENUTZUNGSVERTRÄGEN ZUM GEBOT DES BESTBIETERS JE SYSTEMBETREIBER IN GEBIETEN UND VERTRAGSJAHREN MIT MINDESTENS EINER ABWEICHUNG VON MINDESTENS 5 % .....	84
ABBILDUNG 53: VERGABERECHTLICHE SCHWELLENWERTE .....	88
ABBILDUNG 54: HÄUFIGKEIT VON ARTEN KOMMUNALER BEAUFTRAGUNG NACH ANZAHL DER ÖRE UND NACH FLÄCHE .....	92
ABBILDUNG 55: ARTEN DER ÄNDERUNGEN DER BEAUFTRAGUNGSART DURCH ÖRE .....	94
ABBILDUNG 56: ANDERE ARTEN DER BEAUFTRAGUNG .....	95
ABBILDUNG 57: GEPLANTE ÄNDERUNGEN DER BEAUFTRAGUNGSART .....	100
ABBILDUNG 58: VERTRAGSGEBIETE NACH EINWOHNERZAHL .....	104
ABBILDUNG 59: DURCHSCHNITTLICHE VERTRAGSLAUFZEITEN NACH AUSSCHREIBUNGSJAHR .....	104
ABBILDUNG 60: ANZAHL DER BIETER PRO JAHR/FRAKTION .....	105
ABBILDUNG 61: ART DES ERFASSUNGSSYSTEM NACH FRAKTION .....	107
ABBILDUNG 62: GÄNGIGSTER ERFASSUNGSRHYTHMUS NACH FRAKTION .....	107
ABBILDUNG 63: ENTWICKLUNG DER EINWOHNERBEZOGENEN ANTEILE AN DER ERFASSUNG KOMMUNALER HAUSHALTSABFÄLLE NACH FRAKTION (ZUM BASISJAHR 2018) .....	109
ABBILDUNG 64: ENTWICKLUNG DER EINWOHNERBEZOGENEN ANTEILE AN DER BEREITSTELLUNG VON WERTSTOFFHÖFEN .....	111
ABBILDUNG 65: HÄUFIGKEITEN VON ANZAHL AN GEBOTEN IN EINER AUSSCHREIBUNG - BEZUG: AUSSCHREIBUNGSLOS MIT DER NIEDRIGSTEN ZAHL AN GEBOTEN EINER AUSSCHREIBUNG .....	113

ABBILDUNG 66: HÄUFIGKEITEN VON ANZAHL AN GEBOTEN IN EINER AUSSCHREIBUNG - BEZUG: AUSSCHREIBUNGSLOS MIT DER NIEDRIGSTEN ZAHL AN GEBOTEN EINER AUSSCHREIBUNG - AUSSCHREIBUNGEN GEWICHTET MIT DER ANZAHL DER ENTHALTENEN LOSE.....	114
ABBILDUNG 67: HÄUFIGKEITEN VON ANZAHL AN GEBOTEN IN EINEM LOS .....	115
ABBILDUNG 68: HÄUFIGKEITEN VON ANZAHL AN GEBOTEN IN EINEM LOS - LOSE GEWICHTET MIT DER EINWOHNERZAHL DES GEBIETSLOSES .....	116
ABBILDUNG 69: VERTEILUNG DER AUSGESCHRIEBENEN LEISTUNGEN AUF FRAKTIONEN UND KOMBINATIONEN VON FRAKTIONEN .....	117
ABBILDUNG 70: HÄUFIGKEITEN DER ANZAHL AN GEBOTEN IN LOSEN FÜR DIE ERFASSUNG VON RESTMÜLL.....	119
ABBILDUNG 71: HÄUFIGKEITEN DER ANZAHL AN GEBOTEN FÜR LOSE MIT DER KOMBINATION AUS RESTMÜLL UND BIOMÜLL ..	120
ABBILDUNG 72: HÄUFIGKEITEN DER ANZAHL AN GEBOTEN IN LOSEN MIT DER KOMBINATION RESTMÜLL UND SPERRMÜLL .....	120
ABBILDUNG 73: HÄUFIGKEITEN DER ANZAHL AN GEBOTEN FÜR LOSE FÜR DIE ERFASSUNG VON BIOMÜLL .....	121
ABBILDUNG 74: HÄUFIGKEITEN DER ANZAHL AN GEBOTEN FÜR LOSE FÜR DIE ERFASSUNG VON PPK .....	122
ABBILDUNG 75: HÄUFIGKEITEN DER ANZAHL AN GEBOTEN FÜR LOSE FÜR DIE ERFASSUNG VON PPK ABER OHNE RESTMÜLL....	122
ABBILDUNG 76: HÄUFIGKEITEN DER ANZAHL AN GEBOTEN FÜR LOSE FÜR DIE ERFASSUNG VON SPERRMÜLL.....	123
ABBILDUNG 77: ANZAHL DER GEBOTE FÜR LOSE MIT VERSCHIEDENEN EINWOHNERZAHLEN .....	124
ABBILDUNG 78: ANZAHL AN GEBOTEN FÜR LOSE DIFFERENZIERT NACH EINWOHNERDICHTEN I .....	125
ABBILDUNG 79: ANZAHL AN GEBOTEN FÜR LOSE DIFFERENZIERT NACH EINWOHNERDICHTEN II .....	126
ABBILDUNG 80: ANZAHL AN GEBOTEN JE LOS DIFFERENZIERT NACH WERTSCHÖPFUNGSTIEFE.....	127
ABBILDUNG 81: HÄUFIGKEIT DER GEBOTE JE LOS DIFFERENZIERT NACH BEREITSTELLUNG DER SAMMELBEHÄLTER.....	128
ABBILDUNG 82: ANZAHL AN GEBOTEN JE LOS DIFFERENZIERT NACH BEREITSTELLUNG VON UMSCHLAGKAPAZITÄTEN .....	129
ABBILDUNG 83: ANZAHL AN GEBOTEN JE LOS DIFFERENZIERT NACH ART DES ERFASSUNGSSYSTEMS.....	130
ABBILDUNG 84: HÄUFIGKEIT DER AUSSCHREIBUNGSBEDINGTEN WECHSEL DER AUFTRAGNEHMER IM ZEITABLAUF UND NACH FRAKTION .....	131
ABBILDUNG 85: EINWOHNERBEZOGENE ANTEILE AN DER BUNDESWEITEN ERFASSUNG VON LVP .....	137
ABBILDUNG 86: EINWOHNERBEZOGENE ANTEILE AN DER BUNDESWEITEN ERFASSUNG VON GLASVERPACKUNGEN.....	137
ABBILDUNG 87: EINWOHNERBEZOGENE ANTEILE AN DER LVP-ERFASSUNG IN BERLIN-BRANDENBURG .....	138
ABBILDUNG 88: EINWOHNERBEZOGENE ANTEILE AN DER LVP-ERFASSUNG IN HESSEN.....	138
ABBILDUNG 89: EINWOHNERBEZOGENE ANTEILE AN DER ERFASSUNG VON GLAS-VERPACKUNGEN IN BADEN-WÜRTTEMBERG	139
ABBILDUNG 90: EINWOHNERBEZOGENE ANTEILE AN DER ERFASSUNG VON GLAS-VERPACKUNGEN IN DER REGION RHEINLAND-PFALZ/SAARLAND .....	139

## A. Hintergrund und Verfahrensgang

### I. Anlass der Untersuchung

- (1) Marktentwicklungen, Ergebnisse verschiedener Verfahren sowie Eingaben von Marktteilnehmern haben in den zurückliegenden Jahren Anlass zu der Sorge gegeben, dass der Wettbewerb auf Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen<sup>1</sup> insgesamt eingeschränkt oder verfälscht sein könnte. In solchen Fällen kann das Bundeskartellamt die Marktverhältnisse gemäß § 32e Abs. 1 GWB<sup>2</sup> untersuchen. Ziel der vorliegenden Sektoruntersuchung ist vor diesem Hintergrund die Ermittlung und Bestandsaufnahme der Wettbewerbsverhältnisse auf den Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen.
- (2) Unter der Erfassung von Haushaltsabfällen wird die Sammlung von verschiedenartigen Abfällen privater Haushalte einschließlich Transport zur ersten Umschlag-, Vorbehandlungs- oder Verwertungsanlage verstanden. Nach der Sammlung der Abfälle bei den Haushalten oder an dafür eingerichteten Anlieferstellen (Depotcontainer, Wertstoffhöfe) werden die Abfälle auf Umschlagplätzen für den Weitertransport verladen, oder sie werden an Anlagen der nächsten Wertschöpfungsstufe angeliefert, wo sie sortiert, aufbereitet und/oder einer Verwertung zugeführt werden. Die Erfassung von Haushaltsabfällen ist Teil der Kreislaufwirtschaft, die gekennzeichnet ist durch eine Vielzahl horizontal und vertikal miteinander verflochtener Märkte auf mehreren Stufen der Wertschöpfungskette.
- (3) Haushaltsabfälle werden im Rahmen dieser Untersuchung in Verpackungsabfälle<sup>3</sup> und kommunale Haushaltsabfälle<sup>4</sup> unterschieden, für die jeweils unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen gelten. Von den Haushaltsabfällen werden Abfälle gewerblicher Anfallstellen und eine Vielzahl von industriellen Abfällen aus Produktionsprozessen oder anderen Quellen abgegrenzt.
- (4) Märkte für die Erfassung von Haushaltsabfällen sind von heterogenen Anbieterstrukturen und umfassenden Regulierungen geprägt. Neben wenigen überregional und international aktiven Unternehmen sind jeweils regional begrenzt kleinere und mittelständisch geprägte Unternehmen auf den Märkten aktiv. Die meisten Anbieter bieten nicht nur Erfassungsleistungen für Haushaltsabfälle an, sondern auch für Abfälle gewerblicher Anfallstellen und häufig auch für Industrieabfälle. Viele Anbieter sind vertikal in die nachfolgenden Wertschöpfungsstufen integriert.

---

<sup>1</sup> Unter Haushaltsabfällen im Rahmen dieser Untersuchung werden die Abfälle des AVV-Schlüssels 20 verstanden, die typischerweise bei privaten Haushalten anfallen. Verordnung über das Europäische Abfallverzeichnis (Abfallverzeichnis-Verordnung - AVV), Anlage zu § 2 Abs. 1 AVV, Abfallverzeichnis.

<sup>2</sup> Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. Juli 2021 (BGBl. I S. 2959), <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/BJNR252110998.html>.

<sup>3</sup> Vgl. für Begriffsbestimmungen im Rahmen der Verpackungsrücknahme § 3 Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234), VerpackG, <https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/VerpackG.pdf>, § 3 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen vom 21.08.1998, VerpackV, siehe [https://web.archive.org/web/20180613161825/http://www.gesetze-im-internet.de/verpackv\\_1998/VerpackV.pdf](https://web.archive.org/web/20180613161825/http://www.gesetze-im-internet.de/verpackv_1998/VerpackV.pdf), beide zuletzt abgerufen am 13.09.2021.

<sup>4</sup> Haushaltsabfälle, die nach abfall- und landesrechtlichen Regelungen durch die zuständigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu entsorgen sind und nicht nach abweichenden rechtlichen Regelungen – wie z.B. Abfälle aus Verkaufsverpackungen, die bei privaten Haushalten anfallen – entsorgt werden.



- (5) Sowohl Anbieter als auch Nachfrager von Erfassungsleistungen unterliegen abfall- und kommunalrechtlichen Regulierungen. Den Rahmen bilden zunächst das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)<sup>5</sup>, das ergänzt wird insbesondere durch die Regelungen des Verpackungsgesetzes (VerpackG, bis 2018 VerpackV), und verschiedene jeweils landesrechtliche Regelungen. Anwendung findet zudem das Vergaberecht (GWB, Teil 4).
- (6) Seit 2013 hat das Bundeskartellamt mehrere Zusammenschlussvorhaben in der Kreislaufwirtschaft geprüft, die verschiedene Märkte für die Erfassung von Haushaltsabfällen betrafen. Ein Schwerpunkt der Prüfung lag in diesen Verfahren auf der Erfassung von Verkaufsverpackungen im Rahmen des Dualen Systems der Verpackungsrücknahme nach § 6 VerpackV<sup>6</sup> sowie auf der Erfassung verschiedener „kommunaler“ Fraktionen, insbesondere Restmüll, Biomüll, Papier/Pappe/Kartonagen (PPK) und Sperrmüll. Erkenntnisse aus diesen Fusionskontrollverfahren und den darin durchgeführten Ausschreibungsanalysen haben Hinweise auf Marktverhältnisse auf regionalen Märkten gegeben, die auf eine Verfälschung des Wettbewerbs hindeuteten.
- (7) Im Rahmen der in diesen Verfahren auf den jeweils regionalen Märkten durchgeführten Ausschreibungsanalysen wurden Tendenzen zu einer rückläufigen Anzahl an Ausschreibungsteilnehmern, wenige Anbieterwechsel in Folge der Ausschreibungen sowie teils schwer interpretierbare Gebotsunterschiede identifiziert. Überregionale Analysen der im Bereich der Verpackungsrücknahme vorliegenden Ausschreibungsdaten zeigten darüber hinaus Anhaltspunkte für eine auch in anderen, nicht durch die Fusionskontrollverfahren abgedeckten Gebieten rückläufige Wettbewerbsintensität. In mehreren Verfahren war die Frage einer erheblichen Behinderung funktionsfähigen Wettbewerbs insoweit unbeachtlich, als dass es sich bei den betroffenen Märkten um Bagatellmärkte im Sinne des § 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GWB handelte<sup>7</sup>.
- (8) Des Weiteren lagen dem Bundeskartellamt Beschwerden vor, darunter von Betreibern dualer Systeme<sup>8</sup> und von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (im Folgenden: örE), die Erfassungsleistungen nachfragen. In den Eingaben wurde eine abnehmende Bieterzahl in öffentlichen Ausschreibungen bemängelt und der Verdacht missbräuchlicher Preissetzung durch die sich an den Ausschreibungen beteiligenden Entsorgungsunternehmen geäußert.
- (9) In verschiedenen Eingaben oder Äußerungen von Anbietern von Entsorgungsleistungen wurden Sorgen vor zunehmender Marktstärke einzelner regional oder überregional aktiver Unternehmen vorgetragen.

---

<sup>5</sup> Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen vom 4. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 27. Juli 2021 (BGBl. I S. 3146), siehe <https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/KrWG.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.09.2021.

<sup>6</sup> Seit 01.01.2019 Abschnitt 4 (§§ 18-23) VerpackG.

<sup>7</sup> Gem. § 36 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 GWB ist ein Zusammenschluss auch dann nicht zu untersagen, wenn die fusionskontrollrechtlichen Untersagungsvoraussetzungen auf einem Markt vorliegen, auf dem seit mindestens 5 Jahren Waren oder gewerbliche Leistungen angeboten werden und auf dem im letzten Jahr weniger als 20 Mio. € umgesetzt wurden (Ausnahmen ebendort).

<sup>8</sup> Vgl. Abschnitt D.

- (10) Einzelne Systembetreiber äußerten zudem den Verdacht, dass in sogenannten Mitbenutzungsverträgen<sup>9</sup> Preise von den beauftragten Entsorgungsunternehmen unzulässig differenziert würden.
- (11) Die Erkenntnisse aus den Fusionskontrollverfahren, die Hinweise und die Beschwerden von Marktteilnehmern deuten zusammengenommen darauf hin, dass in einigen Regionen marktbeherrschende oder überlegen marktmächtige Unternehmen auf den Märkten für Haushaltsabfallerfassung als Anbieter aktiv sein könnten. Aufgrund des daraus folgenden Risikos möglicher Wettbewerbsverfälschungen oder –einschränkungen hat das Bundeskartellamt eine Sektoruntersuchung nach § 32e Abs. 1 GWB eingeleitet. Eine Sektoruntersuchung kann eingeleitet werden, wenn Umstände vorliegen, die vermuten lassen, dass die Preise in einem Wirtschaftssektor starr sind oder der Wettbewerb aufgrund anderer Umstände eingeschränkt oder verfälscht ist.
- (12) Bei den Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen handelt es sich in der Regel um Ausschreibungsmärkte, die nicht nur formal bei den Ausschreibungsverfahren besonderen vergaberechtlichen oder vertraglichen Regeln unterliegen, sondern auch ökonomisch Besonderheiten aufweisen. Aufgrund von Skaleneffekten bei der haushaltsnahen Sammlung von Abfällen werden die Leistungen in der Regel für ganze Regionen und für einen längeren Zeitraum zusammengefasst und als zeitlich begrenztes Gebietsmonopol ausgeschrieben oder durch kommunale Stellen oder Unternehmen selbst erbracht. Auf Ausschreibungsmärkten werden bei der Beurteilung der Marktstärke einzelner Unternehmen neben den Marktanteilen und deren Entwicklung auch weitere Faktoren in Betracht gezogen, wie die jeweiligen Wettbewerbssituationen zum Zeitpunkt der Ausschreibungen sowie die Reaktionsverbundenheit der Wettbewerber zwischen verschiedenen Ausschreibungen und verschiedenen Märkten. Im Rahmen der Untersuchung wurden daher die ökonomischen Rahmenbedingungen für den Wettbewerb auf Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen im Rahmen des jeweiligen Ausschreibungsgeschehens analysiert.

## **II. Vorgehensweise und Verfahrensgang**

- (13) Die Ermittlung der Wettbewerbsverhältnisse im Bereich der Erfassung von Haushaltsabfällen erfolgte separat für das Duale System der Verpackungsrücknahmen (hierzu unter D.) und für kommunale Haushaltsabfälle (hierzu unter E.). Soweit möglich wurden Daten getrennt nach einzelnen Abfallfraktionen erhoben.

Ausgehend von den rechtlichen Rahmenbedingungen der Erfassung von Haushaltsabfällen (hierzu unter B.) sowie unter Berücksichtigung ökonomischer Besonderheiten der betroffenen Märkte (hierzu unter C.) wurden – soweit die jeweilige Datenlage dies zuließ – die in Abbildung 1 zusammengefassten Leitfragen untersucht. Im Rahmen der empirischen Analysen wurden verschiedene mögliche Einflussfaktoren auf die jeweiligen Parameter berücksichtigt.

---

<sup>9</sup> Vgl. im Detail Abschnitt D.V.

Abbildung 1: Leitfragen für die Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse

Leitfragen für die Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse bei der Erfassung von Haushaltsabfällen:

- Hat die Wettbewerbsintensität auf Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen im Zeitablauf abgenommen? (Hierzu Kap. D für Verpackungsabfälle und E für kommunale Abfälle)
- Halten einzelne Unternehmen eine anderen Wettbewerbern sowie den Nachfragern gegenüber herausgehobene Stellung in einzelnen Regionen oder bezogen auf ihre landes- oder bundesweiten bevölkerungsbezogenen Anteile an den zu vergebenden Erfassungsleistungen? (Hierzu Kap. D für Verpackungsabfälle)
- Ist im Zeitablauf ein Rückgang der Anzahl von Anbietern für Leistungen der Erfassung von Haushaltsabfällen insgesamt sowie im Hinblick auf die Teilnahme an einzelnen Ausschreibungen feststellbar? (Hierzu Kap. D für Verpackungsabfälle und E für kommunale Abfälle)
- Lassen sich im Zeitablauf inflationsbereinigt steigende Preise für die Erfassungsleistungen feststellen? (Hierzu Kap. D für Verpackungsabfälle)
- Ist die Häufigkeit von Anbieterwechseln im Zeitablauf zurückgegangen? (Hierzu Kap. D für Verpackungsabfälle)
- Gibt es Anhaltspunkte für eine Preisdifferenzierung im Rahmen des Abschlusses von Mitbenutzungsverträgen im dualen System? (Vgl. hierzu Kap. D.V)
- Lässt die Entscheidung zwischen kommunaler Eigenleistung oder Beauftragung privater Dritter Rückschlüsse über die Wettbewerbsverhältnisse bei der Erfassung kommunaler Abfälle zu? (Vgl. hierzu unter E.III).

(14) Im ersten Teil der Untersuchung wurden vor diesem Hintergrund für das gesamte Bundesgebiet Angaben zu den Märkten für die Erfassung von Abfällen aus Verkaufsverpackungen zunächst für den Zeitraum 2006 bis einschließlich 2016 (bezogen auf die jeweiligen Ausschreibungsverfahren) ermittelt. Hierzu wurden von Dezember 2016 bis Februar 2017 Daten bei den zu diesem Zeitpunkt zugelassenen und aktiven Systembetreibern nach § 6 Abs. 3 VerpackV bzw. Abschnitt 4 des VerpackG<sup>10</sup> sowie bei dem mit der Auswertung der Ausschreibungsergebnisse aus der gemeinsamen Ausschreibung der Erfassungsaufträge beauftragten Systemtreuhänder erhoben. Hierbei handelte es sich um folgende Unternehmen:

- BellandVision GmbH, Pegnitz
- DSD Der grüne Punkt GmbH & Co. KG, Köln
- ELS Europäische Lizenzierungssysteme GmbH, Bonn
- Interseroh Dienstleistungen GmbH, Köln
- Landbell Gesellschaft für nachhaltige Kreislaufwirtschaft mbH, Mainz
- Noventiz GmbH, Köln

---

<sup>10</sup> Siehe zu den rechtlichen Grundlagen von VerpackV bzw. VerpackG unten unter Kapitel B.

- Recycling Kontor Deutschland RKD GmbH & Co. KG, Köln
  - Reclay Systems GmbH, Herborn
  - Veolia Umweltservice Dual GmbH, Hamburg
  - Zentek Services GmbH & Co. KG, Köln
- (15) Im Jahr 2018 wurden zusätzlich Ausschreibungsdaten für die Ausschreibungsjahre 2017 und 2018 beim Systemtreuhänder nacherhoben; bei den dualen Systemen wurden zu den beiden Jahren Informationen über geänderte Erfassungssysteme<sup>11</sup> in den ausgeschriebenen Vertragsgebieten abgefragt; weitere Angaben wurden aus den Vorjahren fortgeschrieben.<sup>12</sup> Die Daten wurden fortlaufend bis 2020 ausgewertet.
- (16) Die beim Systemtreuhänder abgefragten Ausschreibungsdaten beinhalten für die seit 2011 ausgeschriebenen Leistungsverträge Angaben zu den Bietern, der Höhe der abgegebenen Gebote, der Vertragslaufzeit sowie zur Rücknahme von Geboten oder zum Ausschluss von Bietern.<sup>13</sup> Ausschreibungsdaten für die Jahre 2006 bis 2010 wurden von der Duales System Deutschland GmbH (kurz DSD) erhoben, die in diesem Zeitraum sämtliche Ausschreibungen durchgeführt hat.
- (17) Von den Systembetreibern wurden insbesondere Beschreibungen der jeweiligen Erfassungssysteme, Subunternehmerbeauftragungen, ausgeschriebene und/oder erfasste Mengen und Angaben zu Mitbenutzungsverträgen erhoben. Ferner wurden allgemeine Angaben zu den Erfassungsmärkten und den von den Systembetreibern gestellten qualitativen Anforderungen an Auftragnehmer abgefragt.
- (18) Für den zweiten Teil der Untersuchung wurden zwischen Oktober 2018 und Februar 2019 Daten von öRE zu den Märkten für die Erfassung kommunaler Abfälle erhoben. Insgesamt wurden im genannten Zeitraum Auskunftsbeschlüsse an 940 öRE bzw. Kreise, Städte und Gemeinden sowie Zweckverbände versandt.
- (19) Der mit dem Auskunftsbeschluss verbundene Online-Fragebogen bestand aus zwei Teilen. Im ersten Teil des Fragebogens wurden neben allgemeinen Angaben zum befragten öRE Angaben dazu abgefragt, ob die Erfassungsleistungen in Eigenregie bzw. mittels kommunaler Unternehmen oder Zweckverbänden erbracht werden oder ob hierzu Dritte über öffentliche Ausschreibungen beauftragt wurden. Außerdem wurden Angaben zu geplanten Wechseln der Beauftragungsart (Privatisierung vs. Rekommunalisierung) erbeten. Für den ersten Teil liegen von den 940 angeschriebenen Gebietskörperschaften und

---

<sup>11</sup> Unter einem Erfassungssystem versteht man die Gesamtheit der Strukturmerkmale der Abfallsammlung und des Transports. Hierzu gehören insbesondere die Erfassung im Hol- oder im Bringsystem, die Art der genutzten Sammelbehälter, der Sammelrhythmus, ergänzende Umschlag- und Sortierleistungen sowie zusätzliche Services im Rahmen der Sammlung. Vgl. hierzu im Detail Abschnitt D.II.1.

<sup>12</sup> Dies betraf z.B. die erfasste Menge, für die Vorjahreswerte zur Vereinfachung ohne erhebliche Einschränkungen der Aussagekraft als Näherungswerte fortgeschrieben wurden, um den Aufwand für die Beantwortung der Befragung in einem verhältnismäßigen Rahmen zu belassen.

<sup>13</sup> In Einzelfällen musste die Vergabe für ein Gebiet verschoben werden, z.B. weil wesentliche Teile der erforderlichen Abstimmung mit den zuständigen öRE noch ausstanden, oder wenn nach Ermittlung des Bestbieters kein Zuschlag erteilt werden konnte. In solchen Fällen wurden die Gebiete freihändig durch den zuständigen Ausschreibungsführer vergeben und die Daten entsprechend nachträglich angepasst.

Zweckverbänden 830 Antworten vor; diese umfassen sowohl Antworten von örE, die Entsorgungsdienstleistungen an Dritte vergeben als auch Antworten von örE, die Entsorgungsdienstleistungen in Eigenregie, mittels kommunaler Unternehmen oder im Rahmen von Zweckverbänden erbringen.

- (20) Im zweiten Teil des Fragebogens wurden für den Zeitraum von 2006 bis einschließlich 2018 (bezogen auf das Jahr der Durchführung der jeweiligen Ausschreibungsverfahren) Daten zu den ausgeschriebenen Leistungen, ggfs. erfolgter Aufteilung in verschiedene Lose, Bieter, Preise und qualitative Wertungskriterien, Leistungsdaten sowie Angaben zu den ausgeschriebenen Erfassungssystemen erhoben. Für den zweiten Teil haben von den 830 örE, die den ersten Teil beantwortet haben, 418 örE Datensätze für insgesamt 952 Ausschreibungsverfahren vorgelegt, mit denen Entsorgungsdienstleistungen an Dritte vergeben wurden. Jeder Datensatz umfasst ein einzelnes Ausschreibungsverfahren, in dem mehrere Sach- oder Gebietslose enthalten sein können. Von einigen örE wurden entsprechend der Anzahl durchgeführter Verfahren im Untersuchungszeitraum mehrere Datensätze übermittelt. Die Auswertung der Daten erfolgte in den Jahren 2019 und 2020.
- (21) Sowohl die Systembetreiber als auch ein Teil der befragten örE wurden sukzessive im Zuge der Datenaufbereitung und –auswertung zu einzelnen Details, unplausiblen oder unvollständigen Angaben befragt.

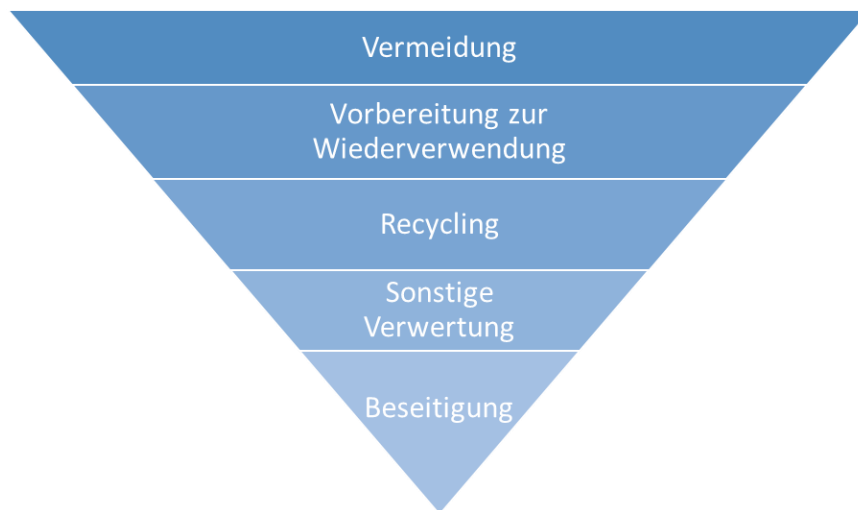
## B. Rechtliche Grundlagen der Haushaltsabfallerfassung

- (22) Den für die Erfassung von Haushaltsabfällen in Deutschland grundlegenden rechtlichen Rahmen setzt – auch in Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie<sup>14</sup> – das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Ergänzend gelten das VerpackG für die Rücknahme von Verkaufsverpackungen sowie jeweils landesrechtliche Normen für die Erfassung kommunaler Abfälle.

### I. Kreislaufwirtschaftsgesetz

- (23) Gemäß § 20 Abs. 1 S. 1 KrWG ist grundsätzlich die nach dem jeweiligen Landesrecht vorgesehene juristische Person, der öRE, zur Entsorgung von privaten Haushaltsabfällen verpflichtet. Details der Erfassung von Haushaltsabfällen werden in den Teilen 2 und 3 des KrWG geregelt. Dabei ist die gesetzlich vorgesehene Abfallhierarchie nach § 6 Abs. 1 KrWG zu beachten.

Abbildung 2: Die Abfallhierarchie der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle und des § 6 KrWG



- (24) Ranghöchstes Ziel ist nach § 6 Abs. 1 KrWG die Vermeidung von Abfällen. Nicht vermeidbare Abfälle sind für eine Wiederverwendung aufzubereiten, zu recyceln oder zu verwerten. Erst nach der Ausschöpfung der verfügbaren und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Stofferhaltung ist eine Beseitigung von Abfällen im Sinne der §§ 15f. KrWG vorgesehen.

---

<sup>14</sup> Richtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008 über Abfälle, zuletzt geändert durch die Änderungsrichtlinie zur Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2018/851 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle), engl. Waste Framework Directive, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0851&from=de> zuletzt abgerufen am 13.09.2021.

- (25) Zur Erfüllung der Ziele des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erfordert § 9 KrWG die Getrennthaltung und -sammlung von Abfällen. Für Bioabfälle wird die Getrennthaltungspflicht in § 11 KrWG konkretisiert.
- (26) Gemäß § 17 Abs. 1 KrWG sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen dazu verpflichtet diese dem öRE zur Entsorgung zu überlassen, soweit sie zu einer Verwertung auf ihren zur privaten Lebensführung genutzten Grundstücken nicht willens oder in der Lage sind. Ausgenommen sind Abfälle, für die gemeinnützige oder gewerbliche Sammlungen im Sinne der §§ 17 Abs. 2 und 18 KrWG durchgeführt werden. Weitere Ausnahmen regelt das Gesetz. Insbesondere wird im Rahmen der §§ 23ff. KrWG i.V.m. den Regelungen des VerpackG bzw. nach altem Recht – also für den Berichtszeitraum relevant – der VerpackV die Rücknahme von Verkaufsverpackungen auf Basis der Produktverantwortung der Hersteller und Inverkehrbringer geregelt.
- (27) Auf dieser Basis wird im Hinblick auf den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung die Erfassung von Restmüll, Biomüll, PPK und Sperrmüll im Rahmen der Andienungspflicht an den öRE einerseits sowie von Leichtverpackungen (kurz LVP) und Glas im Rahmen der Rücknahme von Verkaufsverpackungen in Umsetzung der Produktverantwortung andererseits unterschieden. Andere Abfälle (z.B. Altholz, Grünabfälle, Elektroschrott, Schadstoffsammlungen) werden in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.

## **II. Verpackungsverordnung und Verpackungsgesetz**

- (28) Auf der Basis des KrWG regelt der verpackungsrechtliche Rahmen die Rücknahme von Verkaufsverpackungen. Hersteller und Vertreiber (Inverkehrbringer), die mit Ware befüllte Verkaufsverpackungen, die typischerweise beim Endverbraucher anfallen (LVP, Glas und anteilig PPK), erstmals in Verkehr bringen, haben sich an einem oder mehreren dualen Systemen zu beteiligen.<sup>15</sup> Aufgabe der dualen Systeme ist die Organisation der separaten Erfassung und Verwertung von Verkaufsverpackungen im Rahmen der verpackungsrechtlichen Vorschriften.<sup>16</sup>
- (29) Die wirtschaftliche Grundlage für die Tätigkeit eines dualen Systems wurde bis 2018 durch § 6 Abs. 1 VerpackV gelegt. Die dort geregelte Systembeteiligungspflicht für Hersteller, die ihre Produkte in Verkaufsverpackungen an private Haushalte vertreiben, um-

---

<sup>15</sup> Bis zum 31.12.2018 § 6 VerpackV, abgelöst durch den am 01.01.2019 in Kraft getretenen § 7 VerpackG; für die Sektoruntersuchung maßgeblich ist der Zeitraum bis 2018, so dass im Folgenden auf die bis dahin geltende VerpackV Bezug genommen wird. Die nationale Verpackungsgesetzgebung basiert wie auch das KrWG auf der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben durch die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, zuletzt geändert durch die Änderungsrichtlinie zur Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle.

<sup>16</sup> § 6 VerpackV sowie §§ 7, 18ff. VerpackG.

fasste die Beauftragung eines oder mehrerer Systeme mit der flächendeckenden Rücknahme und Verwertung der Verpackungsmengen.<sup>17</sup> Seit dem 01.01.2019 ist das die VerpackV ersetzende VerpackG in Kraft, durch das verschiedene Regelungen übernommen und ergänzend Änderungen im Dualen System umgesetzt wurden.

- (30) Für die vorliegende Sektoruntersuchung ist primär die Art der Erfassung der Verkaufsverpackungen von Bedeutung. Grundsätzlich sind die Systembetreiber dazu verpflichtet, die Verkaufsverpackungen beim privaten Endverbraucher oder in dessen Nähe unentgeltlich abzuholen. Die Systembetreiber errichten zu diesem Zweck ein Erfassungssystem für die bei ihnen angemeldeten Verpackungsmengen; sie können bei der Errichtung und dem Betrieb des Erfassungssystems zusammenarbeiten.<sup>18</sup> Der Systembetrieb der einzelnen Systembetreiber umfasst im Weiteren die anschließende Sortierung und Verwertung entsprechend den Anforderungen nach Anhang I Nr. 1ff. zu § 6 VerpackV bzw. der Abschnitte 2 und 3 des VerpackG. Die VerpackV definierte auch verschiedene Leistungsmerkmale eines „Systems“ gemäß § 6 Abs. 3 VerpackV. Die Verpflichtungen der Systeme zur Einrichtung von Sammelsystemen und zur Verwertung der erfassten Verkaufsverpackungen wurden in Abschnitt 3 des VerpackG neu geregelt.
- (31) Die Erfassungssysteme müssen von den jeweiligen Systembetreibern mit den zuständigen öRE abgestimmt werden. Ein Erfassungssystem kann aus Hol-, Bring-, Misch- oder sogenannten Sondersammelsystemen bestehen. Die Systembetreiber können die Mitbenutzung von Sammeleinrichtungen der öRE gegen Entgelt verlangen und umgekehrt.<sup>19</sup>
- (32) Neu geregelt wurde im VerpackG die Abstimmung zwischen den dualen Systemen und den jeweils zuständigen öRE. Betroffen ist vor allem die Erfassung von PPK, die in § 6 Abs. 4 VerpackV noch als „Mitbenutzung der Einrichtungen“ des öRE gegen ein angemessenes Entgelt bezeichnet war.<sup>20</sup> Der neue § 23 Abs. 3 VerpackG sieht vor, dass sich die zur Entsorgung Verpflichteten bei der Ausschreibung koordinieren oder gegenseitig zur Ausschreibung beauftragen können. Außerdem wurde in § 22 VerpackG die Abstimmung zwischen Systembetreibern und öRE dahingehend geregelt, dass für die im Rahmen der Abstimmung für den jeweiligen Abstimmungspartner miterfassten PPK-Mengen ein Herausgabeanspruch besteht, sofern keine gemeinsame Verwertung von Systembetreiber und öRE vereinbart wurde (vgl. § 22 Abs. 4 S. 7 VerpackG).
- (33) Darüber hinaus wurde das Mitbenutzungsrecht zwischen dualen Systemen und öRE konkretisiert. War es in der VerpackV noch auf alle Verkaufsverpackungen bezogen, regelt es nun nur noch die Erfassung von PPK. Zur Gestaltung des Erfassungssystems für LVP

---

<sup>17</sup> Der nach § 6 Abs. 1 VerpackV, § 7 VerpackG verpflichtete Inverkehrbringer ist der Hersteller oder Importeur (§ 3 Abs. 14 VerpackG), bei „Handelsmarken“ i.d.R. abweichend der Vertreiber. In der Praxis haben sich für Systeme gemäß § 6 VerpackV bzw. Abschnitt 4 VerpackG als Synonyme die Bezeichnungen „duales System“ bzw. „Systembetreiber“ durchgesetzt, die auch im vorliegenden Bericht verwendet werden. Ferner wird unterschieden zwischen einem dualen System und dem Dualen System: Während ein duales System ein einzelnes von einem Systembetreiber organisiertes System bezeichnet, ist mit dem Dualen System das Gesamtsystem der haushaltsnahen Verpackungsrücknahme und -verwertung gemeint, das durch Zusammenwirken der einzelnen Systembetreiber bzw. den von diesen beauftragten Entsorgungsunternehmen besteht.

<sup>18</sup> § 6 Abs. 3 VerpackV, § 14 Abs. 1 VerpackG.

<sup>19</sup> vgl. § 6 Abs. 4 VerpackV, § 22 VerpackG.

<sup>20</sup> BGH, Urteil vom 01.02.2018 - III ZR 53/17; OLG Köln, Urteil vom 12.06.2007 – 24 U 4/06; OLG Düsseldorf, Urteil vom 04.02.2015 - VI-U (Kart) 16/14.



kann der örE allerdings eine Rahmenvorgabe festlegen (vgl. § 22 Abs. 2 VerpackG) oder eine einheitliche Wertstoffsammlung mit dem jeweiligen System vereinbaren (Abs. 5).

- (34) Das Modell der Ausschreibungsführerschaft, das bereits seit der ersten Ausschreibung auf Basis des Ausschreibungsvertrags vom 22.11.2010 praktiziert wird, ist nun in § 23 Abs. 2 VerpackG festgeschrieben. Im Rahmen dieses Modells führt ein hierfür nach einem im Ausschreibungsvertrag vereinbarten Verfahren festgelegter Systembetreiber als sogenannter Ausschreibungsführer die Ausschreibungen der Erfassungsleistungen durch. Der Ausschreibungsführer übernimmt nach einem ebenfalls zwischen den Systembetreibern vereinbarten Kostenteilungsschlüssel mindestens 50 % der Kosten der Erfassung in den von ihm ausgeschriebenen Gebieten (Hauptkostenverantwortung). Die restlichen Kosten werden nach einem im Ausschreibungsvertrag vereinbarten Schlüssel auf die anderen Systeme verteilt.<sup>21</sup>

### **III. Landesrechtlicher Rahmen der Erfassung von Haushaltsabfällen**

- (35) Anders als die bundesweit einheitliche Regulierung der Verpackungsrücknahme basiert die Erfassung von kommunalen Haushaltsabfällen weitgehend auf landesrechtlichen Regelungen. Die Erfassung von Haushaltsabfällen obliegt dem zuständigen örE, der gemäß § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG nach dem jeweiligen Landesrecht zu bestimmen ist. In den meisten Bundesländern werden kommunale Abfälle durch die Kreise und kreisfreien Städte als zuständige örE erfasst und verwertet. Ausnahmen bestehen z.B. in Nordrhein-Westfalen, wo für die Verwertung der Abfälle die Kreise und kreisfreien Städte zuständig sind (vgl. bspw. § 5 Abs. 1 LAbfG NRW) und die Aufgabe der Erfassung der Abfälle vom örE auf die Gemeinden übertragen ist (vgl. bspw. § 5 Abs. 6 LAbfG NRW). Andere Bundesländer räumen den Gemeinden ein, sich auf Antrag verschiedene Aufgaben des örE, u.a. die Erfassung der Abfälle, übertragen zu lassen (§ 6 Abs. 2 LAbfG BW). Daneben bestehen auch verschiedene Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit, etwa durch Gründung von Zweckverbänden, auf die die Entsorgungsaufgabe übertragen wird (z.B. § 6 Abs. 1 LAbfG NRW, Art. 8 Abs. 1 LAbfG Bay).
- (36) Die konkrete Ausgestaltung des Entsorgungssystems wird von den verpflichteten örE in einer Satzung festgehalten, z.B. § 9 LAbfG NRW. Hierin können etwa die Anschlussmöglichkeit bzw. der Anschlusszwang privater Haushaltungen geregelt oder bestimmt werden, welche Abfälle wie eingesammelt werden (Hol- oder Bringsystem, Abholrhythmus).
- (37) Ob die Erfassungsleistung in kommunaler Eigenleistung erbracht oder als öffentlicher Auftrag an Dritte vergeben wird, wird durch die Satzung in der Regel offen gelassen. Anstelle einer Regelung in der Satzung wird häufig auf die Möglichkeit einer Drittbeauftragung gemäß § 22 KrWG verwiesen.

---

<sup>21</sup> Vgl. ausführlich BKartA, B4-62/12, Sektoruntersuchung „Duale Systeme - Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung“, Bonn, 03.12.2012 (im Folgenden: SU duale Systeme), abrufbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Duale%20Systeme%20-%20Abschlussbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Duale%20Systeme%20-%20Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=7).

- (38) Da es sich im Falle der Drittbeauftragung um einen öffentlichen Auftrag handelt, findet gemäß § 97 Abs. 1 GWB das Vergaberecht Anwendung, sofern mit der Beauftragung die Schwellenwerte gemäß § 106 GWB iVm. RL 2014/25/EU überschritten werden. Sollte ein örE die haushaltsnahe Abfallerfassung nicht in Eigenleistung oder im Rahmen kommunaler Kooperationen erbringen, ist aufgrund der Auftragsvolumina in den meisten Fällen eine öffentliche Ausschreibung erforderlich.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Vgl. Art. 15 lit. a RL 2014/25/EU.

## C. Ökonomische Aspekte der Haushaltsabfallerfassung

- (39) Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein wirksamer Wettbewerb zur bestmöglichen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen und zur effizienten Allokation von Produktionsmitteln und Arbeitskräften führt. Je nach Art einer wirtschaftlichen Leistung kann die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ohne ergänzende Regularien allerdings eingeschränkt sein und suboptimale Ergebnisse mit überhöhten Preisen, mangelnder Qualität, ineffizienter Allokation von Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit/Bildung, Rohstoffe etc.) oder verzerrten Innovationsanreizen erzeugen. Märkte für die Erfassung von Haushaltsabfällen unterliegen ökonomischen Besonderheiten, die weitreichende Regulierungen, wie sie in Abschnitt B dargestellt sind, begründen können. Diese Regulierungen können ihrerseits wiederum dazu führen, dass die Marktstrukturen, innerhalb derer Aufträge für die Erfassung von Haushaltsabfällen vergeben werden, besonderen Gesetzmäßigkeiten folgen, die sich auf die Wettbewerbsverhältnisse auf den betroffenen Märkten auswirken.
- (40) Aufträge für die Erfassung von Haushaltsabfällen werden in Deutschland überwiegend im Rahmen von Ausschreibungen für eine befristete Zeit an ein Unternehmen vergeben; in den meisten Fällen werden mittel- bis langfristige Verträge geschlossen. Für den Vertragszeitraum wird einem Entsorgungsunternehmen exklusiv die Sammlung von Abfällen bestimmter Fraktionen für ein bestimmtes Gebiet übertragen. Es wird also ein zeitlich befristetes Gebietsmonopol für das jeweilige Vertragsgebiet vergeben; die potentiellen Auftragnehmer konkurrieren in größeren zeitlichen Abständen jeweils um den Markt bzw. wesentliche Teile davon (Wettbewerb *um* den Markt). Im Gegensatz dazu konkurrieren z.B. bei der Erfassung von Gewerbeabfällen verschiedene Entsorgungsunternehmen in einer ständigen Wettbewerbssituation um Entsorgungsaufträge von gewerblichen Anfallstellen, denn diese haben nur selten feste Laufzeiten von mehr als einem Jahr (Wettbewerb *auf* dem Markt).
- (41) Auf den Märkten für die Erfassung von Verkaufsverpackungen wird die Sammlung der Abfälle im Rahmen eines zwischen den Systembetreibern koordinierten Ausschreibungsverfahrens jeweils separat für die Fraktionen LVP und (Verpackungs-)Glas exklusiv an einen Auftragnehmer vergeben (Kapitel D). ÖrE erfassen Haushaltsabfälle dagegen entweder in Eigenleistung oder im Rahmen kommunaler Verbände; oder es werden Verträge an private Unternehmen unter Wahrung vergaberechtlicher Regelungen mittels öffentlicher Ausschreibungen ausgeschrieben (dazu Kapitel E).
- (42) Der Wettbewerb um den Markt basiert bei der Erfassung von Haushaltsabfällen auf den Kapitel B. skizzierten rechtlichen Rahmenbedingungen, im Bereich der Verpackungsrücknahme ergänzt um eine vertragliche Vereinbarung zwischen den Systembetreibern, den

sogenannten Ausschreibungsvertrag. Begründet werden diese Sonderregelungen mit Argumenten der kommunalen Daseinsvorsorge<sup>23</sup>, regulierungsbedürftigen natürlichen Monopolen<sup>24</sup> und bei der Verpackungsrücknahme mit Verbrauchervorteilen in Folge einer kartellrechtlich freistellungsfähig koordinierten Nachfrage nach Erfassungsleistungen<sup>25</sup>.

- (43) Im Folgenden werden Besonderheiten bei der Haushaltsabfallerfassung beschrieben, die den Wettbewerb *um* den Markt anstelle eines Wettbewerbs *auf* dem Markt begründen können (Abschnitt I). Bei der Analyse der Wettbewerbsbedingungen zu berücksichtigende Aspekte von Ausschreibungsmärkten werden anschließend dargestellt (Abschnitt II).

## I. Dichtevorteile bei der Haushaltsabfallerfassung

- (44) Tragende Gründe für die – kommunal oder im Rahmen des Dualen Systems – exklusive Vergabe von Aufträgen über die Erfassung von Haushaltsabfällen spezifischer Fraktionen für ein bestimmtes Gebiet können in Dichtevorteilen liegen, die zu einem natürlichen Monopol in den jeweiligen räumlichen Ausschreibungsgebieten führen.<sup>26</sup> Ein gleichzeitiges Nebeneinander konkurrierender Erfassungssysteme für dieselben Fraktionen in dem gleichen Gebiet, zwischen denen die Haushalte als Auftraggeber dann wählen könnten, wäre unter Umständen nur zu höheren Durchschnittskosten möglich, als durch einen (gleich effizienten) monopolistischen Anbieter. Diese Kostenstruktur würde einen Wettbewerb mehrerer Anbieter in einem räumlichen Gebiet mit großer Wahrscheinlichkeit verhindern; sie lässt ihn jedenfalls suboptimal erscheinen. Daher wäre die Haushaltsabfallerfassung für ein zusammenhängendes räumliches Gebiet am effizientesten durch einen (den effizientesten) Anbieter gewährleistet.<sup>27</sup>
- (45) In verschiedenen Fusionskontrollfällen wurde festgestellt, dass bei der Erfassung von Haushaltsabfällen im Vergleich zu benachbarten sachlichen Märkten wie z.B. der Gewer-

---

<sup>23</sup> Historisch gesehen war die Erfassung von Haushaltsabfällen bei ihrer erstmaligen systematischen Einführung häufig eng an kommunale Bereiche wie die Stadtreinigung gebunden. Vgl. Monopolkommission (2014), a.a.O., RN 1283, Massaruto, Antonio (2007), a.a.O..

<sup>24</sup> Vgl. Massaruto, Antonio (2007), Municipal waste management as a local utility: Options for competition in an environmentally-regulated industry. *Utility Policy* 15, S. 9-19.

<sup>25</sup> Vgl. die Sektoruntersuchung duale Systeme (2012), a.a.O..

<sup>26</sup> Wengleich die wettbewerbsrechtlich relevanten Märkte in der Regel räumlich größer sind, als die Zuständigkeitsgebiete einzelner öRE oder die Vertragsgebiete des Dualen Systems, bedarf die räumliche und zeitliche Bündelung der Beauftragung von Erfassungsleistungen nach Auffassung der Monopolkommission einer ökologischen und/oder ökonomischen Begründung; ein Verweis auf die kommunale Daseinsvorsorge reicht nicht aus. Nach Auffassung der Monopolkommission kann aus der gesetzlichen Regulierung von Überlassungspflichten, nach denen private Haushalte ihre Abfälle den öRE überlassen müssen, und den Möglichkeiten der öRE zur Inhousevergabe auch ein umfassender Marktverschluss resultieren. Vgl. Monopolkommission (2014), Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte, S. 494ff., insb. RN 1300, einsehbar und zuletzt abgerufen am 13.09.2021 unter [https://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG\\_XX\\_gesamt.pdf](https://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG_XX_gesamt.pdf), sowie Monopolkommission (2003), Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft, Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB, Bonn, S. 5, RN 12.

<sup>27</sup> Vgl. Monopolkommission (2014), a.a.O., RN 1301f., sowie Silvestrik, F. (2014), Competition and Environmental Externalities in the European Market of Municipal Waste, SEEDS Working Paper 11/2014, <http://www.sustainability-seeds.org/papers/RePec/srt/wpaper/1114.pdf>, S. 2, 11f., zuletzt abgerufen am 13.09.2021;

beabfallerfassung regelmäßig weniger Anbieter am in der Regel mehrere Erfassungsgebiete umfassenden, regionalen Markt tätig sind.<sup>28</sup> Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass mit den Sammeltouren bei der Haushaltsabfallerfassung tatsächlich die beschriebenen Dichtevorteile verbunden sind. Allerdings ist aufgrund der unterschiedlichen historischen Entwicklung der Erfassungsmärkte für Gewerbeabfälle und für Haushaltsabfälle sowie der diesbezüglichen Regelungen auch denkbar, dass sich die Anbieterstrukturen aufgrund der regulatorischen Vorgaben und weniger aufgrund der angenommenen Dichtevorteile in die heutige Form entwickelt haben.

*Abbildung 3: Das Grundversorgermodell der Monopolkommission*

Die Hypothese der Existenz maßgeblicher Dichtevorteile bei der Haushaltsabfallerfassung ist nicht unumstritten. In ihrem XX. Hauptgutachten stellt die Monopolkommission die angenommenen Dichtevorteile in der Haushaltsabfallerfassung jedenfalls in Großstädten in Frage. Eine vergleichbare Systematik wie im Bereich der leitungsgebundenen Energieversorgung sei denkbar, in der ein Grundversorger mit der Sicherstellung der Versorgung beauftragt wird und die Nachfrager die Möglichkeit haben, die Grundversorgung durch ein mindestens gleichwertiges Angebot eines zugelassenen Wettbewerbers zu ersetzen. Die Monopolkommission hält diesen Ansatz für prüfungswürdig. Bei geeigneter Gestaltung der Grundversorgung im Wege einer gezielt hierauf abzielenden Auftragsvergabe oder einer eigenständigen kommunalen Grundversorgung könnte auf diese Art eine Wettbewerbsoption eröffnet werden. Soweit die These vernachlässigenswerter Dichtevorteile in bestimmten räumlichen Strukturen richtig ist, könnten Wettbewerber in der Versorgung in den Markt treten und nachfragenden Haushalten zur Grundversorgung konkurrierende Angebote unterbreiten, ohne das Risiko nennenswerter Qualitätsverluste.

Soweit Wettbewerber kein hinreichend günstiges, qualitativ hochwertiges oder anders präferenzgerechtes Angebot unterbreiten könnten, bliebe es bei dem – bei Fremdvergabe zeitlich befristeten – regional monopolistischen Angebot des Grundversorgers. Wenn die Dichtevorteile vernachlässigbar wären oder wenn unbekannt wäre, in welchem Umfang diese Dichtevorteile bestehen, wäre der Grundversorger allerdings durch das Risiko eines Markteintritts eines Wettbewerbers stets dazu gezwungen, Preise unterhalb des Monopolpreises, im theoretischen Idealfall den Grenzkostenpreis, zu setzen.

## **II. Ausschreibungsmärkte**

- (46) Die Märkte für die Erfassung von Haushaltsabfällen im Auftrag der öRE und der dualen Systeme sind aufgrund von historischen und ökonomischen Gründen durch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen als Ausschreibungsmärkte organisiert.
- (47) Es wird häufig argumentiert, dass bei Ausschreibungen bereits sehr wenige Bieter genügen, um ein Wettbewerbsergebnis zu erzielen. In der Praxis dürften die hierfür unterstellten Annahmen und die erforderlichen Bedingungen allerdings nur selten erfüllt werden können; vielmehr dürften die Unterschiede zwischen Ausschreibungsmärkten und herkömmlichen Märkten eher gering sein. Ex ante Unklarheit der Bieter darüber, welche Höhe für den Zuschlag des Auftrags erforderlich ist (z.B. weil sie die konkreten Kosten der

---

<sup>28</sup> Vgl. z.B. B4-31/16 Remondis/Bördner, abrufbar unter [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de).

anderen Bieter nicht kennen), kann etwa dazu führen, dass Bieter schlechtere Angebote abgeben je geringer die Anzahl der anderen Bieter ist.<sup>29</sup>

- (48) Marktanteilen wird auf Ausschreibungsmärkten häufig nur eine untergeordnete Aussagekraft zugemessen, weil sie bei Ausschreibungen großer Aufträge mit langen Laufzeiten nach den einzelnen Vergabeverfahren stark schwanken können. Sie bilden daher anstelle der tatsächlichen Wettbewerbsstärke einzelner Marktteilnehmer jeweils nur eine Momentaufnahme der Verteilung der Aufträge zu einem bestimmten Zeitpunkt ab.<sup>30</sup> Dennoch kommt auch Marktanteilen und deren Entwicklung bei der Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse eine grundlegende Bedeutung zu, wenn ein hoher Marktanteil in einem Markt z.B. Hinweis auf eine überlegene Marktkennntnis ist, über einen längeren Zeitraum vorherrscht oder Folge überhöhter Kosten der Teilnahme an Ausschreibungen ist, die neue Wettbewerber abschrecken.<sup>31</sup>
- (49) Eine wesentliche Rolle bei der Beurteilung der Wettbewerbsverhältnisse spielen auch die Anzahl der am Markt aktiven Bieter und deren Fähigkeit, auch bei Verlust einzelner Aufträge nachhaltig als Wettbewerber am Markt Bestand zu haben.<sup>32</sup> In der Praxis steigt in der Regel mit zunehmender Anzahl an Bietern für den zum Zeitpunkt der Ausschreibung aktuellen Vertragspartner das Risiko eines Vertragsverlustes und der Anreiz zu möglichst wettbewerbskonformer Preissetzung.
- (50) Bei der Analyse der Wettbewerbsintensität auf Bieter- oder Ausschreibungsmärkten können neben den Marktanteilen und der Anzahl aktiver Bieter weitere, in den Rahmenbedingungen der jeweiligen Märkte begründete Indikatoren Relevanz für die Analyse haben:<sup>33</sup>
- Die Platzierungen und die konkreten Gebotshöhen können Hinweise über die Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Anbieter liefern.
  - Die Häufigkeit der Begegnungen einzelner Anbieter in verschiedenen Ausschreibungen kann Anhaltspunkte für die wettbewerbliche Nähe verschiedener Bieter geben.
  - Konkrete Wettbewerbsvorteile einzelner Unternehmen, wie z.B. kostenseitige Netzwerkeffekte durch räumliche Cluster mehrerer Aufträge vor Ort, können u.U. Hinweise auf zukünftige Marktmacht geben.
  - Marktzutrittsschranken können wie bei herkömmlichen Märkten auch die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs beschränken. Sie können in den Kostenstrukturen der jewei-

---

<sup>29</sup> Klemperer (2007): Bidding Markets, *Journal of Competition Law and Economics*, 3(1), 1-47, S. 7ff.

<sup>30</sup> Vgl. auch Leitfaden des Bundeskartellamtes zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle, RN 34f., abrufbar unter [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de). Marktanteile werden auf den Märkten für Haushaltsabfallerfassung in der Praxis des Bundeskartellamtes anhand der von den jeweiligen Aufträgen im räumlich relevanten Markt umfassten Einwohnerzahlen berechnet.

<sup>31</sup> Ebenda, S. 183f., sowie Oxera (2006), Bidding farewell? The ‚bidding market‘ defence in competition investigations, Oxera Agenda March 2006, S. 1-4, mit Verweis auf Klemperer (2005).

<sup>32</sup> Vgl. Schwalbe/Zimmer (2011), a.a.O., S. 181.

<sup>33</sup> Vgl. ebenda, jeweils mit weiteren Verweisen, sowie Klemperer (2007), a.a.O..

ligen Leistungen liegen (sunk costs, Investitionshöhe im Falle von Kapitalmarktrestriktionen), sie können aber auch durch regulatorische Vorgaben und das Ausschreibungsdesign (z.B. Leistungsvorgaben) begründet sein.

- Bei wiederholten Ausschreibungen können für den Vertragsinhaber Wettbewerbsvorteile bei der Folgeausschreibung entstehen, die gegenüber anderen Unternehmen eine gewisse Marktmacht verursachen. Dieser sogenannte Incumbency-Effekt beschreibt strukturelle Vorteile des Vorvertragsinhabers bei der Folgevergabe, die etwa im Hinblick auf die hier untersuchten Märkte in besonderer Ortskenntnis, noch nutzbarem aber bereits abgeschriebenem Anlagevermögen o.ä. liegen kann.<sup>34</sup>
- Wettbewerbsvorteile können im Rahmen von Ausschreibungen auf Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen auch in Dichtevorteile liegen. Dichtevorteile können bei der Tourenplanung innerhalb von Erfassungsgebieten auftreten oder aus Agglomerationsvorteilen bei Marktpräsenz in mehreren räumlich miteinander verbundenen Erfassungsgebieten resultieren.<sup>35</sup> Je geringer die Zutrittsschranken, die Vorteile der zum Ausschreibungszeitpunkt aktuellen Vertragshalter oder die Agglomerationsvorteile sind, desto eher ist mit einer hohen Wettbewerbsintensität zu rechnen.
- Zur Beurteilung der Gefahr von abgestimmten Verhaltensweisen zwischen Wettbewerbern (bei wiederholtem Aufeinandertreffen) ist wie bei herkömmlichen Märkten auch u.a. außerdem die Transparenz am Markt hinsichtlich des Angebotsverhaltens der Wettbewerber sowie die Interaktionshäufigkeit der Bieter in Betracht zu ziehen. Sind die abgegebenen Gebote für die Wettbewerber im Nachhinein nicht nachvollziehbar, erschwert dies i.d.R. eine beabsichtigte Koordinierung der Gebote ex ante. Dies gilt ebenso für seltene Interaktionen zwischen den Wettbewerbern.

(51) Auch die Rahmenbedingungen, die durch die Ausschreibungen gesetzt werden, also vor allem die Festlegung des Umfangs und der Art der ausgeschriebenen Leistungen, Verfahren der Angebotsabgabe und bei wiederholten Ausschreibungen der Häufigkeit und Planbarkeit können die Wettbewerbsintensität auf Ausschreibungsmärkten beeinflussen. Die Gestaltung der Ausschreibung kann sich auf die Anzahl der (kompetitiven) Bieter einer Ausschreibung, für die der Auftrag durchführbar, von Interesse und Relevanz ist, sowie deren Wettbewerbsfähigkeit und Marktverhalten auswirken.

- Wenn die jeweiligen Auftragsvolumina einen relativ hohen Anteil am Umsatz der an den Ausschreibungen beteiligten Unternehmen haben, kann dies zu einem kompetitiveren Marktverhalten führen, da das Angebot eines überhöhten Preises das Risiko birgt, den vollständigen Auftrag nicht zu erhalten.<sup>36</sup>
- Auch große zeitliche Abstände zwischen einzelnen Ausschreibungen können dazu führen, dass einzelne Verträge für die Bieter ein hohes wirtschaftliches Gewicht und die Bieter einen Anreiz zur Abgabe kompetitiver Gebote haben.

---

<sup>34</sup> Vgl. Oxera (2006), a.a.O., mit weiteren Verweisen.

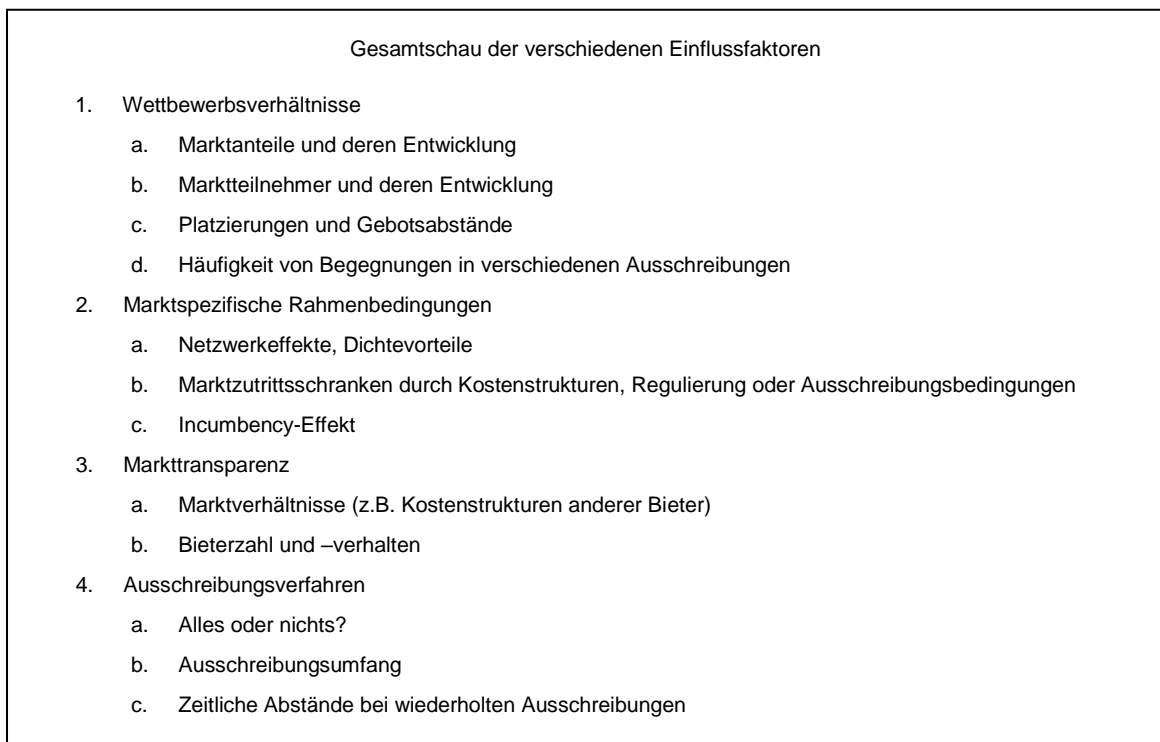
<sup>35</sup> Siehe Abschnitt C.I.

<sup>36</sup> Vgl. Klemperer (2007), a.a.O., S. 4ff.

- Häufige und kleinteiligere Ausschreibungen können umgekehrt den Nachteil von Auftragsverlusten und damit von nachhaltigen betriebswirtschaftlichen Schäden unkompetitiver Gebotsabgaben reduzieren und gleichzeitig die Reagibilität zwischen Wettbewerbern und damit die Gefahr kollusiven Verhaltens erhöhen.
- Allerdings können in Relation zum Unternehmensumsatz potentieller Bieter große Aufträge auch dazu führen, dass Bieter abgeschreckt werden oder im Falle von Kapitalmarktrestriktionen oder in den Ausschreibungsbedingungen festgelegten Anforderungen vom Markt ausgeschlossen werden. Dieser Effekt kann den oben beschriebenen Incumbency-Effekt verstärken, wenn Umfang und Dauer der Aufträge eine künstliche Marktzutrittsschranke für potentielle Wettbewerber aufbauen.
- Zur Vermeidung von kollusiven Verhaltensweisen sollten außerdem nach einer Vergabe möglichst wenige Informationen über das Gebotsverhalten bereitgestellt werden, da das Fehlen solcher Informationen eine beabsichtigte Koordinierung ex ante deutlich erschwert. Wenn durch das Ausschreibungsdesign die von den Bietern erwartete Interaktionshäufigkeit reduziert werden kann oder Unsicherheit über die Interaktionshäufigkeit besteht, kann das ebenfalls eine Koordinierung erschweren.

(52) Aus den verschiedenen Einflussfaktoren und der nicht immer eindeutigen Wirkrichtung einzelner Punkte wird deutlich, dass letztlich nur eine Gesamtschau der verschiedenen Elemente eine Aussage dazu erlauben, wie es um die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs auf einzelnen (Ausschreibungs-)Märkten bestellt ist. Dabei werden nicht immer Angaben zu allen aufgeführten Aspekten verfügbar sein. Einen zusammenfassenden Überblick gibt nachfolgende Abbildung 4.

*Abbildung 4: Prüfschema für Ausschreibungsmärkte*





## **D. Erfassung von Verkaufsverpackungen privater Haushalte**

- (53) Ziel dieses Kapitels der Sektoruntersuchung ist die Ermittlung von Anhaltspunkten für einen möglicherweise eingeschränkten oder verzerrten Wettbewerb auf den Märkten für die Erfassung von LVP und Glas.
- (54) Im Folgenden wird auf Basis der rechtlichen und vertraglichen Rahmenbedingungen (dazu unter I.) das Ergebnis der Auswertung der Antworten der Systembetreiber auf den Auskunftbeschluss des Bundeskartellamtes vom 19.12.2016 sowie der in verschiedenen Fragerunden ermittelten Daten dargestellt. In den Abschnitten II und III werden deskriptive Auswertungen zu Erfassungssystemen, der Anbieterstruktur und zu den Ergebnissen der Ausschreibungsverfahren dargestellt. In Kapitel IV wird die deskriptive Auswertung ergänzt um eine ökonomische Analyse der Entwicklung von Anzahl und Höhe der in den Ausschreibungen abgegebenen Gebote sowie der im Rahmen der Ausschreibungen beobachtbaren Wechselhäufigkeit. In Abschnitt V wird auf Besonderheiten sogenannter Mitbenutzungsverträge eingegangen.

### **I. Verpackungsrücknahme im Dualen System**

- (55) Die Erfassung von Abfällen aus Verkaufsverpackungen, die üblicherweise bei privaten Haushalten anfallen, wird in Folge der verpackungsrechtlichen Systembeteiligungspflichten von im Wettbewerb stehenden Systembetreibern im Dualen System der Verpackungsentsorgung organisiert. Das Duale System wurde 1991 mit dem Ziel gegründet, die zunehmenden Abfallmengen aus Verkaufsverpackungen zu reduzieren und die Hersteller an den Kosten der Entsorgung zu beteiligen. Die Systembetreiber sind Dienstleistungsunternehmen, die auf der einen Seite Inverkehrbringern von Verpackungen zur Erfüllung ihrer verpackungsrechtlichen Entsorgungspflichten die Beteiligung an einem Rücknahmesystem (duales System) anbieten („Systembeteiligung“). Aufgabe eines Rücknahmesystems ist die Erfassung, Sortierung und Verwertung von Verkaufsverpackungen im Sinne des § 3 Abs. 1 VerpackG. Auf der anderen Seite fragen die Systembetreiber Erfassungsleistungen und Entsorgungsleistungen auf verschiedenen der Erfassung nachgelagerten Wertschöpfungsstufen nach. Die haushaltsnahe Erfassung von Verpackungsabfällen wird im Rahmen eines zwischen den Systembetreibern koordinierten Ausschreibungsverfahrens nachgefragt. Nachgelagerte Sortier-, Aufbereitungs- und Verwertungsleistungen werden jeweils individuell nachgefragt oder durch verbundene Unternehmen erbracht.

#### **1. Historie und vertragliche Grundlagen<sup>37</sup>**

- (56) In der Gründungsphase war die Duales System Deutschland GmbH (kurz DSD), auch bekannt unter dem Markenzeichen „Der Grüne Punkt“, ein mit der Umsetzung des Dualen Systems beauftragter Monopolist. Der Gesellschafterkreis von DSD bestand aus einer

---

<sup>37</sup> Vgl. ausführlich die SU duale Systeme, a.a.O..

Vielzahl von Unternehmen aus Industrie und Handel; Entsorgungsunternehmen waren aufgrund kartellrechtlicher Bedenken ausgeschlossen.

- (57) Die von DSD mit den Entsorgungsunternehmen zu schließenden Verträge konnten in der Anfangsphase des Dualen Systems frei vergeben werden. Auch hinsichtlich des Umfangs (Leistungsangebote verschiedener Wertschöpfungsstufen) der Entsorgungsverträge und deren Laufzeit bestanden noch nicht die heutigen Beschränkungen. Oftmals wurden leistungsumfangreiche Verträge mit langer Laufzeit vergeben.
- (58) Die Monopolstellung von DSD auf dem Lizenzierungsmarkt wurde mit der ersten VerpackV-Novelle 1998 aufgelöst; es wurde klargestellt, dass die VerpackV den parallelen Betrieb mehrerer dualer Systeme zulässt. Die Verträge mit den Entsorgern auf der Erfassungsstufe sollten außerdem ausgeschrieben werden. Aufgrund langer Laufzeiten bestehender Verträge hatte diese Maßnahme aber zunächst wenig Auswirkung auf den Wettbewerb auf den betroffenen Entsorgungsmärkten.
- (59) Zusätzlich zu den neuen abfallrechtlichen Regelungen beförderten verschiedene Kartell- und Missbrauchsverfahren der Europäischen Kommission und des Bundeskartellamtes die Marktöffnung für weitere duale Systeme. In einer Entscheidung aus dem Jahr 2001 verpflichtete die EU-Kommission DSD dazu, neuen dualen Systemen einen diskriminierungsfreien Marktzugang zu gewähren.<sup>38</sup> Die Entscheidung sah außerdem vor, dass bereits laufende langfristige Verträge längstens bis Ende 2003 laufen und danach neu ausgeschrieben werden sollten.
- (60) Verschiedene weitere Verfahren führten zur Auflösung der Gesellschafterstruktur von DSD und begünstigten den Marktzutritt weiterer dualer Systeme. Zur Vermeidung ineffizienter Doppelstrukturen kooperierten die dualen Systeme bei der Erfassung von Verpackungsabfällen zunächst auf der Basis von Mitbenutzungsvereinbarungen, die den neu in den Markt getretenen Systembetreibern Zugang zu den zwischen DSD und den Entsorgungsunternehmen vereinbarten Entsorgungssystemen ermöglichten. Die Kostenaufteilung erfolgte auf der Basis eines neu geschlossenen Mengenermittlungsvertrags. Im Jahr 2010 schlossen die Systembetreiber nach weiteren Kartellverfahren einen Ausschreibungsvertrag, der die koordinierte Vergabe von Erfassungsleistungen durch Ausschreibungen der dualen Systeme auf eine neue Basis stellte. Außerdem wurden Vereinbarungen zur Kostenteilung und zur Ermittlung der hierfür zu berechnenden Marktanteile getroffen. Neu in den Markt tretende Systembetreiber können in die Verträge der dualen Systeme eintreten.<sup>39</sup> Die Verträge sind verpackungsrechtlich durch § 6 Abs. 3 Satz 3 VerpackV (neu: § 14 Abs. 1 Satz 4 VerpackG) gestützt, wonach mehrere Systembetreiber bei der Errichtung und dem Betrieb ihrer Sammelstruktur zusammenwirken können.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Entscheidung 2001/837/EG vom 17.9.2001, ABI. L 319/1-29.

<sup>39</sup> Bei den Verträgen handelt es sich um den „Vertrag über die Grundlagen der Ausschreibung von Verträgen über die Erfassung von Glas- und Leichtverpackungen“ (Ausschreibungsvertrag), zwei Mengenermittlungs-/Mengenclearingverträge (in der Ursprungsfassung „Vereinbarung über die Ermittlung von Lizenz- bzw. Vertragsmengenanteilen“ für Glas/LVP bzw. PPK), und den „Vertrag über das Clearing von Nebenentgelten sowie Mitbenutzungsentgelten bei der Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen“ (Nebenentgeltclearing-Vertrag). Siehe die SU duale Systeme.

<sup>40</sup> Siehe ausführlich zur Historie des Dualen Systems der Verpackungsrücknahme, den verschiedenen Kartell- und Missbrauchsverfahren sowie den Auswirkungen der Marktöffnung die SU duale Systeme.

- (61) Da es sich bei den Systembetreibern nicht um öffentliche Auftraggeber handelt, unterliegen die Ausschreibungen und Vergabeverfahren nicht dem Vergaberecht. Die vertraglichen und verpackungsrechtlichen Regelungen wurden allerdings in Teilbereichen an den Vergabekriterien der §§ 97ff. GWB orientiert; im neu gefassten VerpackG wurde in § 23 Abs. 5 die Eignungsprüfung und die Prüfung möglicher Ausschlussgründe explizit an die vergaberechtlichen Vorschriften der §§ 122ff. GWB angelehnt.
- (62) Der Ausschreibungsvertrag regelt, dass die Erfassungsverträge durch jeweils einen für ein räumliches Gebiet (im Folgenden auch: Vertragsgebiet) zuständigen Systembetreiber (Ausschreibungsführer nach § 1 Abs. 5 des Ausschreibungsvertrags; die Ausschreibungsführerschaft ist seit 01. Januar 2019 auch in § 23 Abs. 2 VerpackG normiert.) ausgeschrieben und vergeben werden. Die Vertragsgebiete sind in den meisten Fällen Landkreise oder kreisfreie Städte. Die Zuständigkeit für die Abstimmung von Erfassungssystemen mit den öRE, die Ausschreibungen und die Beauftragung der Entsorgungsunternehmen (Ausschreibungsführerschaft) wird getrennt für Glas und Leichtverpackungen (LVP) für jeweils zwei aufeinander folgende Vertragsperioden à drei Jahre<sup>41</sup> an die am Ausschreibungsverfahren teilnehmenden Systeme verlost (vgl. § 10 des Ausschreibungsvertrages). Im Regelfall werden für die einzelnen Vertragsgebiete die Ausschreibungsführerschaften also alle sechs Jahre neu verteilt. Die Vertragslaufzeiten wurden mit Abschluss des Ausschreibungsvertrags so festgelegt, dass jedes Jahr für jede Abfallfraktion bundesweit etwa ein Drittel der Gebiete ausgeschrieben wird und sich die Ausschreibungen aller Gebiete innerhalb von drei Jahren einmal wiederholen.
- (63) Zur Verlosung anstehende Vertragsgebiete werden im Jahr vor der Ausschreibung anhand eines am bundesweiten Marktanteil der Systeme auf dem Lizenzierungsmarkt orientierten Schlüssels in einem Losverfahren auf die Systeme verteilt.<sup>42</sup> Die Ausschreibungsführer schließen nach Verteilung der Vertragsgebiete Abstimmungsvereinbarungen mit den zuständigen öRE, in denen die wesentlichen Merkmale des jeweiligen Erfassungssystems festgelegt werden. Über eine gemeinsame durch einen unabhängigen Dritten betriebene Ausschreibungsplattform werden die Erfassungsverträge ausgeschrieben. Ein Ausschreibungsgebiet kann in mehrere Gebietslose oder Sachlose aufgeteilt werden.
- (64) Die Gebote zu den Ausschreibungen werden auf einer Ausschreibungsplattform hinterlegt. Nebenangebote der Bieter, z.B. in Form eines gebündelten Angebots von Erfassung und Sortierung, sind nicht zulässig. Nach Auswertung der Gebote durch einen unabhängigen Treuhänder erhält der Ausschreibungsführer die Information über den Bestbieter sowie den Gebotsabstand zum zweitbesten Bieter in 5%-Punkt-Spannen.
- (65) Der Ausschreibungsführer prüft nach Mitteilung des Bestbieters insbesondere dessen Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit auf der Basis von u.a. Vergabegesprächen und über die Vorlage detaillierter Umsetzungskonzepte. Preisnachverhandlungen sind nicht zulässig. Nach Prüfung aller relevanten Dokumente wird ein Erfassungsvertrag zwischen Ausschreibungsführer und beauftragtem Entsorger abgeschlossen.

---

<sup>41</sup> Ausnahmen von der dreijährigen Laufzeit wurden in einigen Jahren in Folge von Umstellungen des Ausschreibungsmodells auf der Basis des Ausschreibungsvertrags von 2010 oder im Rahmen von Gebietsreformen gemacht.

<sup>42</sup> Ausnahmen zum Verlosungsverfahren regelt der Ausschreibungsvertrag.

- (66) Die restlichen Systembetreiber schließen Verträge zur Mitbenutzung des zwischen Ausschreibungsführer und Entsorgungsunternehmen vereinbarten Erfassungssystems. Der Ausschreibungsführer trägt 50 % der Gesamtkosten zzgl. eines an seinem Marktanteil auf dem bundesweiten Lizenzierungsmarkt bemessenen Anteils (sog. Hauptkostenverantwortung).
- (67) Aufträge über Leistungen zur Sortierung und Verwertung, die gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 VerpackV (neu: § 14 Abs. 2 VerpackG) ebenfalls den Systembetreibern obliegen, werden grundsätzlich unabhängig voneinander von den einzelnen Systembetreibern individuell und getrennt nach den Fraktionen Glas und LVP vergeben.

## 2. Systembetreiber im Dualen System

- (68) Für die Aufnahme des Systembetriebs benötigt ein Systembetreiber die Zulassung der jeweils zuständigen Landesumweltbehörde.<sup>43</sup> Im Jahr 2020 waren die folgenden dualen Systeme bundesweit zum Systembetrieb zugelassen<sup>44</sup>:

Abbildung 5: Zuzuordnende Marktanteile der Systeme für das Kalenderjahr 2020  
(Gesamtmarkt; auf Basis der Jahresmeldung vom 1. Juni 2021 mit Stichtag Mengenerhebung 14. Mai 2021)<sup>45</sup>

System	Fraktion		
	PPK	Glas	LVP
<b>BellandVision</b>	12,48%	36,47%	17,77%
<b>DSD</b>	20,60%	13,50%	18,32%
<b>Interseroh</b>	9,88%	12,74%	12,58%
<b>Landbell</b>	19,31%	4,24%	7,39%
<b>Noventiz</b>	7,94%	6,14%	8,57%
<b>PreZero</b>	2,36%	4,04%	5,21%
<b>Reclay</b>	12,12%	10,14%	16,10%
<b>EKO-Punkt</b>	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Veolia</b>	1,20%	0,32%	0,57%
<b>Zentek</b>	14,11%	12,41%	13,49%

<sup>43</sup> § 6 Abs. 5, 6 VerpackV (alt) bzw. § 18 VerpackG (neu).

<sup>44</sup> Seit dem Jahr 2021 ist nach Übernahme und Integration der Recycling Kontor GmbH & Co. KG auch Remondis wieder mit einem Dualen System aktiv; die übernommene Recycling Kontor firmiert inzwischen unter EKO-Punkt GmbH & Co. KG.

Für das Jahr 2022 wird mit dem Marktzutritt von der Recycling Dual GmbH gerechnet, die eine Tochtergesellschaft der SmurfitKappa-Group, einem führenden europäischen Papierhersteller, ist.

<sup>45</sup> Die Tabelle zeigt die Verteilung der Anteile am Markt für die Lizenzierung der Verpackungsrücknahme durch die Betreiber von dualen Systemen (Leichtverpackungen) im 4. Quartal 2020 in Deutschland. Die genannten Marktanteile gelten bundesweit. Quelle: Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister; die gemäß § 26 Abs. 1 Satz 2 Nrn. 14 bis 16 VerpackG festgestellten und bundeslandbezogen veröffentlichten aktuellen Marktanteile können unter <https://www.verpackungsregister.org/stiftung-behoerde/marktanteile> abgerufen werden.

- (69) Mehrere Systembetreiber sind verbundene Unternehmen von Entsorgern, die auch Erfassungsleistungen anbieten. Im Einzelfall betrifft das nach Kenntnis des Bundeskartellamtes die folgenden Unternehmen:

Abbildung 6: Vertikal integrierte Duale Systeme

Systembetreiber	Unternehmenszugehörigkeit
BellandVision GmbH	Suez-Gruppe
EKO-Punkt GmbH & Co. KG	Rethmann-Gruppe / Remondis
INTERSEROH Dienstleistungs GmbH	Alba Group
PreZero Dual GmbH	Schwarz-Gruppe mit dem Entsorgungsunternehmen PreZero Stiftung & Co. KG (ehem. Tönsmeier, im Folgenden bezeichnet mit Tönsmeier/PreZero)
Recycling Dual GmbH (voraussichtlich ab 2022)	Smurfit Kappa-Group
Veolia Umweltservice Dual GmbH	Veolia
Zentek GmbH & Co. KG	Gemeinschaftsunternehmen mehrerer mittelständischer Entsorgungsunternehmen

### 3. Erfassungssysteme im Dualen System

- (70) Wesentliche Merkmale eines Erfassungssystems sind die Erfassungsart (Holsystem oder Bringsystem), die Behälterart und der Abholrhythmus. Die Ausschreibungsführer stimmen mit den für das jeweilige Vertragsgebiet zuständigen öRE ab, wie das jeweilige Erfassungssystem gestaltet werden soll. Die darauf basierende Systembeschreibung dient als Grundlage für die Kalkulation der Gebote und die Vertragserfüllung durch die Entsorgungsunternehmen.
- (71) Im Holsystem werden Abfälle von dem erfassenden Unternehmen an den Liegenschaften der privaten Haushalte gesammelt. Die Sammlung erfolgt zumeist als Straßensammlung, in der die Sammelbehälter der Haushalte zur Sammlung/Leerung am Straßenrand abgestellt werden. In einigen Erfassungsgebieten gibt es fakultativ oder obligatorisch einen Tonnenservice, bei dem die Erfassungsgefäße vom beauftragten Unternehmen am regelmäßigen Behälterstellplatz (z.B. Hof, Keller) abgeholt, geleert und an den Platz zurückgestellt werden („Full Service“). Die Erfassungssysteme im Holsystem umfassen in der Regel die Abfuhr verschiedener Arten von Sammelbehältern, die nach Behälterart, Teilgebiet des Vertragsgebietes oder Jahres-/Saisonzeiten teils in unterschiedlichen Abfuhrhythmen geleert werden. Bei der Analyse der Daten mussten zur Vereinfachung Festlegungen auf Sammelbehälter oder Abfuhrhythmen getroffen werden. In diesen Fällen wurden die zahlenmäßig häufigsten Angaben je Erfassungsgebiet für die Analyse herangezogen.
- (72) Im Bringsystem werden die Abfälle an zentralen Sammelplätzen erfasst; dies können Stellplätze/Unterflureinrichtungen für Depotcontainer, Wertstoffhöfe oder andere Arten von Annahmestellen sein.

- (73) Die gängigsten Behälterarten für die Erfassung von Leichtverpackungen waren zum Stand der Datenerhebung Müllgroßbehälter (MGB) verschiedener Größenordnungen von 60 Liter bis 1.100 Liter Fassungsvermögen sowie Sammelsäcke. In knapp 90 % der im Jahr 2017 ausgeschriebenen Verträge war ein Holsystem aus Sack- und/oder Tonnen-sammlung eingerichtet. Bei der Glaserfassung überwogen Bringsysteme über Depotcon-tainer an ausgewiesenen Standorten oder Wertstoffhöfen mit ca. 95 % der Verträge. So-wohl in der LVP-Erfassung als auch in der Glaserfassung werden in den Erfassungsge-bieten verschiedene Sammelsysteme und Behälter kombiniert.
- (74) Die Regelungen zu Sammelrhythmen unterscheiden sich zwischen verschiedenen Ver-tragsgebieten, räumlich innerhalb der Vertragsgebiete sowie abhängig von der Behälterart und dem Sammelsystem. Sowohl im Hol- als auch im Bringsystem wurde im Ausschrei-bungsjahr 2017 am häufigsten ein System mit zweiwöchiger Leerung ausgeschrieben; die Werte lagen je nach System und Behälterart zwischen knapp 55 % und rd. 77 %.
- (75) Neben Vorschriften zur Organisation der Verpackungsrücknahme schreibt das Verpa-ckungsrecht auch vor, dass die dualen Systeme auf die jeweiligen Sammelsysteme der örE abzustimmen sind. Nach alter Rechtslage hat § 6 Abs. 4 VerpackV die schriftliche Ab-stimmung unter besonderer Berücksichtigung der Belange der örE vorgeschrieben. Die Regelung wurde in § 21 Abs. 1 des am 01. Januar 2019 in Kraft getretenen VerpackG übernommen; zusätzlich besteht für die örE gem. Abs. 2 die Möglichkeit verbindlicher Rahmenvorgaben für die Art des Sammelsystems, der Behälter und des Abfuhrhythmus.
- (76) Die Erfassung von Altpapier (PPK) umfasst in nennenswerten Mengen sowohl Abfälle aus der AVV-Kategorie „Siedlungsabfälle“ (AVV Gruppe 20) als auch aus der AVV-Kategorie „Verpackungen“ (AVV Gruppe 15.01). Um Doppelstrukturen bei der Abfallsammlung zu vermeiden, wird die PPK-Erfassung von den jeweils zuständigen örE organisiert und in Ei-genleistung erbracht oder öffentlich ausgeschrieben und vergeben. Nach altem Recht konnten die örE gem. § 6 Abs. 4 VerpackV die Mitbenutzung der Sammeleinrichtungen gegen ein angemessenes Entgelt verlangen; gleichermaßen hatten die Systembetreiber das Recht, diese Mitbenutzung gestattet zu bekommen. Diese Regelung wurde in den § 22 Abs. 4 VerpackG übernommen und in den Kontext der Abstimmungsvereinbarung zwischen Systembetreiber und örE gestellt (s.o., Abschnitt B.II.). Nach der Neuregelung grundsätzlich denkbar ist auch eine Aufteilung dahingehend, dass örE und Systembetrei-ber die PPK-Erfassung gemeinsam ausschreiben und zu deren Durchführung den jeweils anderen beauftragen (§ 23 Abs. 3 VerpackG). § 22 Abs. 4 VerpackG enthält darüber hin-aus Vorschriften zur bisher unregelmäßig gemeinsamen Verwertung bzw. zur Herausgabe eines Masseanteils der gesammelten Mengen an den Mitbenutzer.
- (77) PPK kann auch im Rahmen von gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlungen gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3, 4 KrWG erfasst werden. Gemeinnützige Sammlungen erfolgen z.B. im Rahmen von Vereinssammlungen. Das von privaten Haushalten gesammelte PPK wird dabei entweder im Holsystem bei den Haushalten abgeholt oder an zentralen Sam-melstellen gesammelt. Gewerbliche Sammlungen sind sowohl im Hol- als auch im Bring-system möglich. Angaben zur Häufigkeit gewerblicher oder gemeinnütziger Sammlungen wurden im Rahmen der Sektoruntersuchung nicht erhoben.

- (78) In mehreren Entsorgungsgebieten (für im Jahr 2018 laufende Verträge 7 % der Nennungen der Systembetreiber) werden Verkaufsverpackungen auf der Basis des § 25 Abs. 2 Nummer 3, 2. Halbsatz KrWG bei privaten Haushalten im Rahmen einer einheitlichen Wertstofftonne erfasst. Einheitliche Wertstofftonnen ermöglichen es, Verpackungsabfälle und stoffgleiche Nichtverpackungen, für die keine Beteiligungsentgelte an die dualen Systeme bezahlt werden, in einer einheitlichen Sammelstruktur zu erfassen.

#### **4. Entwicklung der Ausschreibungen der dualen Systeme seit 2006**

- (79) Die Anzahl an zunächst von DSD und ab dem Jahr 2011 von den Systembetreibern koordiniert auf der Basis des Ausschreibungsvertrags jährlich ausgeschriebenen Erfassungsverträgen in Deutschland<sup>46</sup> ist in den folgenden zwei Abbildungen für die Jahre 2006 bis 2018<sup>47</sup> dargestellt und hat in beiden Fraktionen im Zeitverlauf abgenommen. Während im Zeitraum von 2006 bis 2010 für die Fraktion LVP jährlich zwischen 167 und 268 Erfassungsgebiete ausgeschrieben wurden, lagen die Ausschreibungszahlen im Zeitraum von 2012 bis 2018 zwischen 123 und 155. Für die Fraktion Glas wurden zwischen 2006 und 2010 jährlich zwischen 205 und 229 Erfassungsgebiete ausgeschrieben; im Vergleichszeitraum 2012 bis 2018 zwischen 125 und 148. Der geringste Wert des gesamten Beobachtungszeitraums lag im Jahr 2011 - in dem Jahr, in dem die Ausschreibungen erstmalig auf der Basis des zwischen den Systembetreibern geschlossen Ausschreibungsvertrags durchgeführt wurden.
- (80) Der Rückgang der Anzahl der jährlichen Ausschreibungen kann im Wesentlichen auf den Zeitpunkt des Übergangs von den durch DSD durchgeführten Ausschreibungen hin zu wechselnden Ausschreibungsführerschaften auf der Basis des Ausschreibungsvertrags von 2010 zurückgeführt werden. Das damit eingeführte Ausschreibungsmodell sieht grundsätzlich eine dreijährige Vertragslaufzeit vor. Jährlich wird jeweils ungefähr ein Drittel der Vertragsgebiete je Fraktion ausgeschrieben. Vor der Umstellung hatten die Verträge teils unterschiedliche Laufzeiten, was zur Folge hatte, dass in den einzelnen Jahren unterschiedlich viele Verträge ausgeschrieben wurden. Weitere Gründe für Schwankungen von Vertragslaufzeiten und Ausschreibungszahlen lagen in der Aufteilung und/oder der Zusammenlegung von Ausschreibungsgebieten in Folge von Gebietsreformen, z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, oder den Abstimmungen von Erfassungssystemen mit den jeweils zuständigen öRE.

---

<sup>46</sup> Vereinzelt Gebiete wurden in der Statistik nicht erfasst, da sie für die Ausschreibungsanalyse keine belastbaren Informationen enthielten (z.B. wegen Aufhebung der Ausschreibung).

<sup>47</sup> Das Jahr 2008 ist in den betreffenden Abbildungen nicht enthalten, da in diesem Jahr weder für die Fraktion LVP noch für die Fraktion Altglas Ausschreibungen durchgeführt wurden.

Abbildung 7: Jährliche Ausschreibungen - LVP-Erfassung

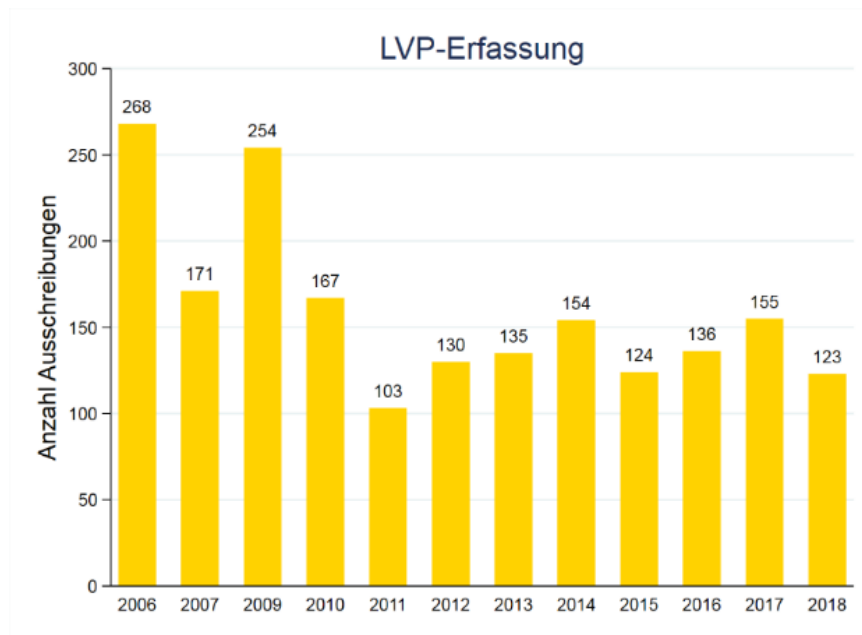
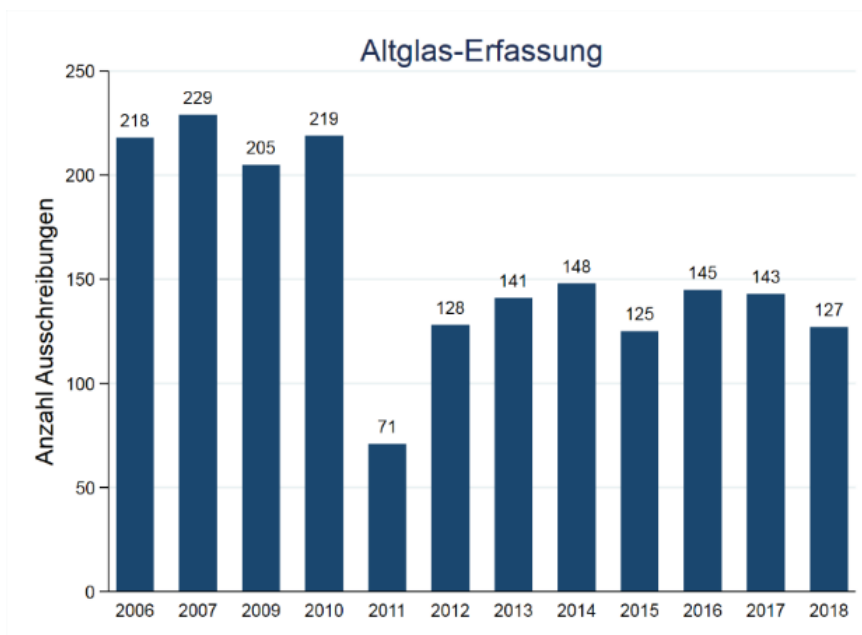


Abbildung 8: Jährliche Ausschreibungen - Glas-Erfassung



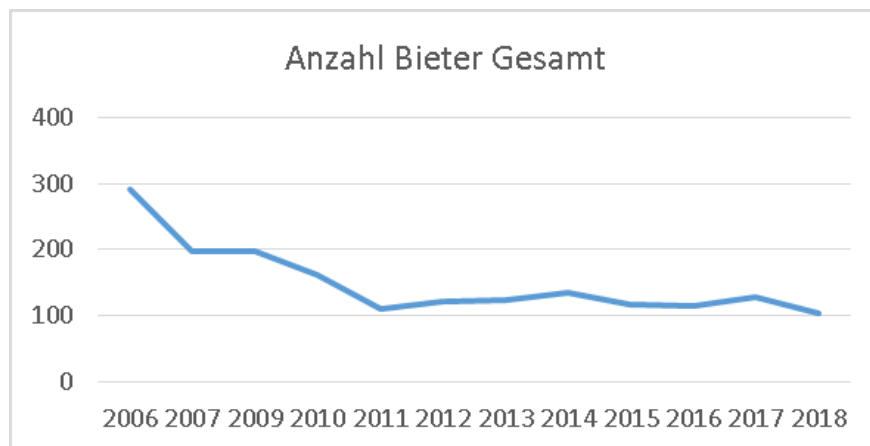


## II. Anbieter bei der Erfassung von LVP und Glas und deren Entwicklung

### 1. Anbieter

- (81) In diesem Abschnitt wird dargestellt, wie sich im Zeitablauf bundesweit die Anbieterstruktur für Leistungen der Erfassung von Verkaufsverpackungen entwickelt hat.
- (82) Die Erfassung von Verkaufsverpackungen bietet bundesweit eine Vielzahl von Unternehmen an. Anbieter sind kleine und mittelständische Unternehmen mit einzelnen oder wenigen Standorten, große und konzerngebundene Unternehmen, die regional oder überregional mehrere Standorte betreiben, Arbeitsgemeinschaften, kommunale Unternehmen und öffentlich-private Partnerschaften (sog. ÖPP). Das Angebot umfasst bei einigen Unternehmen Leistungen für unterschiedliche Nachfragergruppen und entlang der gesamten Wertschöpfungskette der Kreislaufwirtschaft, teilweise aber auch nur Leistungen für die Erfassung eines Teils der untersuchten Abfallarten.
- (83) Auf der Basis der vorliegenden Ermittlungen hat das Bundeskartellamt insgesamt 450 private und kommunale Unternehmen sowie Arbeitsgemeinschaften identifiziert, die zwischen 2006 und 2018 Gebote in Ausschreibungen zur Erfassung von Verkaufsverpackungen (LVP und Glas) abgegeben haben. Die Bieter wurden - soweit bekannt - den zugehörigen Obergesellschaften zugeordnet. Arbeits- oder Bietergemeinschaften wurden auf der Basis von den Systembetreibern vorgelegten Übersichten über die Mitglieder der Arbeits- oder Bietergemeinschaften soweit ersichtlich dem federführenden oder den Hauptanteil der Leistung erbringenden Unternehmen zugeordnet.

Abbildung 9: Anzahl der Bieter pro Jahr<sup>48</sup>



<sup>48</sup> Das Jahr 2008 ist in den betreffenden Abbildungen nicht enthalten, da in diesem Jahr weder für die Fraktion LVP noch für die Fraktion Altglas Ausschreibungen durchgeführt wurden.

- (84) Die Zahl der Unternehmen<sup>49</sup>, die insgesamt in einem Jahr Gebote für die LVP- bzw. Glasfassung abgegeben haben, ist von 2006 bis 2011 von knapp 300 zurückgegangen und schwankt seit 2011 zwischen 103 und 135 Unternehmen. Allerdings war auch die Zahl der jährlich ausgeschriebenen Vertragsgebiete im Zeitraum zwischen 2006 und 2010 höher, als in der Zeit ab 2011<sup>50</sup>. Da viele Anbieter nur in den Kreisgebieten oder angrenzenden Regionen ihrer Standorte mitbieten, kann allein aus der deutschlandweiten Darstellung nicht geschlossen werden, dass die Anzahl der Marktteilnehmer zurückgegangen ist.

## **2. Bundesweite, landesweite und regionale Anteile an der Erfassung von LVP und Glas**

- (85) In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob einzelne Unternehmen eine anderen Wettbewerbern sowie den Nachfragern gegenüber herausgehobene Position bezogen auf ihre bundes- oder landesweiten oder in einzelnen Regionen erzielten bevölkerungsbezogenen Anteile<sup>51</sup> an den zu vergebenden Erfassungsleistungen halten.
- (86) Die Beurteilung der Wettbewerbssituation basiert zunächst auf der Höhe und der Entwicklung der Marktanteile. Steigende oder anhaltend hohe Marktanteile sowie hohe Marktanteilsabstände deuten auch auf Ausschreibungsmärkten auf eine überragende Marktstellung des jeweiligen Marktführers oder auf systematische Vorteile im Markt etablierter Unternehmen in den Ausschreibungen hin. Das gilt insbesondere, wenn sich Marktanteile und Marktanteilsabstände dauerhaft auf einem hohen Niveau befinden, ohne starken Schwankungen ausgesetzt zu sein. Gleichwohl sind hohe Marktanteile allein auch und gerade auf Ausschreibungsmärkten kein hinreichendes Indiz für eine überragende Marktstellung. Denn bei Existenz kompetitiver Wettbewerber können Aufträge verloren gehen und Marktanteile (starken) Veränderungen unterliegen. Das Risiko eines Marktanteilsverlustes im Falle nicht kompetitiver Preissetzung oder Qualitätsvariation beschränkt in solch einem Marktumfeld die Verhaltensspielräume marktführender Anbieter. Für die Zwecke dieser Untersuchung wurden allerdings keine Marktanteile im Sinne des GWB ermittelt, sondern die jeweils bevölkerungsbezogenen Anteile in verschiedenen Gebieten.
- (87) Die Darstellung der Anteile in den verschiedenen räumlichen Gebieten sowie ihrer Entwicklung basiert auf den Ermittlungen des Bundeskartellamtes bei den Systembetreibern bzw. dem von diesen beauftragten Treuhänder. Es wurden Ausschreibungsdaten für den Beobachtungszeitraum von 2006 bis einschließlich 2018 zur Verfügung gestellt.<sup>52</sup> Von

---

<sup>49</sup> Verbundene Unternehmen im Sinne des § 36 Abs. 2 GWB wurden einer Gruppe zugeordnet.

<sup>50</sup> Vgl. dazu Abschnitt D.III.1.

<sup>51</sup> In Fusionskontrollverfahren des Bundeskartellamtes wird bei der Untersuchung von Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen in ständiger Entscheidungspraxis auf die Anzahl der Einwohner abgestellt. Die Umsatzzahlen bzw. die Gebietspreise könnten verzerrend wirken, da in den Vertragsgebieten sehr verschiedene geografische Rahmenbedingungen und unterschiedlichste Erfassungssysteme etabliert sind. Im Falle ausgeschriebener kommunaler Abfälle liegen außerdem auch in dieser Untersuchung teils nur Preisangaben für Gesamtaufträge vor, die neben den Leistungen der jeweils untersuchten Märkte ein Bündel weiterer Leistungen enthalten; zum Teil erfolgten die Preisangaben in der Vergangenheit auch in Summe für die gesamte Vertragslaufzeit, sodass eine jährliche Zurechnung erschwert wäre.

<sup>52</sup> Vertragsbeginn ist dann jeweils der 01.01. des auf die Ausschreibung folgenden Jahres.

den Systembetreibern wurden ergänzend weitere Daten und qualitative Angaben bei der Auswertung berücksichtigt.

- (88) Aus den ermittelten Ausschreibungsdaten wurden die bundesweiten, landesweiten und regionalen Anteile der verschiedenen Unternehmen basierend auf den in den jeweiligen Vertragsgebieten lebenden Einwohnern errechnet und deren Entwicklung dargestellt. Die bundesweite Darstellung gibt einen übergreifenden Branchenüberblick. Die landesweite Darstellung wurde gewählt, um regionale Effekte besser darstellen zu können. Regional erfolgte exemplarisch eine Auswahl von Gebieten danach, in welchen Regionen die jeweils führenden Unternehmen über besonders hohe Anteile verfügten. Die Gebiete wurden in Analogie zur ständigen Amtspraxis in Fusionskontrollfällen im Regelfall durch ein Kerngebiet und die umliegenden Vertragsgebiete zusammengefasst, ggfs. ergänzt um von diesen weitgehend oder vollständig umschlossenen (städtischen) Vertragsgebiete.

*Abbildung 10: Anmerkungen zur Marktabgrenzung in der Fusionskontrolle*

Bei der wettbewerblichen Analyse von Fusionen und mutmaßlich missbräuchlichen Verhaltensweisen wird bei der Bestimmung von Marktanteilen auf sachliche und räumliche Märkte abgestellt, innerhalb derer sich ein Zusammenschluss bzw. das Verhalten eines mutmaßlichen Marktbeherrschers auswirken. Die Märkte werden deswegen grundsätzlich spezifisch für einen konkreten Fall bzw. für eine konkrete Schadenstheorie eines konkreten Falls abgegrenzt. In der bisherigen Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes waren die nach kartellrechtlichen Maßstäben abgegrenzten bzw. untersuchten relevanten Märkte räumlich größer als ein Ausschreibungsgebiet. Dies liegt darin begründet, dass auch Entsorgungsunternehmen mit Standorten in benachbarten Regionen Gebote in Ausschreibungsgebieten abgegeben haben, in denen sie selbst nicht über einen Standort für Erfassungs- oder Umschlagleistungen verfügen. Umgekehrt beauftragen die Auftraggeber häufig Unternehmen, die nicht über einen Standort im ausgeschriebenen Vertragsgebiet verfügen.

Für die Zwecke dieser Untersuchung wird daher im Folgenden nicht auf wettbewerblich abgegrenzte Märkte abgestellt. Stattdessen erfolgt eine Betrachtung von bundesweiten, landesweiten und regionalen einwohnerbezogenen Anteilen der dort tätigen Unternehmen an den insgesamt in den betrachteten Gebieten lebenden Einwohnern. Eine konkrete räumliche Marktabgrenzung würde aufgrund der Vielzahl überlappender Regionalmärkte in dieser Untersuchung zu weit gehen; die Feststellung der jeweiligen Marktabgrenzung bleibt konkreten Missbrauchs- oder Fusionskontrollfällen vorbehalten.

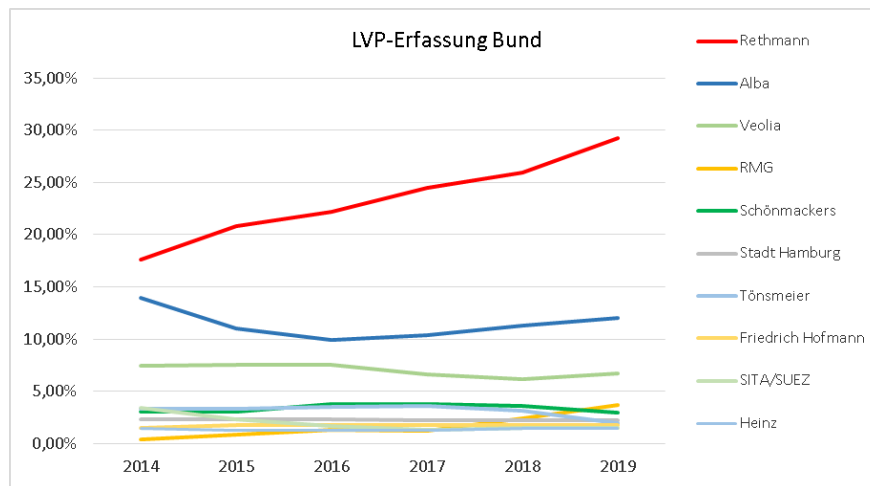
#### **a) Bundesweite einwohnerbezogene Anteile und deren Entwicklung**

- (89) Das Bundeskartellamt hat zunächst bundesweit für die Jahre 2014 bis 2019 die einwohnerbezogenen Anteile der erfolgreichen Bieter als ersten Indikator zur Beurteilung der Wettbewerbssituation auf Ausschreibungsmärkten untersucht. Der Zeitraum ist auf die letzten fünf der dem Bericht zu Grunde liegenden Jahre beschränkt; weiter zurückliegende Anteile hätten für die Beurteilung der Wettbewerbssituation zum Analysezeitpunkt und deren Entwicklung nur wenig Mehrwert; sie waren daher verzichtbar. Die Anteile setzen sich aus den von den jeweiligen Entsorgungsunternehmen in einem Jahr gehaltenen

Vertragsgebieten zusammen, die in den meisten Fällen räumlich identisch sind mit den jeweiligen Landkreisen und Städten.<sup>53</sup>

- (90) Bundesweit zeigt sich, dass die Unternehmen der Rethmann-Gruppe<sup>54</sup> ihren Anteil an der **Erfassung von LVP** (jeweils bezogen auf die Einwohner des Gesamtgebietes) von knapp 18 % auf knapp 30 % ausbauen konnten. Die zweit- und drittplatzierten Unternehmen Alba und Veolia hielten ihre Position relativ konstant, allerdings mit schwankenden Anteilen und jeweils deutlichem Abstand zum nächstplatzierten Anbieter. Die zweitplatzierte Alba hielt ihren Anteil zwischen 10 und 15 %, Veolia als drittplatzierte erreichte Anteile zwischen 5 und 10 %. Die folgende Darstellung<sup>55</sup> bezieht sich auf alle Unternehmen mit einem Anteil von mindestens einem Prozent der von den Verträgen erfassten Bevölkerung im Jahr 2019; die Verlaufsdarstellung zeigt die Entwicklung der anteilsmäßig zehn größten Unternehmen im Jahr 2019.

Abbildung 11: Entwicklung der bundesweit einwohnerbezogenen Anteile LVP im Zeitablauf



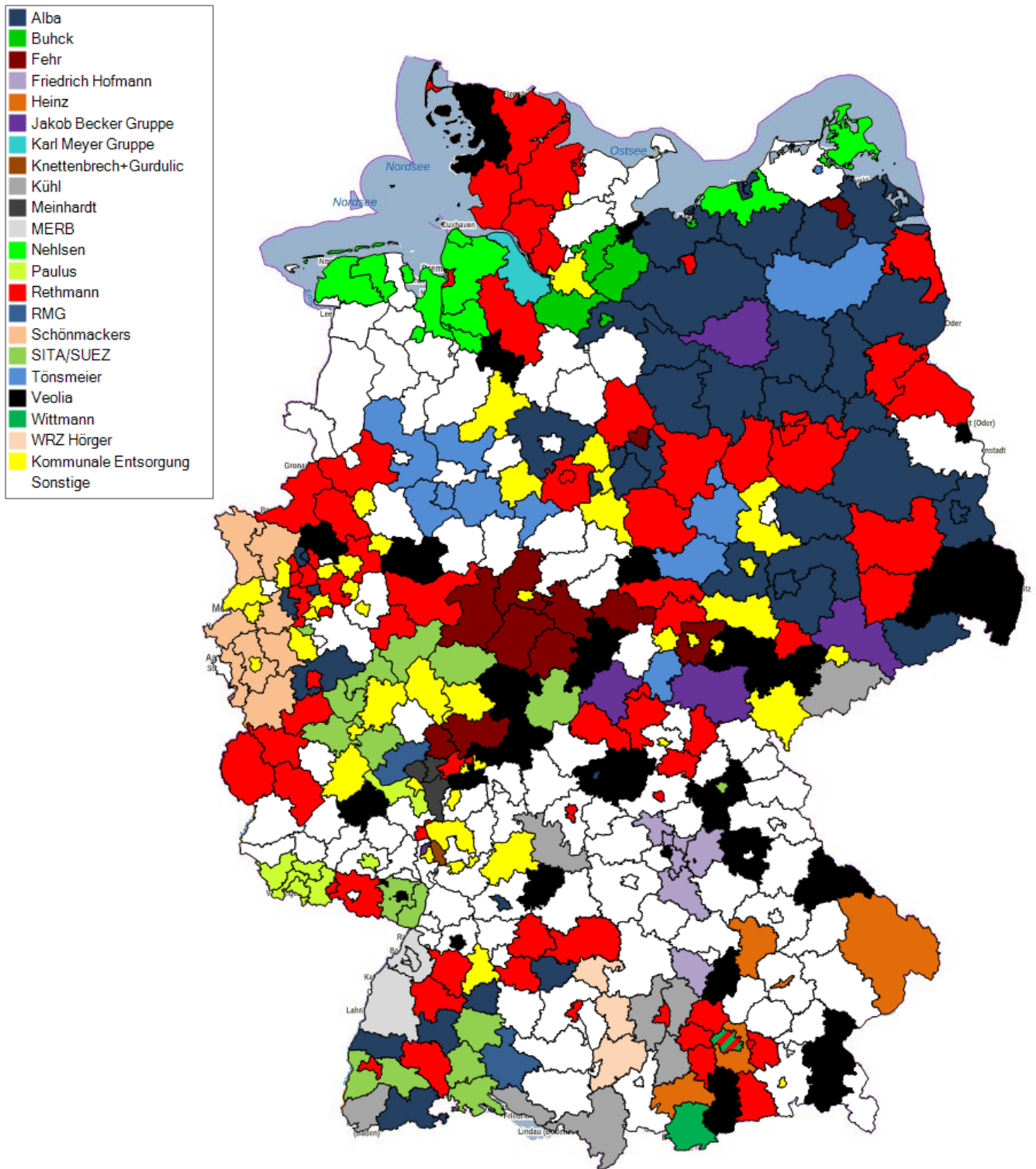
- (91) Die in einzelnen Regionen zu beobachtende Konzentration zwischen 2014 und 2019 zeigt die folgende Karte, in der die Erfassungsgebiete jeweils mit unterschiedlichen, den verschiedenen Entsorgungsunternehmen zugewiesenen Farben gekennzeichnet sind.

<sup>53</sup> Änderungen der Gruppenzugehörigkeit z.B. durch Fusionen wurden bis zum Auswertungsjahr 2019 berücksichtigt, soweit das Bundeskartellamt Kenntnis hiervon erlangt hat.

<sup>54</sup> Zu Rethmann gehören Unternehmen der Remondis-Gruppe sowie der insbesondere im Bereich der Glas-Erfassung tätigen Rhenus-Gruppe.

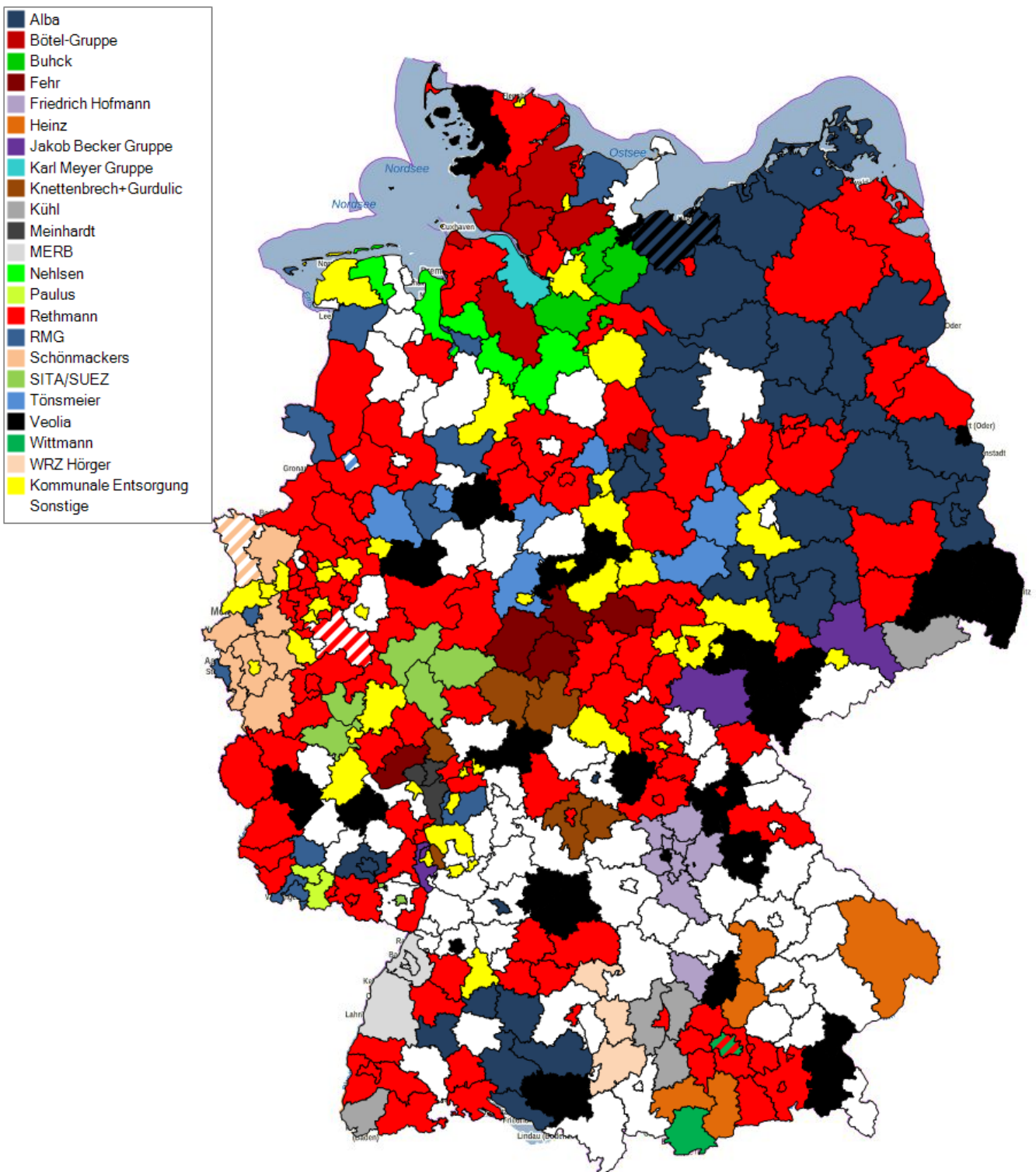
<sup>55</sup> Die dieser und den folgenden Darstellungen zu Grunde liegenden Marktanteilsdaten finden sich im Anhang in G.I.

Abbildung 12: Bundesweite Verteilung der Erfassungsgebiete für LVP - 2014



eigene Darstellung mit GIS\_Net

Abbildung 13: Bundesweite Verteilung der Erfassungsgebiete LVP - 2019

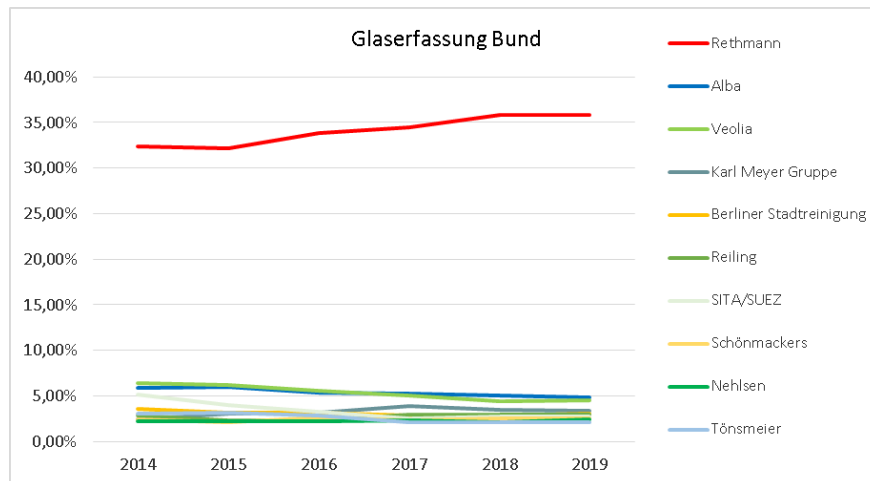


eigene Darstellung mit GIS\_Net



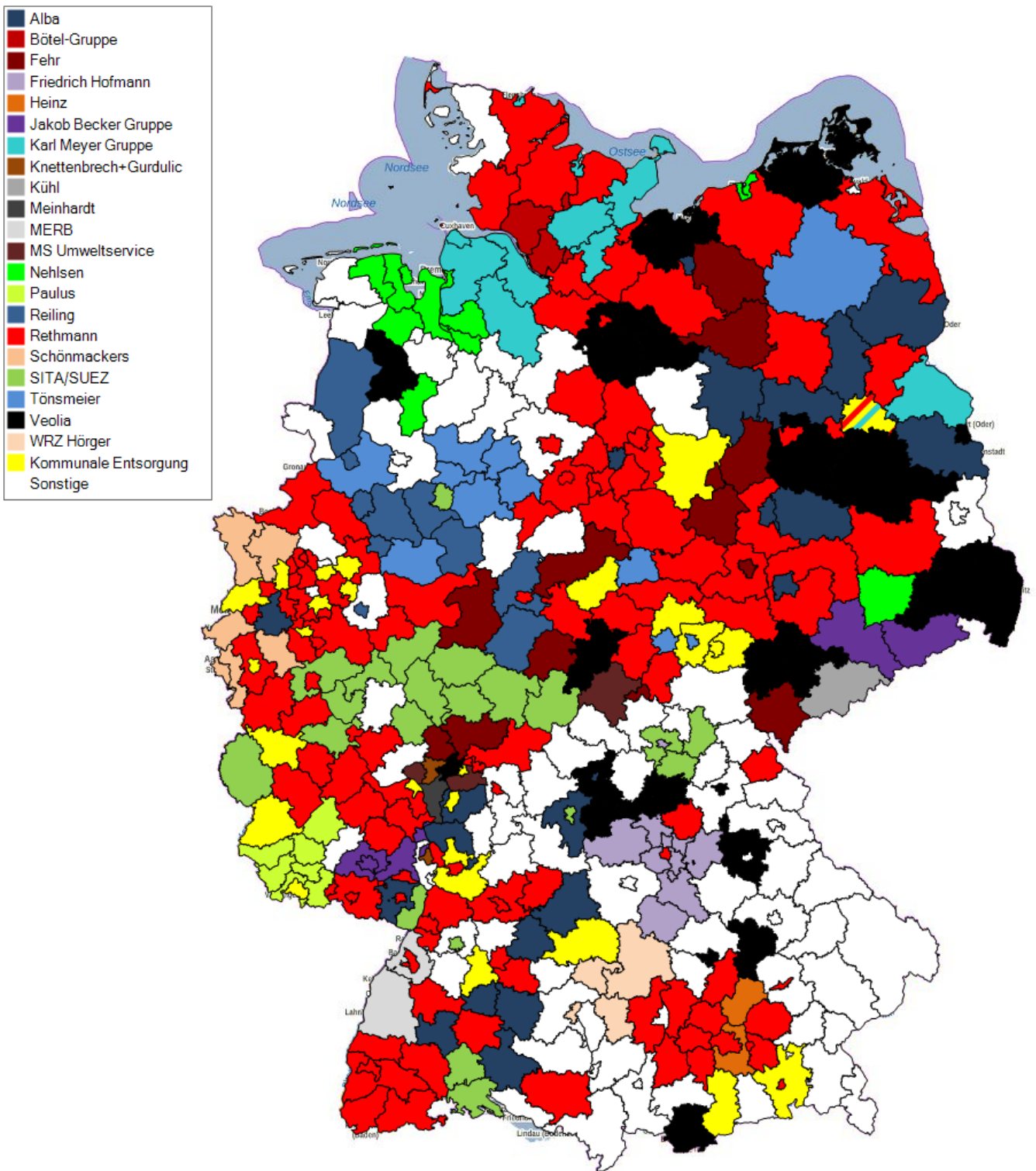
- (92) Eine gewisse Clusterbildung zeigt sich der Kartendarstellung nach insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern und hier vor allem in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin/Brandenburg und Sachsen. Eine hohe Konzentration ist allerdings auch in Teilen von Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen dem Südwesten Baden-Württembergs und Teilen von Niedersachsen und Thüringen zu erkennen.
- (93) Bei der **Glaserfassung** hat die Unternehmensgruppe Rethmann ihren einwohnerbezogenen Anteil bei bundesweiter Betrachtung leicht von ca. 32 % auf knapp über 35 % ausgeweitet<sup>56</sup>. Andere Unternehmen folgen mit großem Abstand und geringen Veränderungen in ihrer Position im Zeitablauf. Die zweit- und drittplatzierten Unternehmen Alba und Veolia schwanken zwischen den Platzierungen und zwischen 5 und ca. 7 %, in den Jahren 2018 und 2019 unter 5 %. Dahinter liegt eine Vielzahl von Unternehmen mit Anteilen von jeweils deutlich unter 5 %; lediglich die 2019 siebtplatzierte SUEZ hielt in 2014 mit noch ca. 5 % den vierten Platz, hat seither aber Anteile verloren (2019 unter 5 %). Die folgende Darstellung bezieht sich wieder auf alle Unternehmen mit einem einwohnerbezogenen Anteil bei bundesweiter Betrachtung von mindestens einem Prozent in 2019; die Verlaufsdarstellung zeigt die Entwicklung der anteilmäßig zehn größten Unternehmen.
- (94) Auch hier zeigt die Kartendarstellung, in der die Erfassungsgebiete entsprechend des Entsorgers eingefärbt sind, der für die Glas-Erfassung im jeweiligen Jahr zuständig war, das Maß und die Entwicklung der Konzentration auf den Märkten für die Erfassung von Glasverpackungen.

Abbildung 14: Entwicklung der einwohnerbezogenen Anteile an der bundesweiten Glaserfassung im Zeitablauf



<sup>56</sup> Inkl. der 2018 erworbenen aber noch nicht eingerechneten Bötel-Gruppe.

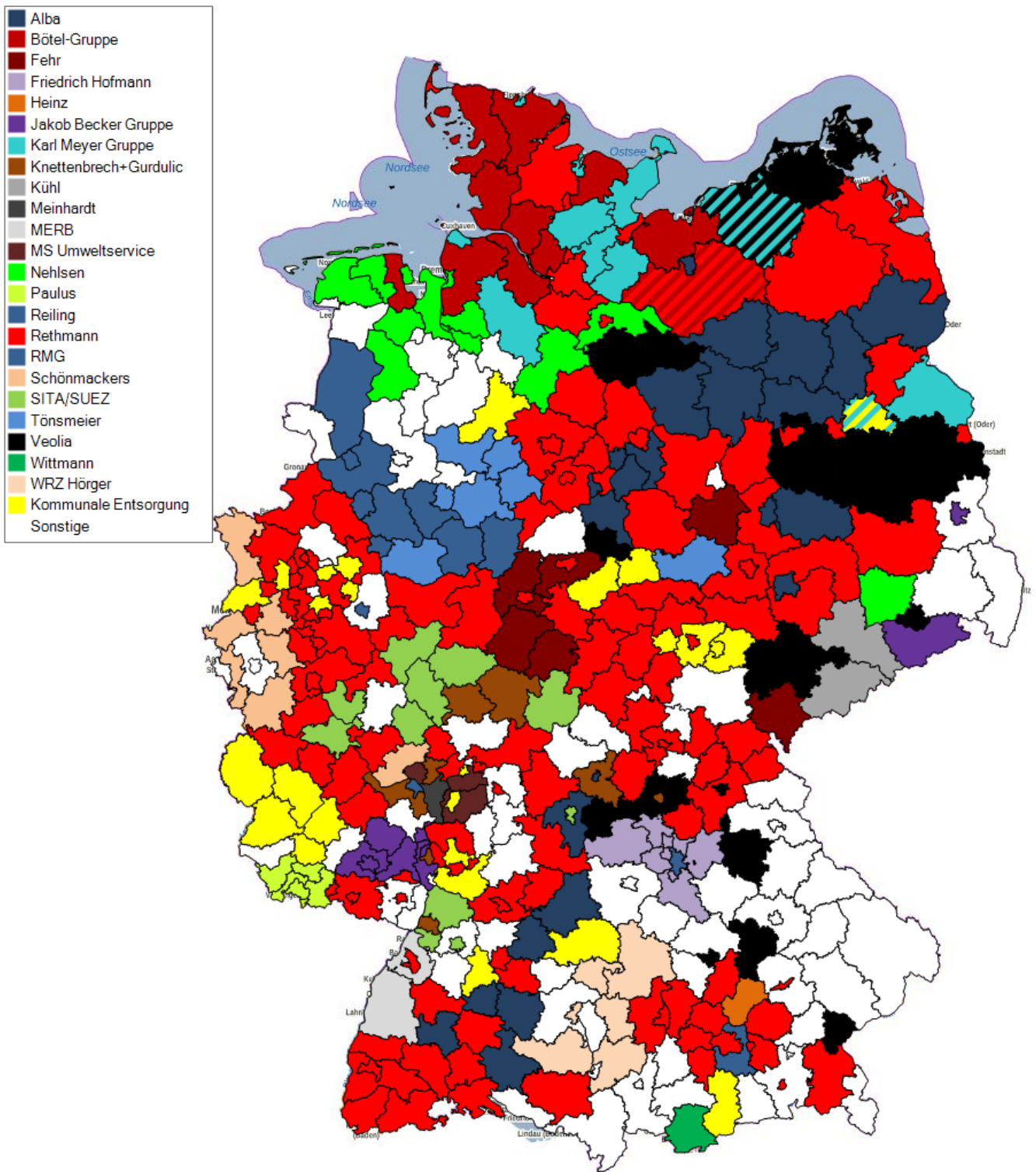
Abbildung 15: Bundesweite Verteilung der Glas-Erfassungsgebiete - 2014



eigene Darstellung mit GIS\_Net



Abbildung 16: Bundesweite Verteilung der Glas-Erfassungsgebiete - 2019



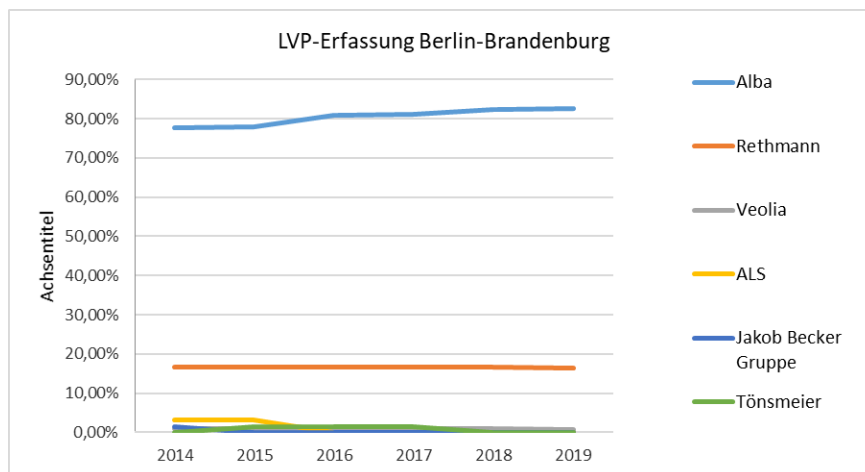
eigene Darstellung mit GIS\_Net

- (95) Zu erkennen ist eine hohe Konzentration im Norden<sup>57</sup>, in den östlichen Bundesländern, in Nordrhein-Westfalen, Teilen Niedersachsens und dem Südwesten Baden-Württembergs.
- (96) Die Daten, aber auch die Kartendarstellung zeigen, dass eine hohe Konzentration sowie die Ausweitung der Präsenz der führenden Unternehmen in einzelnen räumlichen Gebieten sowohl zu Lasten der Anteile von größeren, konzerngebundenen Wettbewerbern als auch von kleineren, regional begrenzt tätigen Mittelständlern ging.

## b) Einwohnerbezogene Anteile und deren Entwicklung in ausgewählten Bundesländern

- (97) Bei bundesweiter Betrachtung ist die Rethmann-Gruppe gemessen an den Anteilen an der Erfassung von LVP und der Erfassung von Glas führend. Die einwohnerbezogenen Anteile unterscheiden sich zwischen den Bundesländern und Regionen<sup>58</sup>. Beispielhaft sind die Entwicklungen für die Erfassung von LVP in der Region Berlin/Brandenburg und im Land Hessen dargestellt. Für die Erfassung von Glas wurden die Daten für das Bundesland Baden-Württemberg und die Region Rheinland-Pfalz/Saarland ausgewählt.
- (98) In der Region Berlin/Brandenburg bestehend aus dem Bundesland Brandenburg und dem Stadtstaat Berlin ist bei der **Erfassung von LVP** gemessen an den einwohnerbezogenen Anteilen die Alba-Group führend, gefolgt mit großem Abstand von der Rethmann-Gruppe. Weitere Unternehmen halten oder hielten niedrigere Anteile, zusammen im niedrigen einstelligen Prozentbereich.

Abbildung 17: Entwicklung der einwohnerbezogenen Anteile an der LVP-Erfassung in Berlin-Brandenburg

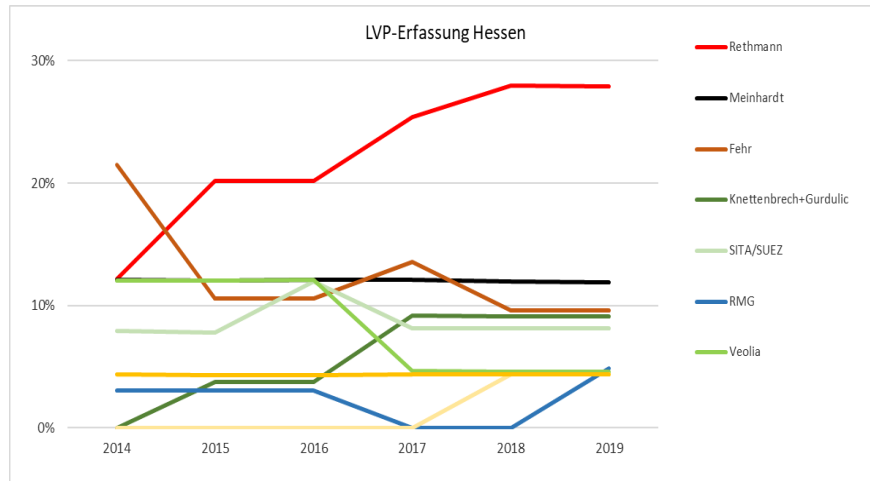


<sup>57</sup> Die verschiedenen Farbschattierungen in Schleswig-Holstein zeigen den Effekt der in 2018 durch Rethmann übernommenen Bötzel-Gruppe.

<sup>58</sup> Die Stadtstaaten und das Saarland wurden aufgrund der geringen Anzahl dortiger Datenpunkte jeweils mit den umliegenden Bundesländern zu Regionen zusammengefasst.

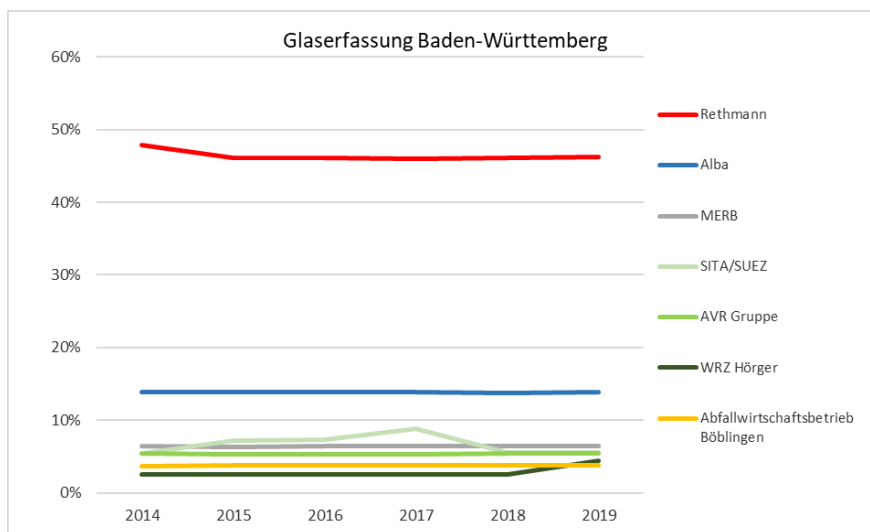
- (99) Die Daten zur LVP-Erfassung aus Hessen zeigen steigende einwohnerbezogene Anteile der Rethmann-Gruppe mit schwankenden Anteilen der nachfolgenden Unternehmen.

Abbildung 18: Entwicklung der einwohnerbezogenen Anteile an der LVP-Erfassung in Hessen



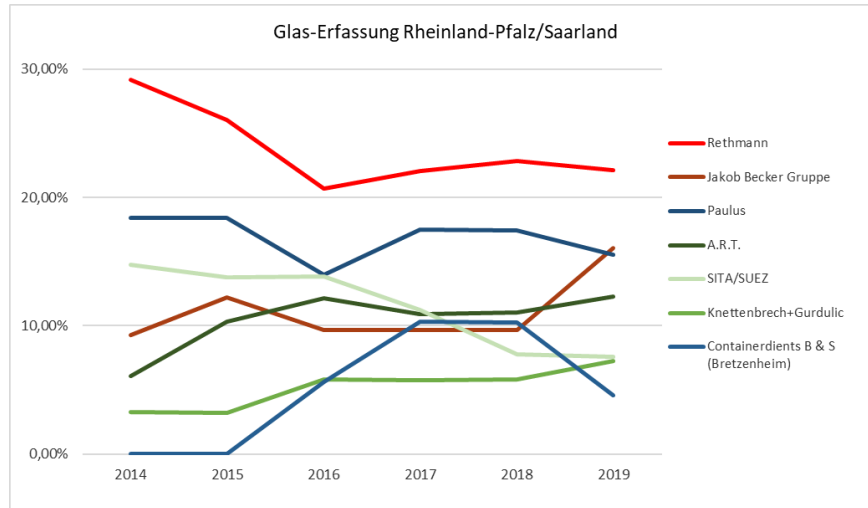
- (100) Die einwohnerbezogenen Anteile bei der **Erfassung von Glas** unterscheiden sich wie auch bei LVP erheblich zwischen Bundesländern und Regionen. In Baden-Württemberg z.B. verfügt die Rethmann-Gruppe über eine im dargestellten Zeitablauf quasi unveränderte Position mit Anteilen über 45 % sowie mit nahezu konstanten und niedrigeren Anteilen der nachfolgend platzierten Unternehmen.

Abbildung 19: Entwicklung der einwohnerbezogenen Anteile an der Glas-Erfassung in Baden-Württemberg



- (101) In der Region Rheinland-Pfalz/Saarland bestehend aus den Bundesländern Rheinland-Pfalz und dem Saarland sind dagegen über die betrachteten Jahre deutliche Verschiebungen der Anteile zu verzeichnen.

Abbildung 20: Entwicklung der einwohnerbezogenen Anteile an der Glas-Erfassung in der Region Rheinland-Pfalz/Saarland



- (102) In mehreren Bundesländern/Regionen ist die Rethmann-Gruppe wie bei bundesweiter Betrachtung führend bei der Erfassung beider Fraktionen, mit unterschiedlicher Anteilshöhe und –abstand sowie verschieden vielen Wettbewerbern mit jeweils sehr unterschiedlich hohen Anteilen. In einzelnen Regionen sind andere Unternehmen mit führenden oder jedenfalls starken Positionen aktiv, neben den Kommunalen Entsorgern der großen Stadtstaaten insbesondere die bundesweit zweitplatzierte Alba, Veolia und Tönsmeier/PreZero.

### c) Einwohnerbezogene Anteile und deren Entwicklung in ausgewählten Regionen

- (103) Die Ermittlungsergebnisse in den zurückliegenden Fusionskontrollfällen haben gezeigt, dass die räumliche Abgrenzung der betroffenen Märkte für die Erfassung sowohl von LVP als auch von Glas regional war. Die räumlichen Märkte umfassten in der Regel ein Kerngebiet – einen Landkreis, eine kreisfreie Stadt oder eine Gemeinde – und umliegende Kreise und Städte, in denen der weit überwiegende Teil der Bieter in den durchgeführten Ausschreibungen über Standorte verfügte.<sup>59</sup> In den Verfahren konnte die konkrete räumliche Marktabgrenzung allerdings regelmäßig offengelassen werden, da die jeweiligen Marktabgrenzungen nicht entscheidungserheblich waren.

<sup>59</sup> Vgl. z.B. Remondis/Bördner, B4-31/16, Entscheidung abrufbar unter <https://www.bundeskartellamt.de/>.

- (104) In Anlehnung an die zuletzt gängige Praxis der Beschlussabteilung bei der Prüfung von Zusammenschlüssen, die auch die Märkte für die Erfassung von LVP und Glas betrafen, wurde vorliegend für die nur beispielhaft durchgeführten regionalen Marktanalysen folgendermaßen verfahren: Ausgehend von einem Kernvertragsgebiet wurden bei den Berechnungen der nachstehend exemplarisch dargestellten Gebiete jeweils die an das genannte Kernvertragsgebiet angrenzenden Ausschreibungsgebiete in den jeweiligen räumlichen Markt einbezogen. Üblicherweise wurden dabei die unmittelbar an das Kernvertragsgebiet angrenzenden und – je nach räumlicher Struktur (z. B. dicht/dünn besiedelt; topologische Besonderheiten bei der Abfuhr wie Flüsse/Gebirge usw.) – auch nicht unmittelbar an das Kernvertragsgebiet angrenzende Ausschreibungsgebiete berücksichtigt. Bis zu welcher Entfernung Ausschreibungsgebiete um das jeweilige Kernvertragsgebiet in die Betrachtung einbezogen wurden, folgte keiner starren Radius- oder Fahrzeitbetrachtung, sondern wurde im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen räumlichen Struktur der betrachteten Region entschieden. Die jeweiligen einzelfallspezifisch ermittelten Marktanteile setzen sich aus der in der in dem betrachteten Marktgebiet vorliegenden Verteilung der Vertragsgebiete auf verschiedene Auftragnehmer zusammen.
- (105) Die beispielhaft ausgewählten Gebiete wurden jeweils nach dem untersuchten Kerngebiet benannt. Beispielhaft sei dies anhand des Gebietes LK Ostprignitz-Ruppin dargestellt. Für die Ermittlung der Anteile wurden der Landkreis Ostprignitz-Ruppin sowie die umliegenden Landkreise Prignitz, Mecklenburgische Seenplatte, Stendal, Havelland und Oberhavel zu einem Gebiet mit dem Kerngebiet Ostprignitz-Ruppin zusammengefasst.
- (106) In den nachfolgenden Tabellen werden die Anteile der Unternehmen mit im Jahr 2019 laufenden Verträgen an der von den Erfassungsverträgen in der jeweiligen Region erfassten Einwohnerzahl gezeigt. Welche Ausschreibungsgebiete bei der Darstellung der jeweiligen Gebiete in die Beispiele einbezogen wurden, ist aus den jeweiligen Fußnoten ersichtlich.
- (107) Am Beispiel des Gebietes um das Kerngebiet Landkreis Ostprignitz-Ruppin ergibt sich folgende Interpretation der dargestellten Ergebnisse (analoge Interpretation für die nachstehend aufgeführten Gebiete). In den dem Landkreis Ostprignitz-Ruppin für die vorliegende Marktanteilsanalyse zugeordneten Ausschreibungsgebieten entfielen im Jahr 2019 auf Alba [50-60] % der Einwohner, auf Rethmann [20-30] % der Einwohner und auf den Recyclinghof Farsleben [10-20] % der Einwohner.

Abbildung 21: Einwohnerbezogene Anteile an der LVP-Erfassung in verschiedenen Regionen

LVP-Erfassung 2019

Landkreis Ostprignitz-Ruppin

Anbieter	in % nach Einwohnern
Alba	[50-60] %
Rethmann	[20-30] %
Recyclinghof Farsleben	[10-20] %
Gesamtergebnis	100,00%

Landkreise Prignitz, Mecklenburgische Seenplatte, Stendal, Havelland, Oberhavel und Ostprignitz-Ruppin.

Märkischer Kreis

Anbieter	in % nach Einwohnern
Rethmann	[40-50] %
Lobbe	[20-30] %
EDG	[20-30] %
Veolia	[10-20] %
Abfallwirtschaft Hamm	[<5] %
Gesamtergebnis	100,00%

Kreis Soest, Ennepe-Ruhr-Kreis, Städte Hamm (ohne öRE-Gebiet<sup>60</sup>), Hagen und Dortmund, Märkischer Kreis I und II, Kreis Olpe, Rheinisch-Bergischer und Oberbergischer Kreis (Teilgebiet Oberbergischer Kreis), Kreis Unna und Hochsauerlandkreis.

Hohenlohekreis

Anbieter	in % nach Einwohnern
INAST	[40-50] %
Veolia	[20-30] %
Edelhäuser	[10-20] %
Alba	[10-20] %
Gesamtergebnis	100,00%

Landkreis Schwäbisch Hall, Main-Tauber-Kreis, Hohenlohekreis, Neckar-Odenwald-Kreis sowie Stadt und Landkreis Heilbronn

Abbildung 22: Einwohnerbezogene Anteile an der Glas-Erfassung in verschiedenen Regionen

Glaserfassung 2019

Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald

Anbieter	in % nach Einwohner
Rethmann	100,00%
Gesamtergebnis	100,00%

Landkreise Lörrach, Schwarzwald-Baar, Waldshut, Emmendingen, Breisgau-Hochschwarzwald sowie die Stadt Freiburg.

Stadt und Kreis Düren inkl. Mönchengladbach

Anbieter	in % nach Einwohner
Schönackers	[60-70] %
Ascon (ELS)	[10-20] %
Rethmann	[10-20] %
Suden	[5-10] %
Gesamtergebnis	100,00%

<sup>60</sup> LVP wird mit einer Wertstofftonne erfasst. Die Aufteilung von Verpackungs- und kommunalen Abfällen erfolgt über eine Gebietsaufteilung.

Kreis Warendorf

Anbieter	in % nach Einwohner
Reiling	[50-60] %
Meyer Entsorgung	[20-30] %
Tönsmeier/PreZero	[10-20] %
Rethmann	[5-10] %
Gesamtergebnis	100,00%

Städte Osnabrück, Münster und Hamm, Landkreise Warendorf, Osnabrück, Soest, Gütersloh, Coesfeld, Steinfurt.

- (108) Die Analyse regionaler Daten für die Erfassung von LVP und Glas hat gezeigt, dass sich die Anteile der verschiedenen Marktteilnehmer von Region zu Region erheblich unterscheiden können. Marktanteile auf Ausschreibungsmärkten sind stets nur erste Anhaltspunkte für die tatsächliche Marktstärke von Unternehmen. Zum einen können sich auf Märkten mit wenigen und eher seltenen Ausschreibungen Marktanteile bei erneuter Ausschreibung leicht und für einen längeren Zeitraum deutlich verschieben, wenn die ausgeschriebenen Verträge jeweils einen großen Teil des Gesamtmarktes ausmachen. Zum anderen gibt die tatsächliche Marktanteilverteilung lediglich die Verteilung der Verträge nach Zuschlag wieder und beinhaltet keine Aussage über die Anzahl der Bieter in den jeweiligen Ausschreibungen und über die Nähe des Wettbewerbsverhältnisses verschiedener Bieter zueinander. Aussagen über die Wettbewerbsintensität oder denkbare Wettbewerbsbeschränkungen in einzelnen Regionen hätten vor diesem Hintergrund weitergehende Ausschreibungsanalysen und auch eine Befragung der jeweiligen Anbieter erfordert und gingen daher über den Rahmen dieser Sektoruntersuchung hinaus. Auf eine weitere Darstellung regionaler Märkte wurde folglich in dieser Untersuchung verzichtet.

### 3. Zwischenfazit

- (109) Die Entwicklung der Anteile bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen ist heterogen. Bei bundesweiter Betrachtung hat die führende Unternehmensgruppe Rethmann seit 2006 Anteile hinzugewinnen können, gleichzeitig behaupteten kleine und mittelständische Unternehmen ihre häufig jeweils regional konzentrierte Position. Größere konzerngebundene Anbieter (Alba, Suez, Veolia) verloren teils Anteile. Die Entwicklungen unterscheiden sich zwischen den einzelnen Bundesländern und Regionen.
- (110) Die Auswertung der Ausschreibungsdaten zeigt auf bundesweiter Ebene gemessen am einwohnerbezogenen Anteil eine hohe Konzentration. Bei Regionalisierung der Darstellung trifft dies jedenfalls für einen Teil der untersuchten Gebiete ebenfalls zu. Auf bundesweiter Ebene ist eine große Anzahl an Unternehmen bei der Erfassung von Glas und LVP aktiv. Allerdings wird bei näherer Betrachtung landesweiter oder regionaler Räume erkennbar, dass viele Unternehmen nur in ihren angestammten regional begrenzten räumlichen Gebieten tätig sind. Bereits die bundeslandbezogenen Daten zeigen, dass die Anzahl der beauftragten Anbieter in einzelnen Ländern geringer ist. In der Region Berlin-

Brandenburg hielten 2019 mit Alba als Marktführer nur noch weniger als fünf Unternehmen Verträge über die Erfassung von LVP. In mehreren Bundesländern hielt neben dem jeweiligen Marktführer mit Anteilen von mehr als 25 % nur noch ein weiteres Unternehmen Anteile im zweistelligen Prozentbereich; alle anderen Wettbewerber folgen mit einstelligen Werten. Bei der Erfassung von Glasverpackungen betraf das unter anderem das Bundesland Baden-Württemberg. Auch wenn in anderen Bundesländern weitere Unternehmen zweistellige Marktanteile halten, sind die Marktanteilsabstände zwischen den Wettbewerbern häufig hoch und liegen teils über 10 %-Punkte.

- (111) Im Zeitraum zwischen 2014 und 2019 – jeweils bezogen auf das Jahr der Ausschreibungen – ist es anderen, kleineren oder mittelgroßen Anbietern nicht gelungen, bundesweit oder landesweit dauerhaft nennenswerte Anteile hinzu zu gewinnen. Die in einigen Bundesländern sprunghaft schwankenden Anteile kleinerer Wettbewerber zeigen, dass kleinere und mittelgroße Anbieter im Wettbewerb große Aufträge gewinnen, diese aber auch schnell wieder verlieren können. Die Anteile von Rethmann und von Alba sind gleichzeitig – bei Alba jedenfalls in einzelnen Teilgebieten – unverändert hoch oder steigen sogar an. Diese Entwicklung lässt vermuten, dass die beiden Unternehmen ihre Aufträge tendenziell halten können und es trotz Ausschreibungen mit relativ homogenen Leistungen systematische Vorteile für etablierte Unternehmen gibt, die für ein oder mehrere Vertragsgebiete der jeweiligen Region aktuelle Auftragnehmer sind.
- (112) In den beispielhaft ausgewählten Regionen wurden verschiedene Anbieterstrukturen und Anteilsverteilungen dargestellt, die keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben können. Analysen zur Marktbeherrschung oder Marktmachtmissbrauch an den jeweiligen Märkten waren nicht Gegenstand dieser Sektoruntersuchung und hätten weitergehende Ausschreibungsanalysen und eine separate Erhebung umfangreicher Daten der jeweiligen Anbieter erfordert.

### **III. Deskriptive Analyse der Ausschreibungen im Dualen System**

- (113) Die einwohnerbezogenen Anteile bei bundesweiter, landesweiter und ausgewählter regionaler Betrachtung<sup>61</sup> liefern erste Anhaltspunkte für die Beurteilung der Wettbewerbssituation bei der Erfassung von Verkaufsverpackungen. Aber selbst bei hohen einwohnerbezogenen Anteilen einzelner Unternehmen in bestimmten Gebieten oder einer beobachtbaren Konsolidierung der Anbieterstruktur kann daraus gerade auf Ausschreibungsmärkten nicht zwingend darauf geschlossen werden, dass einzelne Unternehmen diesen Raum für missbräuchliches Verhalten nutzen können (vgl. Abschnitt C.II).
- (114) Für ein vollständiges Bild der Wettbewerbsbedingungen ist auf Ausschreibungsmärkten daher eine Analyse von Ausschreibungsverfahren und deren Ergebnissen erforderlich. Anhaltspunkte über die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs im Allgemeinen liefern die Anzahl der in den einzelnen Ausschreibungen abgegebenen Gebote, die Entwicklung der Preise und Preisabstände zu unterlegenen Bietern sowie die Häufigkeit von Wechseln der

---

<sup>61</sup> Hier bezogen auf die im vorigen Kapitel beschriebenen räumlichen Gebiete.



Vertragsnehmer. Für eine Analyse der Stellung einzelner Unternehmen auf im wettbewerbsrechtlichen Sinne abgegrenzten Märkten wären allerdings weitere empirische Untersuchungen erforderlich, etwa zur Frage der Häufigkeit der Ausschreibungsteilnahme einzelner Bieter oder der Häufigkeit der Begegnungen zwischen verschiedenen Bietern in anderen Ausschreibungen auf den konkret abgegrenzten Märkten.<sup>62</sup>

## 1. Entwicklung abgegebener Gebote im Zeitablauf

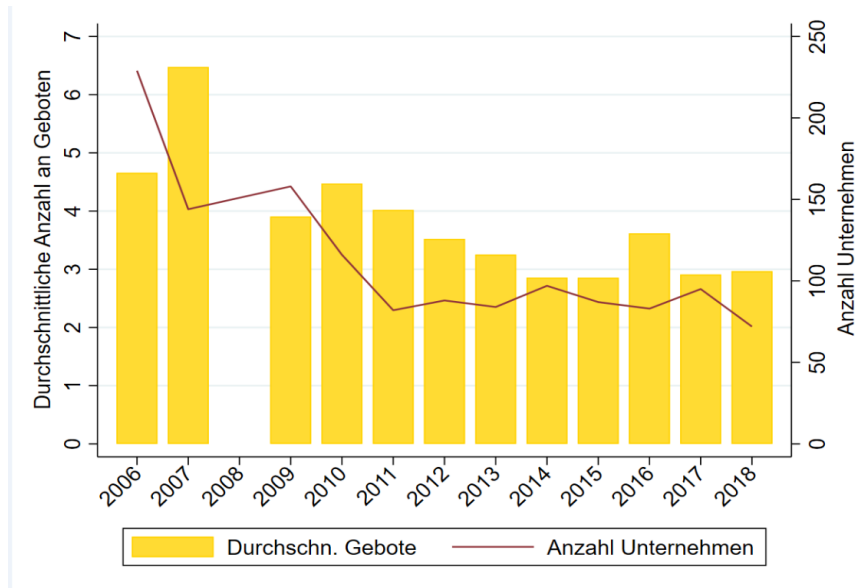
- (115) In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, ob im Zeitablauf ein Rückgang an Anbietern für Leistungen der Erfassung von Haushaltsabfällen insgesamt und im Hinblick auf die Teilnahme an einzelnen Ausschreibungen feststellbar ist.
- (116) Da mit zunehmender Anzahl der um einen Auftrag konkurrierenden Bieter der Wettbewerbsdruck für jeden einzelnen Bieter tendenziell zunimmt, deutet eine höhere Anzahl an Geboten ceteris paribus auf einen wettbewerbsintensiveren Vergabeprozess hin. Aus einer rückläufigen Zahl an Bietern bzw. Geboten kann umgekehrt eine reduzierte Wettbewerbsintensität folgen, jedenfalls dann, wenn die mitbietenden Unternehmen die geringe Bieterzahl antizipieren können. Aufgrund der Erkenntnisse zurückliegender Fusionskontrollverfahren und von Eingaben von Marktteilnehmern wurde in der vorliegenden Untersuchung der Vermutung nachgegangen, dass die Bieterzahl in Ausschreibungen auf den Märkten für die Erfassung von Verpackungsabfällen privater Haushalte rückläufig ist und damit auf eine abnehmende Wettbewerbsintensität hindeutet.
- (117) Neben dem Rückgang der Anzahl der Unternehmen, die in einem Jahr in Deutschland bei LVP- bzw. Glas-Ausschreibungen zumindest ein Gebot abgegeben haben, lässt sich auch ein Rückgang der in den einzelnen Ausschreibungen durchschnittlich abgegebenen Gebote feststellen. Für die Erfassung von LVP wurden im Zeitraum 2006 bis 2011 (mit Ausnahme des Jahres 2007, in dem mehr als sechs Gebote in einer Ausschreibung durchschnittlich abgegeben wurden) jeweils im bundesweiten Durchschnitt um die vier Gebote pro Ausschreibung und Jahr abgegeben,<sup>63</sup> ab 2012 sank der Durchschnitt der pro Jahr und Ausschreibung abgegebenen Gebote deutlich unter vier; in vier von sieben Jahren lag er bei maximal drei.

---

<sup>62</sup> Für die Analyse dieser Indikatoren wären z.T. weitere Informationen anbieterseitig über die verfügbaren Standorte und die von diesen Standorten für einzelne Regionen erbrachten Leistungen erforderlich.

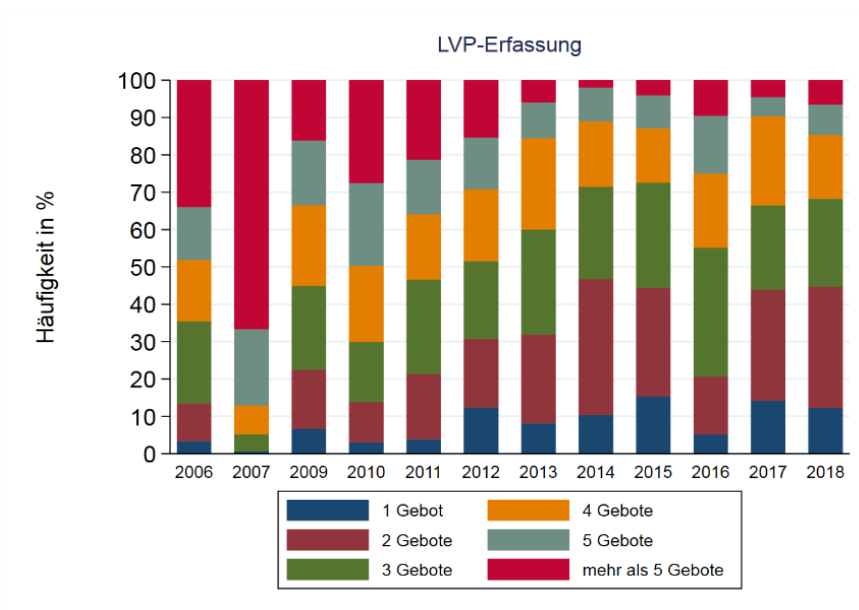
<sup>63</sup> Im Jahr 2008 wurden keine Ausschreibungen durchgeführt, daher bleibt die Position für das Jahr 2008 in den folgenden Abbildungen stets unbesetzt.

Abbildung 23: Anzahl Bieter und durchschnittliche Anzahl an Geboten für LVP-Ausschreibungen im Zeitablauf



- (118) Der Anteil der Ausschreibungen, in denen weniger als drei gültige<sup>64</sup> Gebote für Aufträge zur Erfassung von LVP abgegeben wurden, stieg im Zeitraum von 2006 bis 2011 von knapp 15 % der Aufträge auf um die 20 %. In den Jahren 2012 bis 2018 lag der Anteil in zwei von sieben Jahren um die 30 % und in vier von sieben Jahren deutlich über 40 %.

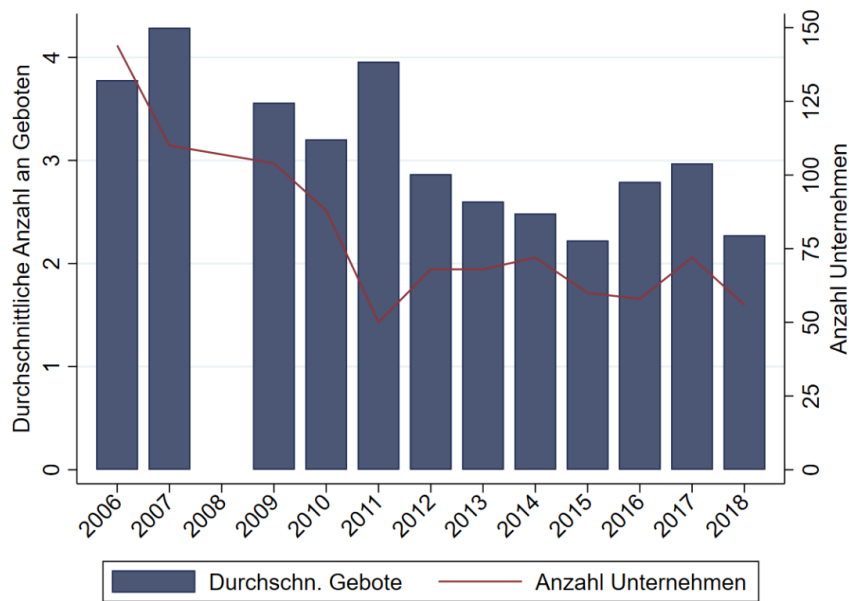
Abbildung 24: Entwicklung der Häufigkeit der Anzahl von Geboten in LVP-Ausschreibungen im Zeitablauf



<sup>64</sup> Bei der Datenauswertung wurden ausgeschlossene oder zurückgenommene Gebote aus der Zählung genommen, da von den jeweiligen Bietern jedenfalls in dem jeweiligen Ausschreibungsverfahren kein wirksamer Wettbewerb auf die anderen Bieter ausgegangen ist.

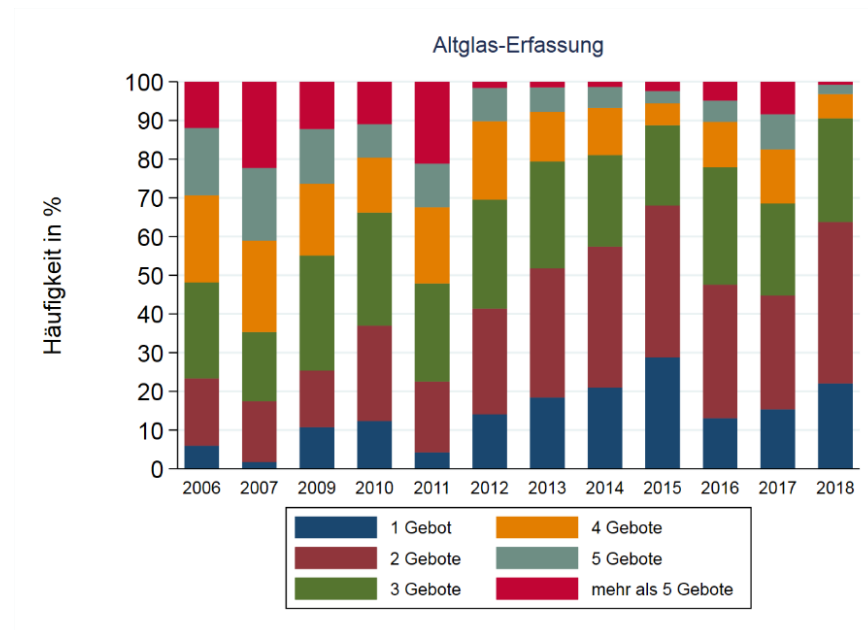
- (119) Für die Erfassung von Glas wurden in den Jahren von 2006 bis 2011 regelmäßig im bundesweiten Durchschnitt mehr als drei Gebote pro Ausschreibung und Jahr abgegeben, ab 2012 sank der Durchschnitt der pro Jahr und Ausschreibung abgegebenen Gebote durchgängig auf maximal drei; der Maximalwert von durchschnittlich drei Geboten wurde lediglich einmal im Jahr 2017 erreicht.

Abbildung 25: Anzahl Bieter und durchschnittliche Anzahl an Geboten in Glas-Ausschreibungen



- (120) Bei Ausschreibungen zur Erfassung von Glasverpackungen wurden tendenziell weniger Gebote abgegeben, als bei LVP-Ausschreibungen. Das spiegelt sich u.a. beim Anteil an Ausschreibungen mit weniger als drei Geboten wieder. Im Hinblick auf die Entwicklung dieses Anteils ist festzustellen, dass er seit 2012 konstant über 40 % liegt, in vier von sieben Jahren über 50 %, in zwei Jahren sogar über 60 %. Vor dem Jahr 2012 lag er dagegen bei deutlich unter 40 %. Besonders hervorzuheben ist auf den Glaserfassungsmärkten außerdem, dass auch der Anteil der Ausschreibungen, in denen nur ein Gebot abgegeben wurde seit Einführung der koordinierten gemeinsamen Nachfrage im Ausschreibungsregime der Systembetreiber im Jahr 2011 außer im Einführungsjahr selbst regelmäßig über 10 % und seit 2014 in drei von fünf Jahren über 20 % lag.

Abbildung 26: Entwicklung der Häufigkeit der Anzahl von Geboten in Altglas-Ausschreibungen im Zeitablauf



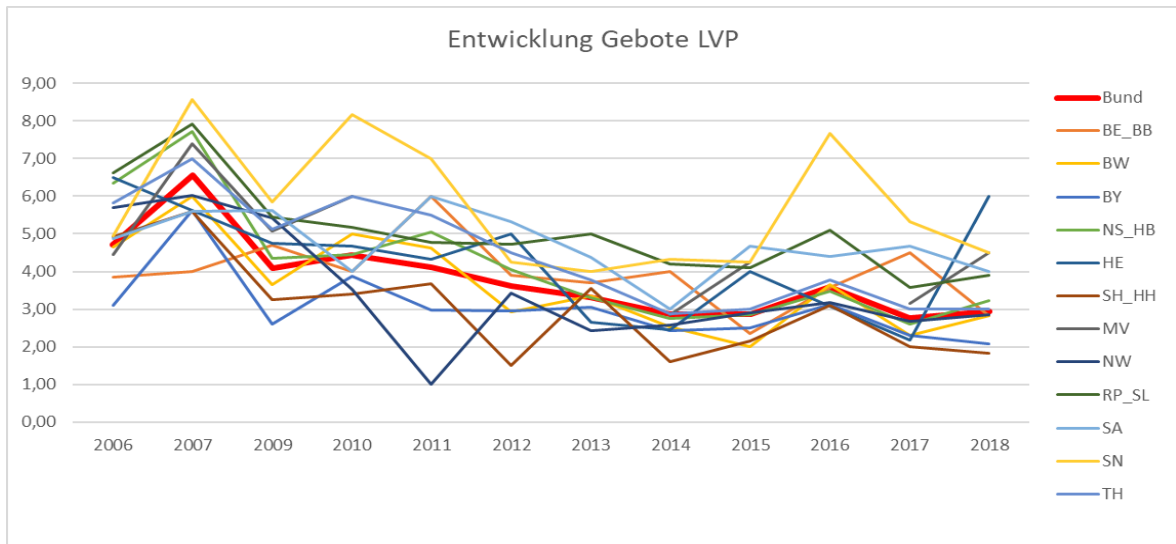
- (121) Die Anzahl der durchschnittlich in einem Jahr abgegebenen Gebote je Ausschreibung ist bei beiden untersuchten Fraktionen bundesweit im betrachteten Zeitraum rückläufig.
- (122) Diese Entwicklung ist auch bei der bundeslandweiten Betrachtung bzw. von der Betrachtung von Gebieten, die aus Stadtstaaten oder Bundesländern mit wenigen Ausschreibungsgebieten sowie den diese jeweils umgebenden Bundesländern bestehen, von durchschnittlichen Geboten je Jahr, Fraktion und Bundesland zu beobachten.
- (123) In einigen Bundesländern/Regionen werden nur noch Durchschnittswerte von weniger als drei, zum Teil sogar weniger als zwei Geboten erreicht.
- (124) Bei Ausschreibungen zur Erfassung von LVP ist die rückläufige Entwicklung bei der durchschnittlichen Anzahl der Gebote nahezu durchgängig in allen Bundesländern zu beobachten.
- (125) In der Region Berlin/Brandenburg (in untenstehender Tabelle bezeichnet mit BE\_BB) wurden in den Ausschreibungen für die LVP-Erfassung im Zeitraum von 2006 bis 2011 nur in einem Jahr (2006) weniger als vier Gebote abgegeben, während diese Zahl im Zeitraum von 2012 bis 2018 nicht mehr überschritten wurde. In der Region Rheinland-Pfalz/Saarland (RP\_SL) wurde im Zeitraum von 2006 bis 2011 der Wert von durchschnittlich fünf Geboten je Ausschreibung nur einmal unterschritten, ansonsten war er mindestens so hoch. Im Vergleichszeitraum 2012 bis 2018 wurde der Wert von fünf nur noch zweimal erreicht oder überschritten; in den Jahren 2017 und 2018 wurden im Durchschnitt nur noch weniger als vier Gebote abgegeben. In den Bundesländern Bayern (BY) und Baden-Württemberg (BW) sowie in den Regionen Niedersachsen/Bremen (NS\_HB) und Schleswig-Holstein/Hamburg (SH\_HH) wurden im Zeitraum von 2012 bis 2018 noch in vier (NS\_HB) resp. zwei (BY, SH\_HH) und einem (BW) Ausschreibungsjahr/en durchschnittlich mehr

als drei Gebote abgegeben, in den anderen Jahren weniger als drei. Untenstehende Tabelle und Grafik geben einen Überblick über die jeweiligen Durchschnittswerte.

Abbildung 27:  
Übersicht über durchschnittliche Gebote bundesweit und je Bundesland/Region - LVP

LVP	2006	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bund	4,72	6,57	4,09	4,45	4,11	3,61	3,31	2,86	2,88	3,60	2,77	2,94
BE_BB	3,85	4,00	4,70	4,00	6,00	3,91	3,71	4,00	2,36	3,57	4,50	2,83
BW	4,66	6,00	3,66	5,00	4,62	2,92	3,36	2,54	2,00	3,64	2,31	2,83
BY	3,11	5,61	2,61	3,89	2,98	2,96	3,05	2,44	2,50	3,14	2,31	2,08
NS_HB	6,36	7,73	4,36	4,44	5,06	4,06	3,29	2,75	2,85	3,47	2,60	3,24
HE	6,50	5,62	4,75	4,67	4,33	5,00	2,64	2,46	4,00	3,07	2,18	6,00
SH_HH	4,93	5,60	3,25	3,40	3,67	1,50	3,56	1,60	2,17	3,11	2,00	1,83
MV	4,46	7,40	5,08	6,00		4,63		2,86	4,25		3,14	4,50
NW	5,69	6,02	5,43	3,52	1,00	3,42	2,43	2,57	2,89	3,18	2,69	2,86
RP_SL	6,61	7,91	5,44	5,17	4,79	4,73	5,00	4,19	4,09	5,11	3,57	3,91
SA	4,88	5,60	5,62	4,00	6,00	5,33	4,38	3,00	4,67	4,40	4,67	4,00
SN	4,95	8,57	5,86	8,17	7,00	4,25	4,00	4,33	4,25	7,67	5,33	4,50
TH	5,82	7,00	5,12	6,00	5,50	4,50	3,78	2,89	3,00	3,78	3,00	3,00

Abbildung 28: Entwicklung durchschnittliche Gebote bundesweit und je Bundesland/Region - LVP



- (126) Bei Ausschreibungen für die Erfassung von Glasverpackungen wurden in der Region Berlin/Brandenburg im Zeitraum 2006 bis 2011 in nur einem Jahr im Durchschnitt weniger als vier Gebote abgegeben, im Zeitraum von 2012 bis 2018 wurden in keinem Jahr durchschnittlich vier Gebote oder mehr abgegeben. In der Region Niedersachsen/Bremen wurden im Zeitraum von 2006 bis 2011 nur in einem Jahr weniger als vier Gebote abgegeben, im Zeitraum zwischen 2012 und 2018 in sechs von sieben Jahren weniger als drei

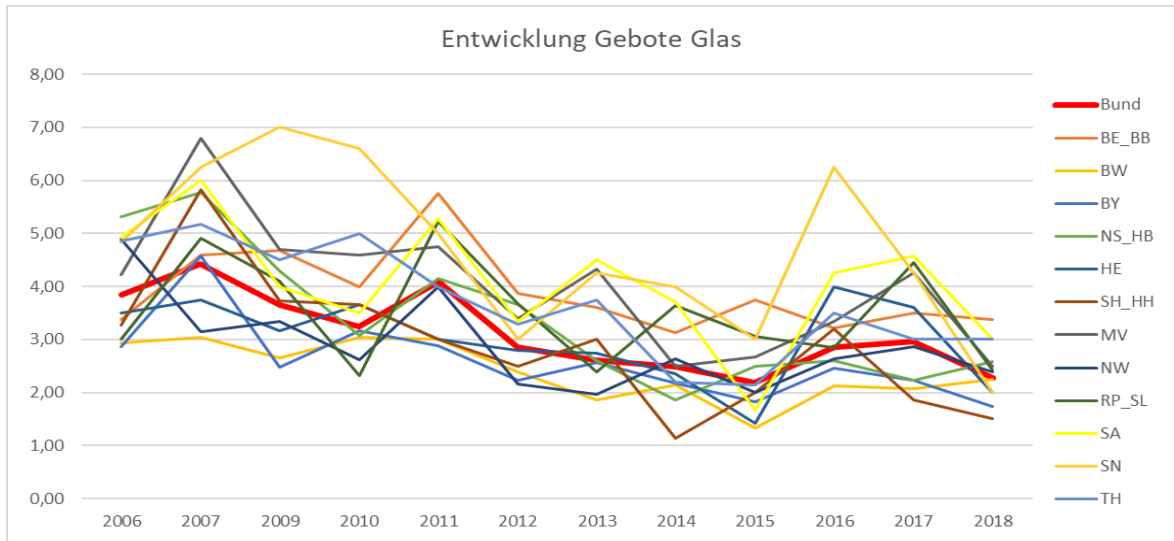
Gebote. Im Jahr 2018 wurden jeweils in keinem Bundesland und keiner Region durchschnittlich noch vier oder mehr Gebote abgegeben. Im Jahr 2018 gaben nur noch in drei Bundesländern/Regionen durchschnittlich drei oder mehr Bieter Gebote ab.

Abbildung 29:

Übersicht über durchschnittliche Gebote bundesweit und in je Bundesland/Region - Glas

Glas	2006	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bund	3,83	4,42	3,65	3,25	4,08	2,86	2,62	2,49	2,19	2,86	2,96	2,28
BE_BB	3,38	4,60	4,69	4,00	5,75	3,88	3,60	3,13	3,75	3,22	3,50	3,38
BW	2,94	3,04	2,65	3,04	3,00	2,38	1,87	2,14	1,33	2,13	2,07	2,25
BY	2,87	4,57	2,48	3,16	2,88	2,23	2,57	2,17	1,83	2,47	2,23	1,73
NS_HB	5,32	5,77	4,29	3,08	4,15	3,67	2,60	1,86	2,50	2,60	2,24	2,58
HE	3,50	3,74	3,17	3,65	3,00	2,80	2,75	2,35	1,43	4,00	3,60	2,00
SH_HH	3,27	5,83	3,73	3,67	3,00	2,50	3,00	1,14	2,00	3,20	1,86	1,50
MV	4,23	6,80	4,69	4,60	4,75	3,40	4,33	2,50	2,67	3,33	4,25	2,50
NW	4,89	3,15	3,33	2,62	4,00	2,17	1,97	2,64	2,00	2,63	2,86	2,39
RP_SL	3,00	4,91	4,10	2,32	5,22	3,68	2,38	3,64	3,06	2,85	4,45	2,42
SA	4,93	6,00	4,00	3,50	5,29	3,33	4,50	3,71	1,67	4,25	4,57	3,00
SN	4,85	6,25	7,00	6,60	5,00	3,00	4,25	4,00	3,00	6,25	4,25	2,00
TH	4,86	5,17	4,50	5,00	4,00	3,29	3,75	2,20	2,14	3,50	3,00	3,00

Abbildung 30: Entwicklung durchschnittliche Gebote bundesweit und je Bundesland/Region - Glas



- (127) Die bundesweite deskriptive Auswertung der Anzahl der Gebote zeigt bei beiden Fraktionen eine abnehmende Anzahl durchschnittlich abgegebener Gebote. Dies spiegelt sich auch in den deskriptiven Auswertungen auf Bundeslandebene bzw. in den aus mehreren Ländern zusammengefassten Regionen wider.

- (128) Den Regeln des Ausschreibungsvertrags zu Folge wird zwar nicht transparent gemacht, wie viele und welche Unternehmen bei den Ausschreibungen mitbieten. Informationen zur voraussichtlichen Bieterzahl können aber theoretisch durch eine Marktbeobachtung oder durch eine Verhaltensabstimmung zwischen den Wettbewerbern – sofern sie glaubwürdig ist – erlangt werden. Bieter aus vertikal integrierten Entsorgungsunternehmen, die sowohl als Systembetreiber als auch als Entsorger tätig sind, könnten außerdem zumindest in den Gebieten, in denen das jeweilige duale System Ausschreibungsführer ist oder war über Informationen darüber verfügen, ob historisch jeweils mehr als ein Bieter in den entsprechenden Gebieten tätig war. Denn die Systembetreiber erhalten nach Auswertung der Ausschreibungsergebnisse durch den von den dualen Systemen hierzu beauftragten Treuhänder eine Mitteilung über Bestbieter und Preisabstand zum zweitbesten Gebot in 5-Prozent-Schritten. Daraus ist ersichtlich, ob überhaupt ein zweites Unternehmen mitgeboten hat und wie hoch historisch der Preisdruck von Wettbewerbsgeboten war. Eine rückläufige Anzahl an Bietern birgt daher insgesamt die Gefahr, dass für die verbleibenden Unternehmen zunehmende Verhaltensspielräume entstehen, die durch eine Verschlechterung der abgegebenen Angebote ausgenutzt werden könnten. Dies wäre für wettbewerblich abgegrenzte Märkte im Einzelnen zu untersuchen.

## **2. Preisentwicklung und Preisabstände**

- (129) In diesem Abschnitt wird dargestellt, wie sich die inflationsbereinigten Preise für die Erfassung von Verkaufsverpackungen bei privaten Haushalten entwickelt haben. Preisentwicklungen sind auf funktionsfähigen Märkten wichtige Indikatoren für die Knappheit der Güter und Leistungen. Steigende Preise können auf eine zunehmende Knappheit hindeuten. Sie können aber auch Ergebnis einer zunehmenden Marktkonzentration und der Ausnutzung damit unter Umständen zunehmender Preissetzungsspielräume einzelner Unternehmen sein. Die Entwicklung von Preisen kann auf der Basis anderer Indikatoren abgeleitete Tendenzaussagen zur Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs be- oder entkräften.
- (130) Verschiedenen Äußerungen von Marktteilnehmern zu Folge sind die Preise für die Erfassung von Glas und LVP in den vergangenen Ausschreibungszyklen erheblich gestiegen. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde daher ermittelt, ob sich die Hypothese im Zeitablauf inflationsbereinigter Preissteigerungen durch die Daten belegen lässt. Aus den Gebietspreisen der Bestbieter in Euro und den von den Systembetreibern übermittelten Mengenangaben in Tonnen wurde die Entwicklung der durchschnittlichen Preise in Euro/Tonne ermittelt. Außerdem wurden Gebotsabstände zwischen Bestbieter und zweitbestem Gebot errechnet.
- (131) Die Siegergebote wurden zunächst mit dem Preisindex für Müllabfuhrgebühren für die Restmüllerrfassung<sup>65</sup> deflationiert, sodass Kostensteigerungen in der Haushaltsabfallerrfassung im Beobachtungszeitraum berücksichtigt werden konnten, soweit sie im Zeitverlauf

---

<sup>65</sup> Preisindex „CC0442 Müllabfuhr“ des Statistischen Bundesamtes, vgl. [www.genesis.destatis.de/genesis/online](http://www.genesis.destatis.de/genesis/online). Basisjahr war das Jahr 2010.

an die Gebührenzahler weitergegeben wurden. Der Index wurde unter der Annahme ausgewählt, dass er die Kostenentwicklung der Restmüllfassung zutreffend erfasst und dass sich die Kosten der Abfallfassung zwischen der Fraktion Restmüll und den Fraktionen LVP und Altglas nicht grundlegend unterscheiden. Dann bildet der Index im Zeitverlauf erfolgte Kostenänderungen ab, die sich unmittelbar auf die von den Bietern abgegebenen Gebote ausgewirkt haben dürften. Da wesentliche Kostenbestandteile wie Abschreibungen, Lohn- und Treibstoffkosten zwischen den Fraktionen vergleichbar sein sollten, wird von der Berücksichtigung weiterer Kostenvariablen oder –indikatoren bei der deskriptiven Darstellung wie auch der anschließenden ökonomischen Untersuchung<sup>66</sup> abgesehen.

### **a) Entwicklung der Siegergebote für die Erfassung von LVP und Glasverpackungen**

- (132) Die Entwicklung der deflationierten Preise für die Erfassungsleistungen wird zum einen anhand der Gebotswerte für die gesamten Aufträge und zum anderen anhand des Preises je Tonne dargestellt.<sup>67</sup> Im Gegensatz zu den Siegergeboten für die gesamten Aufträge werden durch den Preis je Tonne zusätzlich denkbare Mengenänderungen im Zeitablauf ausgeblendet. Die Entwicklung der deflationierten Gebote und Preise je Tonne im Zeitablauf kann Aufschluss darüber geben, wie sich das Preisgefüge jenseits allgemeiner Kostensteigerungen entwickelt hat. Allerdings ist zu beachten, dass sich im Zeitablauf auch andere Größen geändert haben könnten, die sich auf die Entwicklung der Preishöhe ausgewirkt haben könnten, z.B. Merkmale des Erfassungssystems, wie etwa die Art der Behälter oder die Wahl zwischen Bring- und Holsystem.
- (133) Für die Darstellung der Entwicklung der Siegergebote wurden die Gebote in Eurospannen aufgeteilt<sup>68</sup> und die Häufigkeit von Geboten in den einzelnen Spannen errechnet. Die Häufigkeitsverteilung der Gebote in verschiedenen Gebotsspannen zeigt für Ausschreibungen der LVP-Erfassung, dass die Anzahl an Siegergeboten in den beiden höchsten Gebotsspannen – also oberhalb von 800 TEuro – im Zeitablauf zusammen stark zugenommen hat. Während im Jahr 2006 weniger als 20% der deflationierten Siegergebote auf diese beiden Klassen entfielen, waren es im Jahr 2010 bereits ca. 30% und im Jahr 2018 über 50%. Umgekehrt haben die Häufigkeiten an Siegergeboten in den drei niedrigsten Gebotsspannen zusammen – also bis 600 TEuro – im Zeitverlauf stark abgenommen. Im Jahr 2006 entfielen über 60 % der Gebote auf diese drei Gebotsspannen, im Jahr 2012 waren es nur noch knapp über 40 % und im Jahr 2018 ca. 30 %. Ein Anstieg der Häufigkeit von Geboten in den oberen Spannen und ein Rückgang in den unteren Spannen weist darauf

---

<sup>66</sup> Vgl. RN (160)ff.

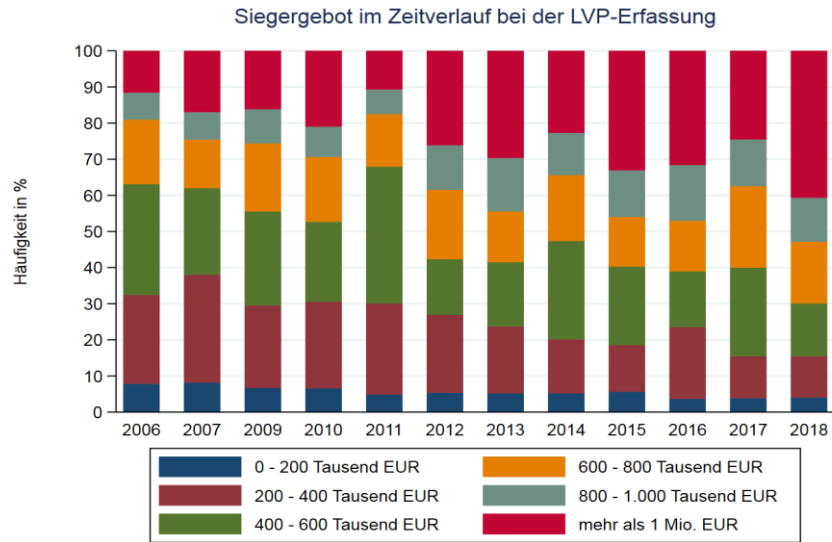
<sup>67</sup> Die Angaben zu den erfassten Tonnagen wurden bis zum Jahr 2016 von den Systembetreibern abgefragt. Für die Jahre 2017 und 2018, für die nur Ausschreibungsdaten und Angaben zu wesentlichen Änderungen der Erfassungssysteme vorliegen, wurden die Daten des Jahres 2016 fortgeschrieben.

<sup>68</sup> Die Spannen wurde eingeteilt in 0 – 200 Tausend Euro (TEuro), 200 – 400 TEuro, 400 – 600 TEuro, 600 – 800 TEuro, 800 – 1.000 TEuro und mehr als 1.000 TEuro. Vgl. auch die Legende zu Abbildung 31 und Abbildung 33.



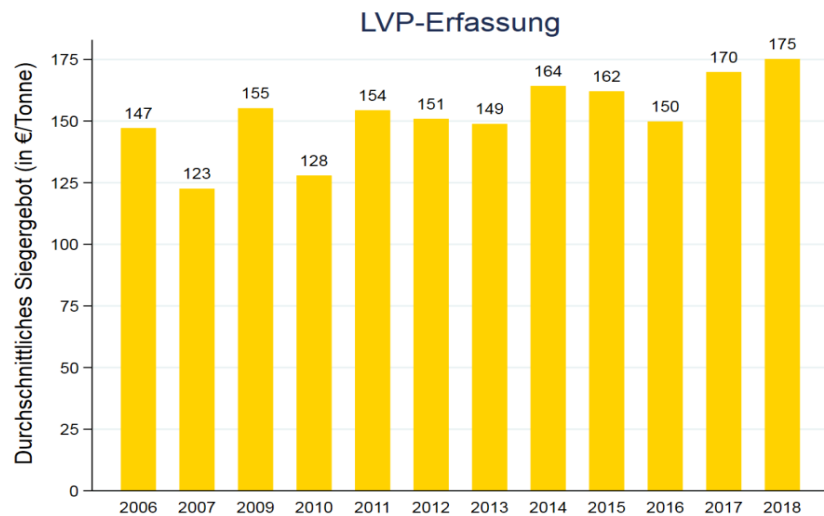
hin, dass die deflationierten Siegergebote und damit die Preise für die Erfassungsleistungen in den vergangenen Jahren gestiegen sind.

Abbildung 31: Entwicklung der deflationierten Siegergebote im Zeitablauf - LVP



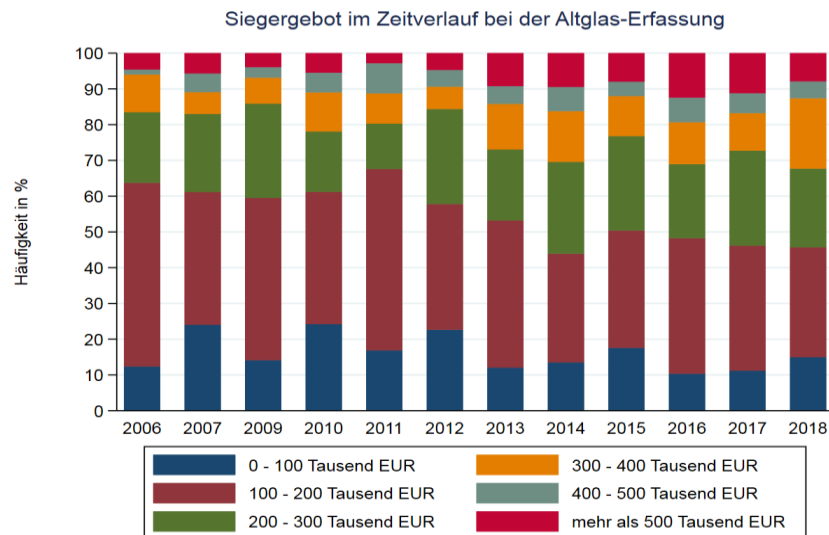
- (134) Um eine stärkere Vergleichbarkeit zu erreichen wurden anhand der ebenfalls abgefragten Angaben zu den jeweils ausgeschriebenen Mengen die deflationierten Preise in Euro je ausgeschriebener Tonne ermittelt.

Abbildung 32: Durchschnittliche deflationierte Siegergebote in Euro/Tonne im Zeitablauf - LVP



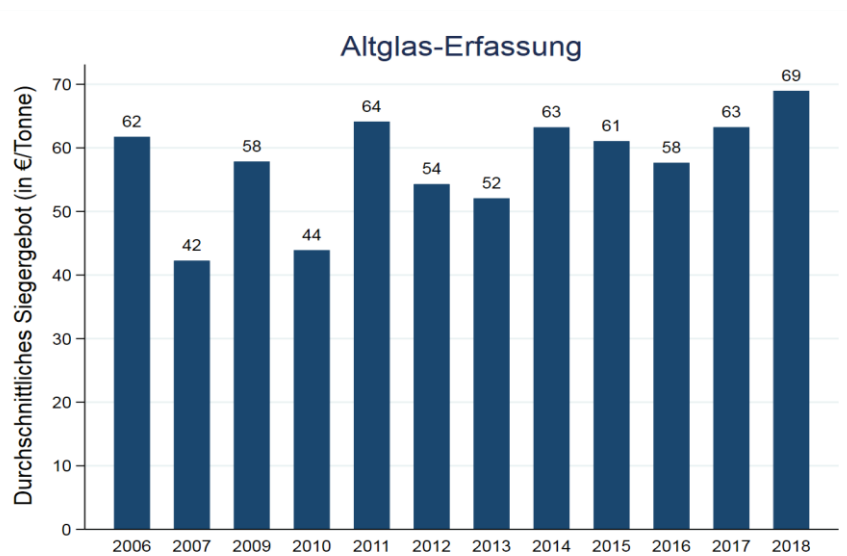
- (135) Die deflationierten durchschnittlichen Preise je Tonne sind bei LVP-Ausschreibungen im Zeitablauf tendenziell gestiegen. Im Zeitraum zwischen 2013 und 2018 lagen die Preise lediglich in zwei Jahren durchschnittlich unter 160 Euro/Tonne. Im Gegensatz dazu lag der jährliche durchschnittliche Preis im Zeitraum zwischen 2006 und 2012 in keinem Fall über 160 Euro/Tonne, in zwei Jahren dagegen unter 130 Euro/Tonne.
- (136) Die Entwicklung der Preise für die Erfassung von Glasverpackungen fiel ähnlich aus. Auf die drei höchsten Gebotsklassen (mehr als 500 Tsd. Euro, rot; 400 bis 500 Tsd. Euro, grau; 300 bis 400 Tsd. Euro orange) entfielen im Jahr 2006 gemeinsam etwas über 15 %, im Jahr 2010 gemeinsam bereits mehr als 20 % und im Jahr 2018 gemeinsam mehr als 30 % der Siegergebote. Umgekehrt haben die beiden niedrigsten Gebotsklassen (bis 100 Tsd. Euro, dunkelblau, 100 Tsd. bis 200 Tsd. Euro dunkelrot) gemeinsam von anfänglich über 60 % der Siegergebote im Jahr 2006 auf unter 50 % im Jahr 2018 abgenommen.

Abbildung 33: Entwicklung der deflationierten Siegergebote im Zeitablauf - Altglas



- (137) Die jährlichen durchschnittlichen deflationierten Preise für die Erfassung von Glasverpackungen in Euro/Tonne haben - bei durchaus erheblichen Schwankungen von Jahr zu Jahr - eine ansteigende Tendenz. Im Zeitraum von 2013 bis 2018 lagen die durchschnittlichen Gebote in vier von sechs Jahren über 60 Euro/Tonne. Dagegen wurde dieser Wert in der Zeitspanne zwischen 2006 und 2012 nur in zwei von sechs Jahren überschritten. Dafür lag der Wert in zwei der sechs Jahre unter 50 Euro/Tonne, was ab 2011 nicht mehr vorgekommen ist.

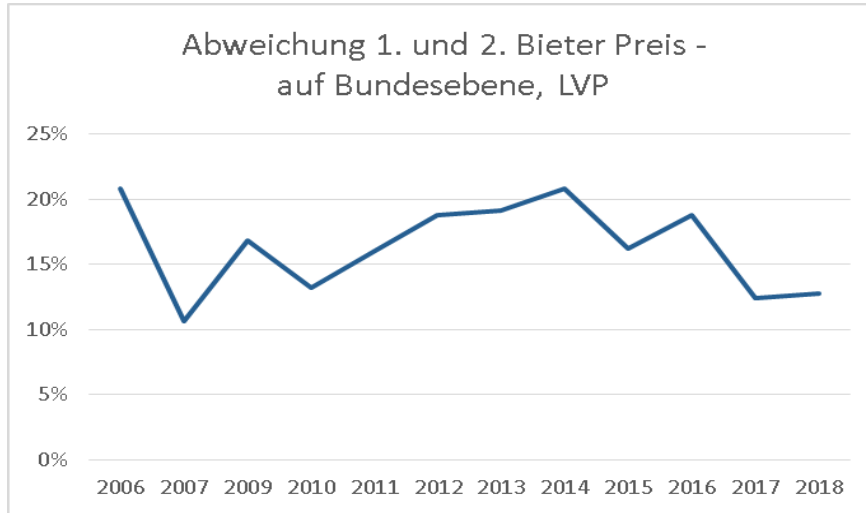
Abbildung 34: Durchschnittliche deflationierte Siegergebote in Euro/Tonne - Altglas



#### b) Preisabstände zwischen Bestbieter und Wettbewerbern

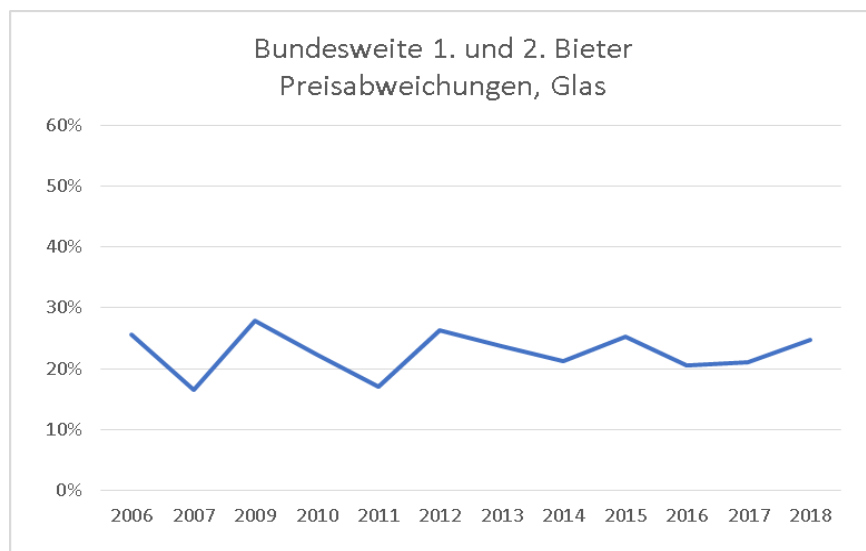
- (138) Erhebliche Preisabstände in Ausschreibungen können in Kombination mit anderen Indikatoren auf hohe Marktmacht, einen damit verbundenen unkontrollierten Preissetzungsspielraum des Siegers oder auch eine Verhaltenskoordination der Bieter hindeuten. Hohe Preisabstände können mit Kostenunterschieden zwischen Unternehmen erklärt werden, die z.B. aus Vorteilen der aktuellen Vertragspartner bei der Neuausschreibung von Verträgen resultieren. Aus besonderer Ortskenntnis, vorhandenen marktspezifischen Ressourcen oder spezifischem Know-how kann ein Preisvorteil entstehen und sich in entsprechend hohen Gebotsabständen in den Ausschreibungen widerspiegeln. Etablierte Unternehmen können diesen Vorteil bei hinreichender Markttransparenz nutzen, vertikal integrierte Unternehmen erlangen als Ausschreibungsführer darüber hinaus Kenntnis vom Preisabstand des zweitbesten Gebotes. Hieraus kann in künftigen Ausschreibungen ein nicht durch Wettbewerb kontrollierbarer Preissetzungsspielraum entstehen, der es erlaubt, in Ausschreibungen Gebote abzugeben, die höher sind, als es eine Situation erlauben würde, in der die Wettbewerber annähernd identische Kostenstrukturen haben.
- (139) Sowohl sehr hohe als auch sehr geringe Preisabstände können in konzentrierten Märkten auch ein Zeichen von Verhaltenskoordination der verbliebenen Bieter sein und darauf hindeuten, dass Gebote im Vorfeld der Ausschreibung abgestimmt werden. Hohe Preisabstände können auch darauf hindeuten, dass unterlegene Bieter unabhängig von einer konkreten Abstimmung lediglich ein Schutzangebot abgeben, ohne durch einen zu kompetitiven Preis das Risiko eines Preiskampfes in Folgeausschreibungen oder auf benachbarten Märkten einzugehen.
- (140) Für die bundesweite Analyse wurde aus den Ausschreibungsdaten ein jährlicher Durchschnitt aller prozentualen Preisabweichungen zwischen den Geboten vom günstigsten und vom zweitbesten Bieter gebildet.

Abbildung 35: Durchschnittliche Preisabstände zwischen Bestbieter und zweitbestem Gebot im Zeitablauf - LVP



- (141) Bei LVP schwankten die durchschnittlichen Preisabstände auf Bundesebene im Zeitablauf zwischen ca. 11 % und 21 %. Nach einem Tiefpunkt im Jahr 2007 von knapp 11 % war eine steigende Tendenz bis zum Jahr 2014 zu beobachten. Im Jahr 2018 lagen die Preisabstände mit ca. 13 % allerdings wieder unter dem Durchschnitt aller Jahre in Höhe von ca. 16 %. Generell waren die durchschnittlichen Preisabstände bei Glas-Ausschreibungen höher als bei LVP-Ausschreibungen.

Abbildung 36: Durchschnittliche Preisabstände zwischen Bestbieter und zweitbestem Gebot im Zeitablauf - Glas



- (142) Bei den Ausschreibungen für die Erfassung von Glas schwankten die durchschnittlichen Abweichungen zwischen 2006 und 2018 zwischen ca. 17 % und 28 %. Im Jahr 2018 ist

der durchschnittliche Preisabstand mit ca. 25 % vergleichbar mit den Werten aus 2015, 2012 und 2006. Der höchste Wert wurde 2009 mit knapp 28 % erreicht. Der Durchschnitt der Preisabstände über den gesamten Beobachtungszeitraum liegt bei knapp 23 %.

- (143) Auch die durchschnittlichen Preisabstände für verschiedene Bundesländer liegen bei der Glas-Erfassung über denen der LVP-Erfassung. Der bundesweite zeitliche Verlauf der Preisabstände zeigt eine gewisse Volatilität, ohne allerdings einen Auf- oder Abwärts-Trend aufzuweisen. Auf eine ausführlichere Darstellung landesweiter Entwicklungen wurde aufgrund fehlender zeitlicher Trends bzw. der niedrigeren Anzahl an Beobachtungen und damit einer eingeschränkten Belastbarkeit der Daten verzichtet. Die rote Markierung in der Tabelle zeigt Werte, die über dem Bundesdurchschnitt liegen

Abbildung 37: Durchschnittliche Preisabstände in % nach Bundesländern - LVP und Glas

Durchschnittliche Preisabstände		
	LVP	Glas
<b>Bund</b>	<b>16,38%</b>	<b>22,68%</b>
Berlin-Brandenburg	11,84%	17,14%
Baden-Württemberg	13,73%	24,18%
Bayern	14,82%	24,81%
Mecklenburg-Vorpommern	10,56%	12,96%
Hessen	19,37%	23,93%
Niedersachsen/Bremen	18,51%	25,66%
Nordrhein-Westfalen	19,66%	21,72%
Rheinland-Pfalz/Saarland	15,23%	22,53%
Sachsen-Anhalt	16,95%	25,56%
Schleswig-Holstein/Hamburg	18,09%	17,83%
Sachsen	15,53%	16,92%
Thüringen	13,14%	23,44%

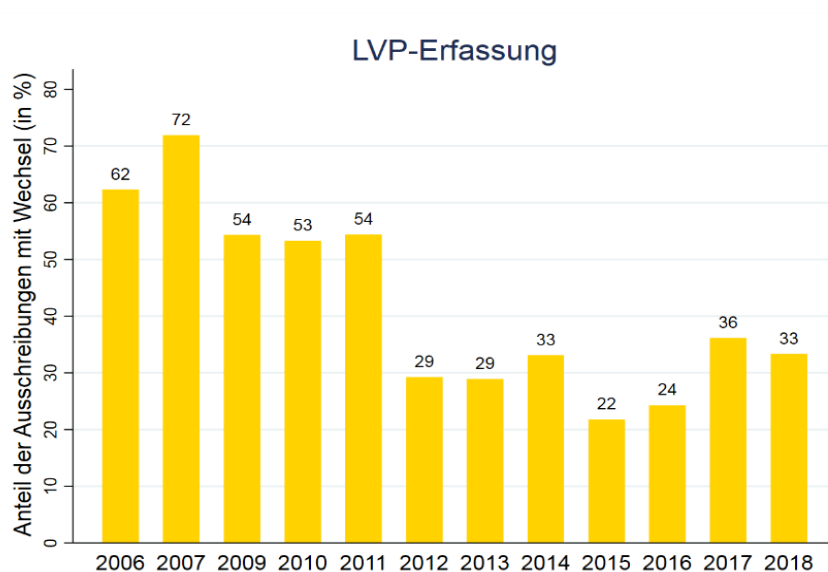
### c) Zwischenfazit zu Preisen und Preisabständen

- (144) Aus der Datenauswertung lässt sich einerseits eine steigende Tendenz bei den Preisen für die Erfassung sowohl von LVP als auch von Glasverpackungen erkennen. Da die Preisangaben mit einem geeigneten Branchenpreisindikator deflationiert wurden, ist davon auszugehen, dass die steigenden Preise nicht auf steigende Ressourcenpreise zurückzuführen sind. Alternative Erklärungen liegen in einem generellen Anstieg der nachgefragten Qualität, in einer größeren Knappheit des Angebotes oder in Preissetzungsspielräumen in konzentrierten Märkten.
- (145) Aus der Analyse der Preisabstände lässt sich dagegen keine Tendenzaussage herleiten. Ohne Kenntnis der Kostenstrukturen der jeweiligen Unternehmen und auf der Basis von Durchschnittswerten sind auch keine Angaben über einen etwaigen Missbrauchsgehalt aus den relativen Preisabständen zwischen Fraktionen oder Bundesländern herzuleiten. Hier kann lediglich auf die Einzelfallprüfung im konkreten Fall verwiesen werden.

### 3. Wechsel von Vertragspartnern

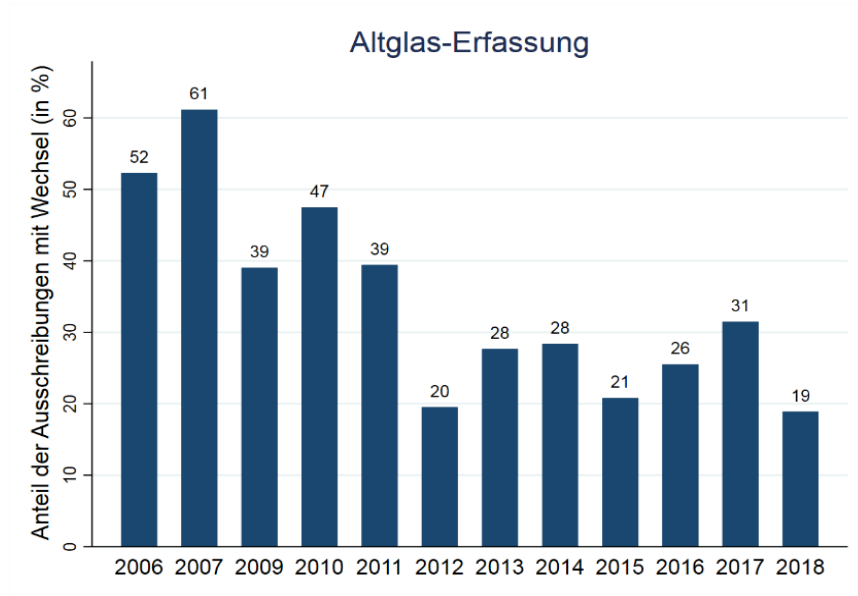
- (146) Ein weiterer Anhaltspunkt für die Entwicklung der Wettbewerbsintensität auf den Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen kann die Entwicklung der Häufigkeit von Vertragspartnerwechseln sein. Wenn in Folge der Neuausschreibung von Verträgen zur Haushaltsabfallerfassung Vertragspartner häufig wechseln, kann jedenfalls in Abwesenheit von expliziten oder impliziten Verhaltensabstimmungen von einer hohen Wettbewerbsintensität auch bei wenigen Bietern ausgegangen werden.
- (147) Häufige Wechsel von Vertragspartnern sind zwar keine notwendige Voraussetzung für einen funktionsfähigen Wettbewerb, da auch die Drohung eines Auftragsverlustes bereits hinreichende Anreize zu kompetitivem Verhalten bieten können. Denn grundsätzlich kann auch ein hinreichender Wettbewerbsdruck von Marktteilnehmern ausgehen, die bislang keinen oder nur selten einen Zuschlag für einen bestimmten Vertrag erhalten konnten. Auch von diesen Bietern können die Verhaltensspielräume der aktuellen Vertragshalter wirksam beschränkt werden, wenn aufgrund geringer Gebotsabstände Auftragsverluste im Falle nicht wettbewerbskonformer Preissetzung drohen. Aus Erfahrungsvorteilen der etablierten Auftragnehmer können sich allerdings auch dominante Positionen entwickeln, wenn die verbleibenden Wettbewerber nicht in der Lage sind, konkurrenzfähige, also die Verhaltensspielräume der Vertragshalter begrenzende Gebote abzugeben.
- (148) Nach Ausschreibungen für LVP-Erfassungsverträge kam es bundesweit seit 2012 schwankend pro Jahr zu Wechseln bei zwischen 22 % und 36 % der Verträge. Im Zeitraum zwischen 2006 und 2011 hingegen lag die Wechselquote den vorliegenden Angaben zu Folge noch regelmäßig bei über 50 %. Auffällig ist nach dem Systemwechsel im Ausschreibungsjahr 2011 die deutliche Veränderung von 2011 auf das Jahr 2012, in dem quasi eine Niveaushiftung von im Schnitt knapp 60 %-iger Wechselhäufigkeit zu im Durchschnitt knapp 30 %-iger Wechselhäufigkeit festgestellt werden kann.

Abbildung 38: Anteil der Ausschreibungen mit neuen Vertragsnehmern in LVP-Ausschreibungen



- (149) Eine tendenzielle Verringerung der Wechselhäufigkeit kann auch bei Verträgen zur Erfassung von Glasverpackungen festgestellt werden. Die Wechselhäufigkeit war bereits vor 2012 nicht so hoch wie bei LVP. Ab 2012 liegt die Wechselhäufigkeit auch auf etwas niedrigerem Niveau als bei LVP.

Abbildung 39: Anteil der Ausschreibungen mit neuen Vertragsnehmern bei Altglas-Ausschreibungen



- (150) Diese Entwicklung deutet bei den vorliegenden Gegebenheiten tendenziell auf eine Reduktion der Wettbewerbsintensität hin. Bei der Erfassungstechnologie handelt es sich um weitgehend ausgereifte Verfahren bzw. Fahrzeuge mit eher inkrementellen Verbesserungen. Es ist nicht ersichtlich, dass sich zeitgleich zu der Reduktion der Wechselhäufigkeit geänderte Anforderungen an Investitionen, an Tourenplanung oder an Kenntnisse räumlicher Besonderheiten, die Erfahrungsvorteile mit sich bringen könnten, geändert hätten. Letztlich müssen auch diese Daten in einer Gesamtschau gewürdigt werden, um Aussagen über die Gesamtentwicklung treffen zu können.

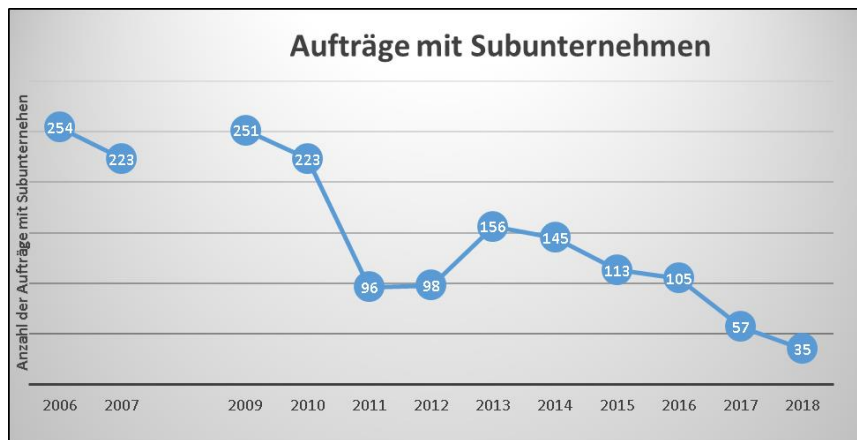
#### 4. Subunternehmer und Arbeitsgemeinschaften

- (151) Die Datenerhebung umfasste auch Angaben zur Beauftragung von Subunternehmern und zur Bildung von Bieter- oder Arbeitsgemeinschaften zwischen Wettbewerbern für Erfassungsleistungen und/oder die Bereitstellung von Umschlagplätzen.
- (152) Subunternehmerbeauftragungen können sich negativ auf die Wettbewerbsintensität auswirken, wenn Unternehmen gezielt auf eine Ausschreibungsbeteiligung verzichten, weil sie über hinreichend sichere Erwartungen verfügen, nach Vergabe der Leistung durch den

Bestbieter als Subunternehmer beauftragt zu werden. Wenn hierdurch nur noch wenige Bieter am Ausschreibungsverfahren teilnehmen, erwächst dem oder den wenigen verbleibenden Bietern unter Umständen ein nicht mehr hinreichend durch Wettbewerb begrenzter Preissetzungsspielraum zu. Umgekehrt können Subunternehmerbeauftragungen aber auch positive Auswirkungen auf den Wettbewerb haben, wenn sie Unternehmen einen Marktzutritt ermöglichen, die nur ein Angebot abgeben können, wenn sie für einen Teil der Leistung, z.B. einen in kurzer Frist nur schwer aufzubauenden Umschlagplatz, einen Subunternehmer beauftragen können.

- (153) In den im Zeitraum von 2006 bis 2010 ausgeschriebenen Vertragsgebieten wurden bundesweit jährlich zusammen für Glas und LVP noch in über 220 Fällen von den jeweiligen Bestbietern Subunternehmen beauftragt. Im Zeitraum zwischen 2011 und 2016 wurden jeweils bezogen auf das Jahr der Ausschreibung des Vertrags nur noch in knapp 100 bis zu knapp 160 Verträgen Subunternehmer beauftragt. Der Effekt kann zum Teil dadurch begründet sein, dass in diesen Jahren nach der Umstellung auf das System der gemeinsamen Ausschreibung der Systembetreiber jeweils weniger Verträge ausgeschrieben wurden. Der relativ starke Rückgang in den Jahren 2017 und 2018 kann zum Teil auch darauf zurückgeführt werden, dass Subunternehmerbeauftragungen erst im Laufe der Vertragslaufzeit abgeschlossen oder mitgeteilt werden.

Abbildung 40: Entwicklung der Aufträge mit Subunternehmen im Zeitablauf



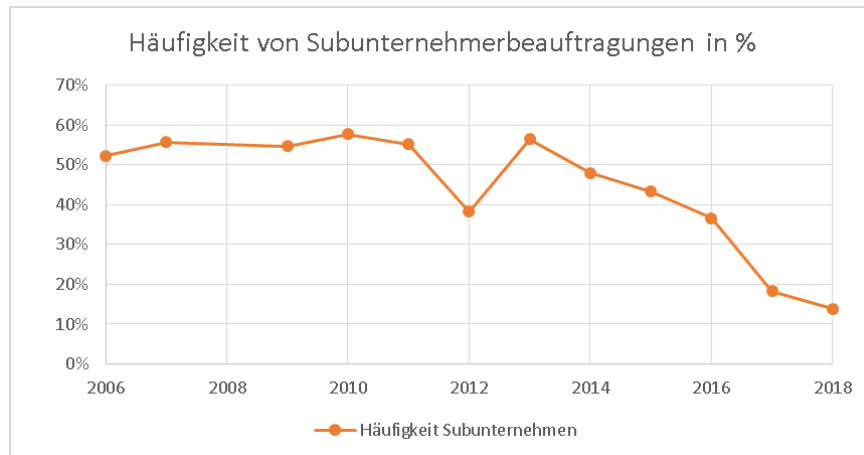
- (154) In Relation zur Anzahl der jährlichen Ausschreibungen<sup>69</sup> ist die Häufigkeit der Subunternehmerbeauftragungen seit 2013 von einem Niveau zwischen 50 % und 60 % kontinuierlich auf unter 40 % im Jahr 2016 gesunken.

---

<sup>69</sup> S.o., RN (79).



Abbildung 41: Entwicklung der Häufigkeit von Subunternehmerbeauftragungen im Zeitablauf



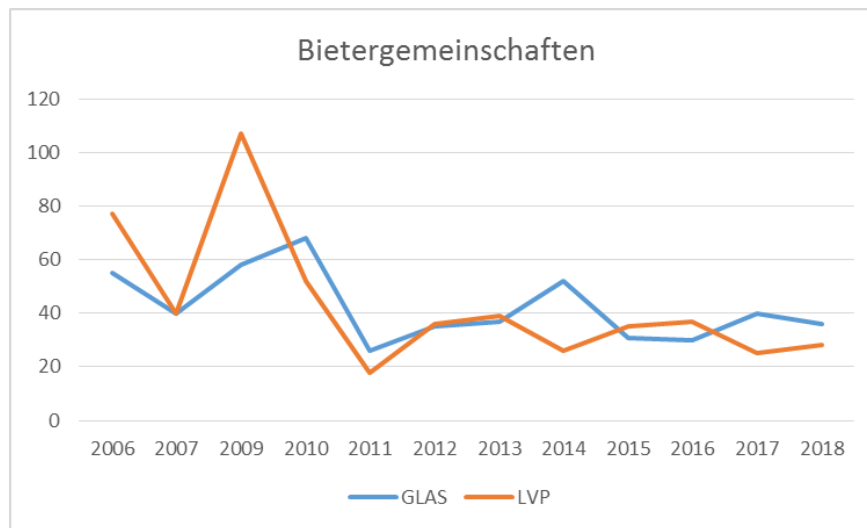
- (155) Neben Subunternehmerbeauftragungen wurde auch die Entwicklung der Beteiligung von Bietergemeinschaften in den Ausschreibungen analysiert. Bei Bietergemeinschaften handelt es sich zunächst um ein Anbieterkartell, in dem ein gemeinsamer Preis gesetzt und der Auftrag nach Menge, Region oder Leistungsbereich aufgeteilt wird. Damit ist grundsätzlich zunächst von einer Wettbewerbsbeschränkung durch Bietergemeinschaften von Unternehmen, die am gleichen Markt aktiv sind oder potentiell sein könnten, auszugehen. Allerdings ist anerkannt, dass Bietergemeinschaften unter bestimmten Umständen auch nicht vom Kartellverbot des § 1 GWB / Art. 101 Abs. 1 AEUV erfasst werden oder wettbewerbsfördernde Effekte haben und nach § 2 GWB / Art. 101 Abs. 3 AEUV vom Kartellverbot freigestellt sein können. Das kann z.B. dann der Fall sein, wenn das Angebot nur dann zu Stande kommen kann, wenn Bieter alleine die für ein Angebot erforderlichen Ressourcen nicht aufbringen können.
- (156) Aus Sicht der im Rahmen der Sektoruntersuchung befragten Systembetreiber<sup>70</sup> können Bietergemeinschaften unter bestimmten Umständen erforderlich für die Übernahme eines Auftrags sein. Kriterien hierfür können insbesondere die Größe der beteiligten Unternehmen und die Anzahl der für eine effektive Auftragserfüllung benötigten Standorte im Vertragsgebiet oder jedenfalls in hinreichender Nähe zum Vertragsgebiet sein. Neun der zehn Systembetreiber gaben an, bei der Erfüllung dieser Kriterien die Bildung von Arbeitsgemeinschaften sinnvoll zu finden. Durch die Arbeitsgemeinschaften könnten sich kleinere Unternehmen auch – gemeinsam – auf große Aufträge bewerben, weil Investitionen gemeinsam leichter realisiert oder Vertragsrisiken für einzelne kleinere Unternehmen dadurch reduziert werden könnten. Eine Möglichkeit sei etwa die Aufteilung in Behältergestaltung und Logistikleistung. Verschiedene Standorte der Unternehmen könnten dann sinnvoll zu nutzen sein, wenn es sich um Flächengebiete oder Gebiete mit topografischen Besonderheiten handele, die ohne Rückgriff auf mehrere Standorte weite Fahrwege und damit hohe Kosten implizieren würden oder wenn gar keine eigene Betriebsstätte in dem Gebiet vorhanden wäre. Sieben von zehn Systembetreiber hielten auch einen fehlenden

<sup>70</sup> Siehe oben, RN (14).

Umschlagplatz für einen hinreichenden Grund für die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft. Als weitere Gründe wurden von einzelnen Systembetreibern fehlende Befähigungsnachweise, finanzielle Leistungsfähigkeit oder spezielles Know-how aufgeführt.

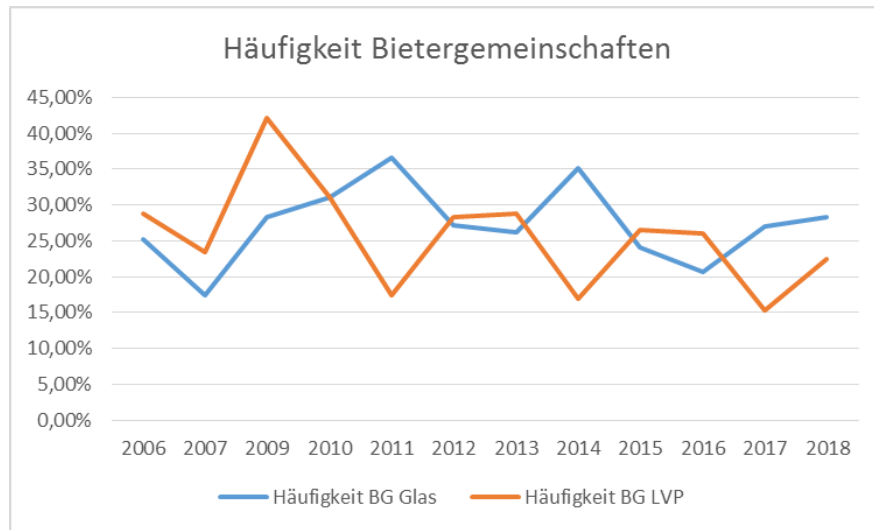
- (157) Das Größenkriterium wurde in § 13 Abs. 3 des Ausschreibungsvertrags dadurch berücksichtigt, dass bei einem Jahresumsatz von mehr als 50 Mio. Euro Umsatz vom Auftragnehmer keine Arbeitsgemeinschaften mit Unternehmen gegründet oder Subunternehmer beauftragt werden dürfen, deren Umsätze ebenfalls über 50 Mio. Euro p.a. liegen. Nach Einführung dieser Regelung mit der ersten Ausschreibung auf der Basis des Ausschreibungsvertrags im Jahr 2011 hat sich die absolute Zahl an Aufträgen für Bietergemeinschaften bundesweit sowohl für Glas als auch für LVP im Zeitablauf mit Schwankungen ungefähr gleichförmig entwickelt.

Abbildung 42: Bestbieter - Bietergemeinschaften im Zeitablauf



- (158) Die augenscheinlich in den Jahren 2006 bis 2010 häufigere Beauftragung von Bietergemeinschaften muss relativiert werden, wenn die Häufigkeit der Aufträge an Bietergemeinschaften in Bezug zu der Gesamtzahl der Ausschreibungen in den jeweiligen Jahren gesetzt wird.

Abbildung 43: Häufigkeit von Bietergemeinschaften als Bestbieter im Zeitablauf



- (159) Die recht hohe Häufigkeit von Subunternehmerbeauftragungen und der Beauftragung von Bietergemeinschaften deutet darauf hin, dass es sich hierbei um eine branchenübliche Arbeitsteilung handelt. Die deskriptive Auswertung lässt hingegen nicht den Schluss zu, dass Subunternehmerbeauftragungen besonders häufig auf einen gezielten, mit anderen Bietern abgestimmten Verzicht auf die Abgabe von Geboten zurückzuführen ist oder die Bildung von Bietergemeinschaften der Beschränkung von Wettbewerb dient.

## 5. Zwischenfazit zur deskriptiven Analyse der Ausschreibungsdaten

- (160) Die deskriptiven Auswertungen weisen darauf hin, dass sich bei der Erfassung der beiden betrachteten Fraktionen LVP und Glasverpackungen im Beobachtungszeitraum bundesweit die Zahl der bietenden Unternehmen, der Gebote je Ausschreibung sowie die Wechselquoten tendenziell verringert haben. Die Höhe der Siegergebote ist gleichzeitig in beiden Fraktionen tendenziell gestiegen. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass sich die Wettbewerbsintensität bei der Haushaltsabfallerfassung der Fraktionen LVP und Glasverpackungen im Zeitverlauf tendenziell verringert hat.
- (161) Allerdings ist bei der Wertung der deskriptiven Ergebnisse zu berücksichtigen, dass es sich um aggregierte Darstellungen handelt, die sonstige etwaige Einflussfaktoren auf die dargestellten Parameter Bieterzahl, Gebotshöhe und Wechselhäufigkeit nicht separat herausstellen. Lediglich für die Siegergebote wurden durch die vorgenommene Deflationierung und Relativbetrachtung (in Euro pro Tonne) allgemeine preissteigernde Faktoren sowie im Zeitverlauf ggf. eintretende Mengenveränderungen mitberücksichtigt. Dennoch könnte es weitere Faktoren geben, die sich im Zeitverlauf preisverändernd auf die Höhe der Siegergebote auswirken, aber nicht kausal mit einer veränderten Wettbewerbsintensität in Zusammenhang stehen. Solche Faktoren könnten relativierend auf die Wertung der aggregierten Darstellung wirken und werden daher ergänzend betrachtet. Allerdings könn-

ten weitere Einflussfaktoren auch ergänzende Hinweise auf die Entwicklung der Wettbewerbsintensität auf den Erfassungsmärkten liefern. Ebenso sind in den deskriptiven Auswertungen betreffend die Anzahl abgegebener Gebote sowie der Wechselquoten sonstige, im Zeitverlauf variierende Einflussfaktoren unberücksichtigt.

#### **IV. Ökonometrische Analyse der Ausschreibungsergebnisse LVP und Glas**

- (162) Um in den deskriptiven Auswertungen nicht erfasste etwaige weitere Einflussfaktoren mit berücksichtigen zu können, wurden die Anzahl der Gebote und die Höhe der Siegergebote sowie die aus den Ausschreibungen resultierende Wechsel von Auftragnehmern mit Hilfe ökonometrischer Schätzungen unter Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren untersucht. Getrennt für die Fraktionen LVP und Altglas wurden jeweils drei ökonometrische Modelle geschätzt, wobei in jedem Modell einer der interessierenden Parameter (Anzahl Gebote, Siegergebotshöhe, Vertragspartnerwechsel) als zu erklärende Variable verwendet wurde und Zeitvariablen sowie etwaige weitere Einflussfaktoren als Regressoren – also als Einflussfaktoren auf den Wert der zu erklärenden Variable – in das Modell aufgenommen wurden. Auf diese Weise konnte der Effekt einer im Zeitverlauf ggf. veränderten Wettbewerbsintensität von allen übrigen berücksichtigten Einflussfaktoren separiert werden und eine belastbarere Aussage hinsichtlich des Verlaufes der zu erklärenden Variablen/Parameter im Beobachtungszeitraum getroffen werden. Anders als bei den deskriptiven Analysen im vorhergehenden Kapitel wurden auch Unterschiede der Anbieterstruktur zwischen den einzelnen Erfassungsgebieten bzw. ihrem jeweiligen räumlichen Umfeld berücksichtigt.
- (163) Neben der zeitlichen Entwicklung wurden in allen drei Schätzmodellen folgende weiteren erklärenden Variablen berücksichtigt:
- Die über die Gesamtlaufzeit der jeweiligen Verträge zu erfassende Menge an Abfällen in 1.000 Tonnen
  - Die Einwohnerdichte des Vertragsgebietes im Ausschreibungsjahr in Einwohner/Quadratkilometer
  - Wochen-/taggleiche Erfassung der Verpackungsabfälle mit kommunalen Abfällen
  - Laufzeitindikatoren zur Kennzeichnung von Laufzeiten, die von der seit 2011 üblichen Vertragslaufzeit von drei Jahren abweichen
  - Bei LVP-Ausschreibungen: Eine Variable zur Kennzeichnung der Erfassung von LVP im Rahmen eines Wertstofftonnenmodells
  - Bei LVP-Ausschreibungen: Variablen zum Erfassungssystem bei LVP, die eine Differenzierung zwischen Holsystem mit Sacksammlung, Holsystem mit Tonnen, Mischsystem und Bringsystem erlauben

- Die Anzahl von unterschiedlichen Vertragshaltern (derselben Fraktion) in der Umgebung von 0 bis 50 km, von 50 bis 75 km und von 75 bis 100 km<sup>71</sup>
- Variablen zur Kennzeichnung, ob es sich bei Vorvertragshaltern um ein Unternehmen handelt, das zu den vier führenden konzerngebundenen Unternehmen gehört

(164) Die folgende Tabelle gibt die in den folgenden Abschnitten näher beschriebenen Ergebnisse der verschiedenen Schätzungen wieder.

Abbildung 44: Schätzergebnisse der ökonometrischen Analyse

	Modell 1: Höhe der Siegergebote		Modell 2: Anzahl der Gebote		Modell 3: Wechsel	
	(1) LVP	(2) Altglas	(3) LVP	(4) Altglas	(5) LVP	(6) Altglas
J_2007	- 0,0323	- 0,1444***	+0,2128***	+0,2169***	+1,3810	+1,5402
J_2009	+0,0781***	- 0,0259	- 0,2268***	+0,0077	+0,4359***	+0,5993
J_2010	+0,0050	- 0,1088***	- 0,1697***	- 0,0722	+0,4825*	+0,7327
J_2011	+0,0104	- 0,0625***	- 0,1658***	+0,0380	+0,7637	+0,6686
J_2012	+0,0617***	- 0,0161	- 0,2869***	- 0,1795***	+0,1808***	+0,1847***
J_2013	+0,1086***	+0,0532***	- 0,4182***	- 0,2296***	+0,1583***	+0,2239***
J_2014	+0,0853***	+0,0410*	- 0,5182***	- 0,4101***	+0,3812***	+0,3062***
J_2015	+0,1350***	+0,1066***	- 0,5100***	- 0,4230***	+0,1304***	+0,2392***
J_2016	+0,1149***	+0,1199***	- 0,3075***	- 0,1690***	+0,1231***	+0,2023***
J_2017	+0,1253***	+0,0571**	- 0,5057***	- 0,2149***	+0,4495***	+0,3840***
J_2018	+0,2392***	+0,2102***	- 0,4774***	- 0,4119***	+0,2082***	+0,1629***
Menge_Gesamtlaufzeit	- 0,0073*	- 0,0221***	+0,0029	- 0,0056	+0,9955	+1,0381
EW_Dichte	- 0,0001***	- 0,0000	- 0,0001	- 0,0001	+1,0024	+0,9992
Öre_Woche	+0,0160	- 0,0762	+0,0032	+0,1191	+1,1010	+8,1054
Öre_Tag	+0,0372*	+0,1284**	+0,0894	+0,1967**	+1,1089	+0,8673
Lfz_1u2	- 0,0666**	- 0,1060***	- 0,0215	- 0,1715***	+1,2952	+1,2355
Lfz_ueber3	+0,0031	+0,0747***	- 0,0047	+0,1193**	+1,2216	+0,6276
Stoffgl_NVP	- 0,0359		- 0,0218		+0,1476**	
HS_Tonne	+0,0856**		- 0,0039		+1,6007	
HS_Sack	+0,0232		+0,1674***		+1,9830	
HS_BS	+0,0872**		+0,0492		+1,4730	
Anzahl_0_50km	+0,0035	+0,0048	- 0,0049	+0,0285***	+0,9745	+1,0926
Anzahl_50_75km	+0,0073**	+0,0076**	- 0,0125*	- 0,0001	+0,9594	+0,9917
Anzahl_75_100km	+0,0082***	- 0,0009	- 0,0135**	+0,0163**	+0,9128**	+0,9189
L1_Rethmann	+0,0410***	+0,0138	- 0,0671**	- 0,0279	+0,6756*	+0,5571***
L1_Veolia	- 0,0038	+0,0093	- 0,0604	- 0,0869*	+1,5714*	+1,1252
L1_Alba	+0,0042	- 0,0418*	- 0,0024	+0,1227**	+0,9939	+1,0549
L1_Sita/SUEZ	+0,0170	+0,0643**	- 0,0278	- 0,0529	+1,4611	+1,0917
Beobachtungsanzahl	1.915	1.898	1.855	1.835	1.487	1.335
R <sup>2</sup> (within)	0,3356	0,4511				
R <sup>2</sup> (between)	0,0124	0,0041				
R <sup>2</sup> (overall)	0,0033	0,0420				

\*\*\* p-Wert < 1%, \*\* p-Wert < 5% (aber >= 1%), \* p-Wert < 10% (aber >= 5%)

Die p-Werte beziehen sich bei den ersten vier Schätzungen auf die Nullhypothese, dass der Koeffizient gleich 0 ist, bei den beiden letzten Schätzungen auf die Nullhypothese, dass die „odds ratio“ gleich 1 ist.

<sup>71</sup> Sofern ein Unternehmen bereits im engeren Umfeld tätig ist, wird es bei der entsprechenden Variable nicht gezählt.

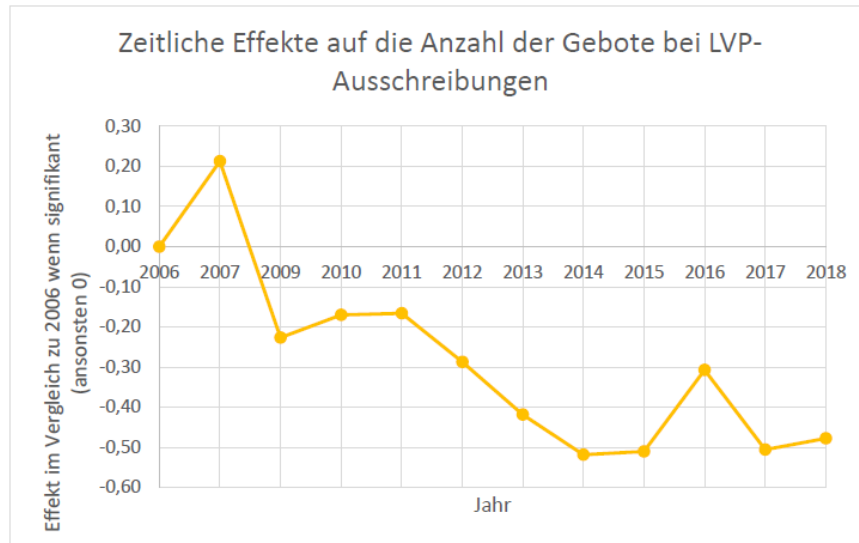
## 1. Erklärung der Anzahl der Gebote

- (165) Die zeitliche Entwicklung der Anzahl der Bieter in einer Ausschreibung wurde mit Hilfe einer sogenannten Fixed-Effects-Poisson-Panel-Regression untersucht. Eine Panel-Regression wird genutzt, wenn neben Querschnittsdaten (hier: Daten zu verschiedenen Vertragsgebieten) auch Zeitreihen zu den einzelnen Beobachtungspunkten (hier: zeitliche Abfolge von Ausschreibungen für das gleiche Vertragsgebiet) vorliegen. Eine Fixed-Effects-Analyse wird dann angewandt, wenn nicht alle Erklärungsfaktoren bei einer Analyse berücksichtigt werden können (z.B. mangels Wissens oder aufgrund von Erhebungsproblemen) und die nicht berücksichtigten Faktoren möglicherweise in Zusammenhang mit den berücksichtigten Größen stehen. Denn in einem solchen Fall kann eine Fixed-Effects-Analyse – im Gegensatz zu anderen Verfahren – unverzerrte Ergebnisse liefern. Dies ist zumindest dann der Fall, wenn die nicht berücksichtigten Faktoren im zu Grunde liegenden Beobachtungszeitraum keinen wesentlichen Änderungen unterliegen. Im vorliegenden Fall wird von dieser Annahme ausgegangen. Denn die nicht berücksichtigten mutmaßlichen Einflussgrößen, wie z.B. die verkehrstechnische Anbindung des Erfassungsgebiets, die geografische Lage, die räumliche Zusammensetzung aus einzelnen Städten, Gemeinden und Landkreisen, dürften im Wesentlichen zeitinvariant im zu Grunde liegenden Beobachtungszeitraum gewesen sein. Das vorliegende Verfahren berücksichtigt außerdem, dass es sich bei der zu erklärenden Variablen um natürliche – also nicht-negative und ganze – Zahlen handelt.
- (166) Die in dieser Modellvariante zu erklärende Variable ist die Anzahl abgegebener Gebote in einer Ausschreibung eines Erfassungsgebietes in einem bestimmten Jahr. Der Effekt des Ausschreibungsjahres bzw. der zeitliche Effekt wird mit 11 Binärvariablen<sup>72</sup> erfasst, welche jeweils den Unterschied des zu Grunde liegenden Jahres im Vergleich zum Basisjahr 2006 darstellen.
- (167) Die Ergebnisse zeigen, dass sich bundesweit die Anzahl der Gebote je LVP-Ausschreibung auch bei Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren im Vergleich zum Basisjahr der Untersuchung 2006 signifikant verringert hat. Der geschätzte (signifikante) Unterschied ist insbesondere ab dem Jahr 2012 relativ hoch, wie die folgende Abbildung zeigt. Ab 2014 nahmen – mit Ausnahme des Jahres 2016 – durchschnittlich etwa 0,5 Bieter weniger teil als im Jahr 2006.

---

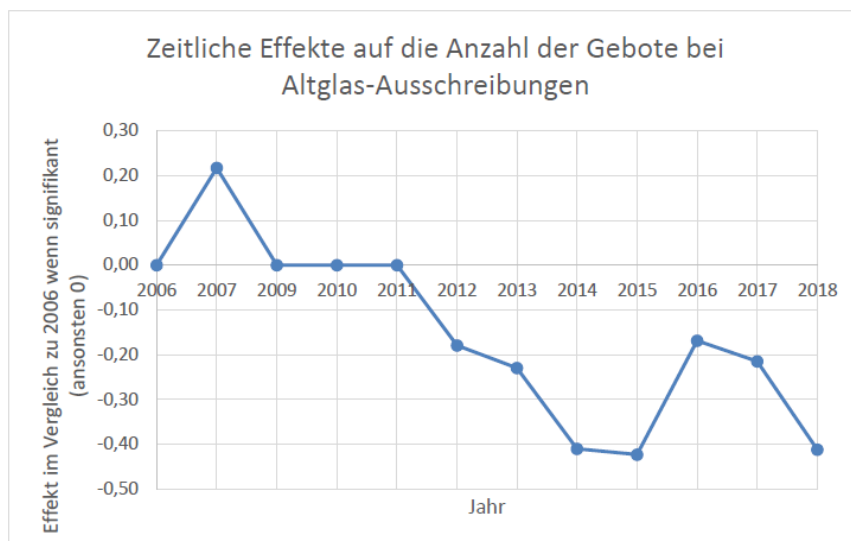
<sup>72</sup> Diese Variablen nehmen jeweils den Wert 1 an, falls die Ausschreibung in einem Erfassungsgebiet im jeweiligen Jahr stattfand, und anderenfalls den Wert 0.

Abbildung 45: Abweichungen der Anzahl der Gebote zum Referenzjahr 2006 - LVP



- (168) Auch die Anzahl der Gebote für Ausschreibungen der Glas-Fraktion waren im Zeitraum nach 2012 signifikant niedriger, als zu Beginn des Beobachtungszeitraums. Die Schätzungen bestätigen damit die bereits im Rahmen der deskriptiven Auswertungen beobachtbare Tendenz, dass die Bieterbeteiligung im Zeitverlauf gesunken ist. Diese Aussage „hält“ also auch, wenn für die weiteren berücksichtigten Faktoren kontrolliert wird. Dieses Ergebnis ist insofern robust, als dass es bestehen bleibt, wenn man statt der Verwendung von 11 Binärvariablen einen linearen zeitlichen Trend unterstellt und schätzt, oder wenn man anstelle des verwendeten Schätzverfahrens eine (einfachere) herkömmliche Fixed-Effects-Panel-Regression durchführt.

Abbildung 46: Abweichungen der Anzahl der Gebote zum Referenzjahr 2006 - Altglas



- (169) Darüber hinaus lassen die Schätzergebnisse Aussagen zum Einfluss der weiteren berücksichtigten Faktoren zu. Die Größe der geschätzten Koeffizienten ist dabei durchweg – und teilweise erheblich – kleiner als für die Jahres-Variablen (zumindest für das Jahr 2018). Die am stärksten ausgeprägten Effekte auf die Anzahl an Geboten sind bei diesen Schätzungen also für die zeitliche Entwicklung zu verzeichnen.
- (170) Außer der zeitlichen Entwicklung hatten folgende ausschreibungsspezifische Faktoren einen signifikanten und sich auch in den durchgeführten Robustheitsanalysen zeigenden Einfluss auf die Anzahl der Bieter in einer Ausschreibung:
- Bei *LVP-Ausschreibungen* wurden signifikant mehr Gebote abgegeben, wenn die Erfassung statt im reinen Bringsystem (Wertstoffhöfe) überwiegend in einem Holsystem mit Sacksammlung zu erfolgen hatte.
  - Die Anzahl der Gebote steigt *ceteris paribus* bei Ausschreibungen der *Glas-Fraktion* mit der Länge der Vertragslaufzeit signifikant an.<sup>73</sup>
  - Die gemessenen Entfernungsparameter liefern für *Glas-Erfassungsaufträge* das erwartete Bild in dem Sinne, dass die Anzahl der abgegebenen Gebote höher ist, wenn mehr Unternehmen im unmittelbaren (bis 50 km) aber auch im weiteren (75-100 km) räumlichen Umfeld aktiv sind.
  - Bei *LVP* hingegen gibt es einen leichten, aber dennoch signifikant negativen Einfluss, wenn die Anzahl aktiver Unternehmen in einem räumlichen Abstand ab 50 km zunimmt. Das *LVP-Ergebnis* war nicht unmittelbar zu erwarten. Eine Erklärung könnte darin liegen, dass eine höhere Anzahl im weiteren Umfeld aktiver Unternehmen zwar die Anzahl potentieller Wettbewerber erhöht, diese sich aber bei Ausschreibungen zurückhalten – z.B. weil sie über andere Erfassungsaufträge verfügen und nicht an einer Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeit interessiert sind.
  - Die Bieterbeteiligung sinkt signifikant, wenn der Vorvertragsinhaber für die *LVP-Erfassung* zur Rethmann-Gruppe gehörte.
  - Umgekehrt scheint es Bieter im Bereich der *Glaserfassung* anzulocken, wenn der Vorvertragspartner zur Alba-Gruppe gehört.
- (171) In Summe zeigt sich hinsichtlich der Anzahl der Gebote ein deutlicher und signifikanter Einfluss der Zeitvariablen. Vertragsspezifische Faktoren fallen hingegen weniger stark ins Gewicht, räumliche Aspekte wirken bei LVP und Glas in unterschiedlicher Weise, für deren Erklärung weitere Ergebnisse herangezogen werden müssen.

---

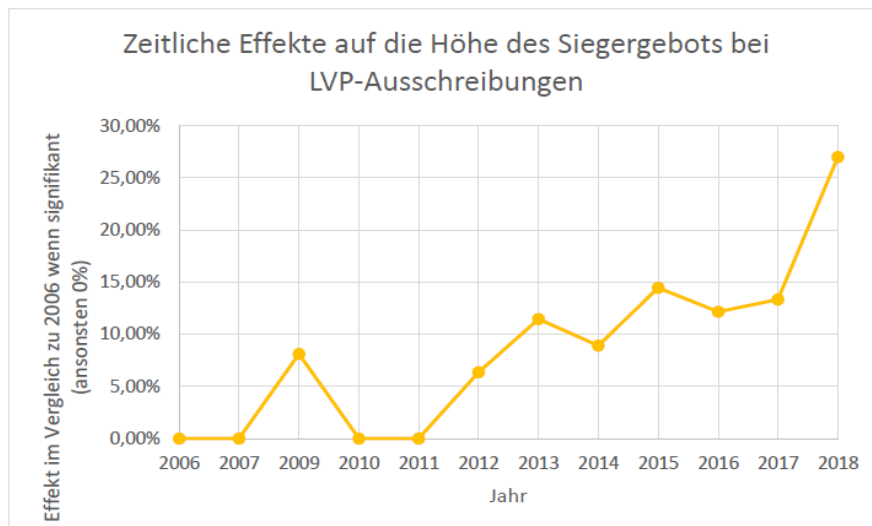
<sup>73</sup> Trotz grundsätzlich dreijähriger Vertragslaufzeit gab es eine Reihe von Ausschreibungen für Verträge mit abweichenden Laufzeiten, z.B. im Zuge von Gebietsreformen bei Zusammenlegung mehrerer Vertragsgebiete oder aufgrund erforderlicher Anpassung von Laufzeiten bei Inkrafttreten des Ausschreibungsvertrags.



## 2. Erklärung der Höhe der Gebote

- (172) Die zeitliche Entwicklung der Siegergebote in Euro je Tonne<sup>74</sup> wurde mit Hilfe der sogenannten Fixed-Effects-Panel-Regression untersucht. Als zu erklärende Variable wurde die logarithmierte und deflationierte Höhe des Siegergebotes in Euro pro Tonne für die Ausschreibung eines Erfassungsgebietes in einem bestimmten Jahr verwendet.<sup>75</sup> Der Effekt des Ausschreibungsjahres bzw. der zeitliche Effekt wurde – wie bei der Erklärung der Anzahl der Gebote – mit 11 Binärvariablen erfasst, welche jeweils den Unterschied des zu Grunde liegenden Jahres im Vergleich zum Basisjahr 2006 darstellen. Die weiteren erklärenden Variablen entsprechen denen der Schätzung für die Anzahl abgegebener Gebote.
- (173) Im Ergebnis bestätigt die Untersuchung zunächst den ansteigenden zeitlichen Trend der Entwicklung der Gebote der Bestbieter aus der deskriptiven Analyse. Gemäß der ökonometrischen Schätzung sind die Preise für Aufträge zur Erfassung von LVP in Euro je Tonne deflationiert seit 2006 um durchschnittlich über 25 %<sup>76</sup> gestiegen, mit einem deutlichen Sprung insbesondere für Verträge, die im Jahr 2018 ausgeschrieben wurden. Während im Zeitraum von 2006 bis 2011 nur in einem Jahr ein vom Basisjahr 2006 signifikant abweichender Wert geschätzt wurde, lagen die Gebote ab 2012 durchgängig signifikant oberhalb des Preises im Basisjahr, in den Jahren 2012 bis 2014 um durchschnittlich zwischen ca. 5 % und ca. 10 % höher als im Jahr 2006, in den Jahren ab 2015 regelmäßig durchschnittlich um mehr als zehn Prozent oberhalb des Preises im Basisjahr.

Abbildung 47: Abweichungen der Siegergebote zum Referenzjahr 2006 - LVP



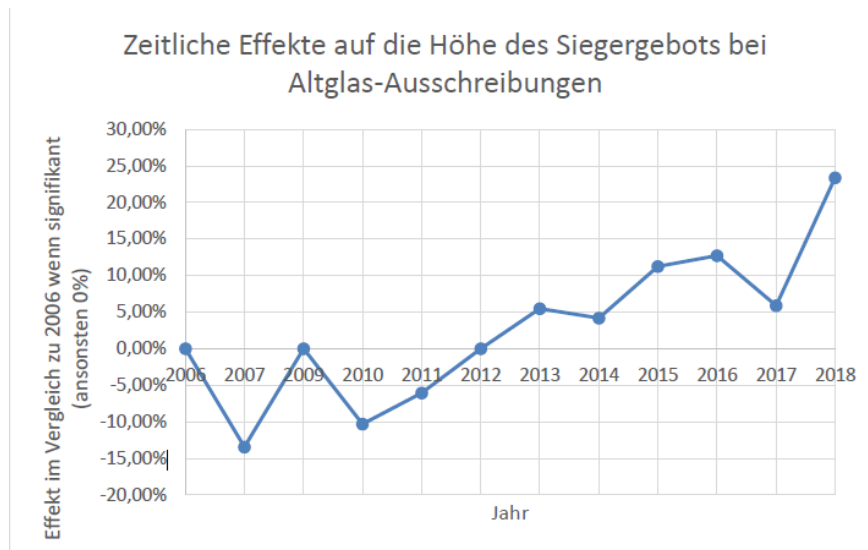
<sup>74</sup> Die Mengenangaben für die nacherhobenen Ausschreibungsjahre 2017 und 2018 wurden aus 2016 fortgeschrieben. Geringfügige Abweichungen der Ergebnisse von den tatsächlichen Werten sind daher bei Mengenschwankungen nicht ausgeschlossen.

<sup>75</sup> Diese Vorgehensweise wird verwendet, weil durch die Logarithmierung etwaige Nichtlinearitäten besser berücksichtigt werden können. Der Effekt auf die (deflationierte) Siegergebotsgröße in Euro pro Tonne ist dadurch kein fester Betrag in Euro pro Tonne, sondern eine prozentuale Größe.

<sup>76</sup> Der Wert lässt sich nicht direkt aus der Tabelle ablesen, in der für Modell 1 die geschätzten Koeffizienten aufgeführt sind. Aufgrund der Logarithmierung der zu erklärenden Variablen müssen die geschätzten Koeffizienten transformiert werden, um den prozentualen Einfluss auf die (nicht-logarithmierten) Siegergebote abzubilden. Die entsprechenden Werte lassen sich aber aus der unten stehenden Darstellung ablesen, sofern die Koeffizienten signifikant waren.

- (174) Die Preise für Aufträge zur Erfassung von Glasverpackungen sind in Euro je Tonne deflationiert ab 2006 im Zeitraum bis 2011 zunächst in drei Jahren signifikant niedriger als im Basisjahr 2006 gewesen. 2012 gab es keine signifikanten Unterschiede zum Niveau von 2006. In den Folgejahren waren die Siegergebote durchgängig signifikant höher als im Jahr 2006. In drei Jahren lagen die geschätzten durchschnittlichen Unterschiede zum Basisjahr 2006 bei ca. fünf Prozent, in drei der vier letzten Ausschreibungsjahre bei mehr als zehn Prozent. Der stärkste Anstieg (zwischen zwei Jahren mit signifikanten Koeffizienten) und höchste Wert war auch hier 2018 zu beobachten; die Preise lagen 2018 durchschnittlich knapp 25 % über den Preisen des Basisjahres 2006.

Abbildung 48: Abweichungen der Siegergebote zum Referenzjahr 2006 - Altglas



- (175) Die Preisentwicklung insgesamt folgt für die Erfassung sowohl von LVP als auch von Glasverpackungen einem ansteigenden Trend. Diese Aussage „hält“ also auch, wenn in der Analyse weitere Faktoren berücksichtigt werden. Dieses Ergebnis ist insofern robust, als es bestehen bleibt, wenn man statt der Verwendung von 11 Binärvariablen einen linearen zeitlichen Trend unterstellt und schätzt, oder wenn man anstelle der logarithmierten Siegergebote in Euro/Tonne andere Größen der Siegergebotshöhe erklärt<sup>77</sup> und damit die unterstellte Funktionsform verändert, mit der sich die Faktoren auf die Siegergebotshöhe auswirken.
- (176) Darüber hinaus lassen die Schätzergebnisse Aussagen zum Einfluss der weiteren berücksichtigten Faktoren zu. Die Größe der geschätzten Koeffizienten ist dabei durchweg – und

---

<sup>77</sup> In den gewählten Robustheitsanalysen wurden die (nicht-logarithmierten) Siegergebote in Euro/Tonne erklärt sowie die logarithmierten Siegergebote in Euro und die (nicht-logarithmierten) Siegergebote in Euro. Sofern die zu erklärenden Siegergebote nicht durch die jährliche Menge in Tonnen geteilt wurde, ist diese Menge als erklärender Faktor zusätzlich berücksichtigt worden.

teilweise erheblich – kleiner als für die Jahres-Variablen (zumindest für das Jahr 2018). Die deutlichsten Effekte im Sinne der quantitativen Wirkung auf die Siegergebotshöhe sind also auch bei diesen Schätzungen für die zeitliche Entwicklung zu verzeichnen.

- (177) Folgende ausschreibungsspezifischen Faktoren üben einen signifikanten und sich auch in den durchgeführten Robustheitsanalysen zeigenden Einfluss auf die Höhe des Siegergebots aus:
- Bei der Fraktion *LVP* scheint die Einwohnerdichte eine signifikante Rolle zu spielen. Je mehr Einwohner pro km<sup>2</sup>, desto geringer sind die beobachteten Siegergebote in Euro je Tonne und desto günstiger ist letztlich die Erfassung des Haushaltsabfalls. Dies könnte darauf hindeuten, dass Dichtevorteile vorliegen.
  - Bei *LVP* ist weiterhin festzustellen, dass die Siegergebote signifikant höher waren, wenn die Abfälle im Mischsystem (parallel bestehendes Hol- und Bringsystem) erfasst wurden anstatt im reinen Bringsystem (z.B. über Wertstoffhöfe).
  - Bei *LVP* gibt es außerdem einen leichten, aber dennoch signifikant positiven Einfluss der Anzahl aktiver Unternehmen in der umliegenden Region zwischen 75 und 100 km. Dies könnte darin begründet sein, dass sich die im weiteren Umfeld tätigen Unternehmen möglicherweise bei einer Ausschreibung zurückhalten, indem sie von einer Teilnahme absehen oder schlechtere Gebote abgeben.

Schließlich sind z.T. signifikante Effekte einzelner Vorvertragsinhaber beobachtbar. Wurde der zum Zeitpunkt einer Ausschreibung noch laufende Vertrag zur *LVP-Erfassung* von einem Unternehmen des Rethmann-Konzerns gehalten, wurden signifikant höhere Siegergebote verzeichnet. Eine Erklärung könnte sein, dass die Bieterbeteiligung in solchen Ausschreibungen signifikant geringer war.

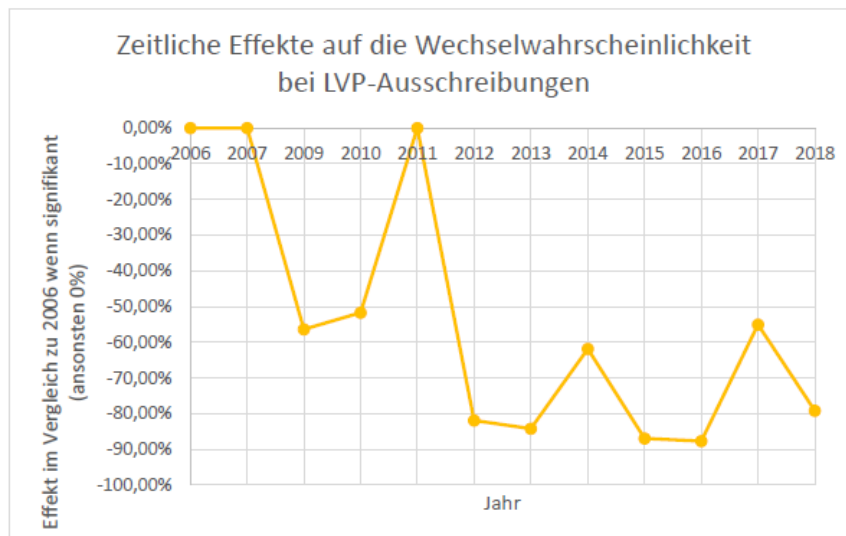
### 3. Erklärung der Wechselhäufigkeit

- (178) Neben der Entwicklung der Anzahl an Geboten und der Höhe der Siegergebote wurde untersucht, wie sich die Häufigkeit eines Anbieterwechsels in Folge einer Neuausschreibung eines Vertrages über die Zeit entwickelt hat. Verschiedenen Äußerungen von Marktteilnehmern zu Folge ist neben den höheren Geboten auch eine rückläufige Häufigkeit von Anbieterwechseln zu verzeichnen, was auf eine Reduktion der Wettbewerbsintensität hinweist.
- (179) Die auf den gleichen Datensatz angewandte Schätzmethode ist in diesem Fall eine Fixed-Effects-Logit-Panel-Regression. Dieses Verfahren berücksichtigt, dass es sich bei den zu erklärenden Vertragspartnerwechseln um eine binäre Variable handelt – also entweder ein Wechsel vorliegt oder nicht. Die Schätzergebnisse wurden mit sogenannten odds ratios, also Chancenverhältnissen, dargestellt. Der signifikante Wert in Höhe von (gerundet) 0,181 der Variablen *J\_ 2012* in Spalte (5) der Tabelle in RN (164) besagt beispielsweise, dass die Chance auf einen Wechsel des Vertragsinhabers bei der Fraktion *LVP* im Jahr 2012 lediglich (gerundet) 0,181 mal so hoch war wie im Referenzjahr 2006. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Wechselwahrscheinlichkeit für *LVP*-Ausschreibungen im

Jahr 2012 um (gerundet) 81,9% niedriger war als im Jahr 2006.<sup>78</sup> Die folgende Abbildung zeigt die prozentualen zeitlichen Effekte (umgerechnet aus den odds ratios), sofern die jeweilige odds ratio signifikant unterschiedlich von 1 war. Ohne signifikanten Unterschied wurde der Effekt mit 0% abgebildet, was einer odds ratio von 1 entspräche. Es ist zu beachten, dass sich durch diese Darstellungsweise große Unterschiede in den dargestellten Effekten (zwischen signifikanten und nicht-signifikanten Werten) ergeben können.

Abbildung 49:

Abweichungen der Wahrscheinlichkeit eines Vertragsnehmerwechsels zum Referenzjahr 2006 - LVP



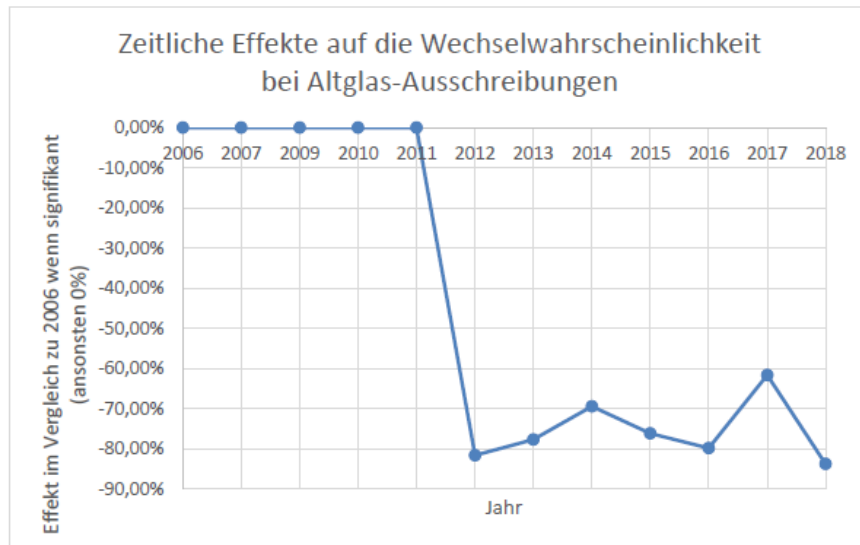
- (180) Die Entwicklung der odds ratios (bzw. der daraus errechneten prozentualen Effekte) zeigt, dass sich sowohl im Rahmen von *LVP*-Ausschreibungen als auch im Rahmen von *Glas*-Ausschreibungen die Häufigkeit von Anbieterwechseln in Folge der jeweiligen Ausschreibung spätestens ab 2012 auf ein geringeres Niveau abgesenkt hat. Bei *beiden Fraktionen* liegt die Häufigkeit von Anbieterwechseln im Zeitraum ab 2012 um zwischen ca. 55 % und knapp 90 % niedriger als im Basisjahr der Untersuchung 2006. Während es bei *LVP*-Ausschreibungen bereits 2009 und 2010 einen ersten signifikanten Einbruch gegeben hat, hat es bei *Glas*-Ausschreibungen erst 2012, ab dann aber für beide Fraktionen ununterbrochenen signifikanten Rückgang der Wechselhäufigkeit gegeben.

---

<sup>78</sup> Die verringerte Wechselhäufigkeit um -81,9% ergibt sich als  $(0,181-1)*100$ .

Abbildung 50:

Abweichungen der Wahrscheinlichkeit eines Vertragsnehmerwechsels zum Referenzjahr 2006 - Altglas



- (181) Die Schätzergebnisse bestätigen damit die bereits im Rahmen der deskriptiven Auswertungen beobachtbare Tendenz, dass die Wechsel im Zeitverlauf signifikant abgenommen haben. Diese Aussage „hält“ also auch, wenn für die weiteren berücksichtigten Faktoren kontrolliert wird. Dieses Ergebnis ist insofern robust, als dass es bestehen bleibt, wenn man statt der Verwendung von 11 Binärvariablen einen linearen zeitlichen Trend unterstellt und schätzt, oder wenn man anstelle des verwendeten Schätzverfahrens eine (einfachere) herkömmliche Fixed-Effects-Panel-Regression durchführt.
- (182) Folgende ausschreibungsspezifischen Faktoren üben einen signifikanten und sich auch in den durchgeführten Robustheitsanalysen zeigenden Einfluss auf die Wechselhäufigkeit aus:
- Bei *LVP* ist die Wechselhäufigkeit in Vertragsgebieten mit Wertstofftonnen signifikant geringer.
  - Die Analyse der Wechselhäufigkeit zeigt für beide Fraktionen einen signifikant dämpfenden Effekt auf die Wechselhäufigkeit, wenn der Vorvertragspartner zur Rethmann-Gruppe gehörte (anstelle zu keinem der 4 größten Unternehmen). In diesem Fall ist die Wechselhäufigkeit bei *LVP* um ca. ein Drittel und bei *Glas* um ca. 44 % niedriger. Im Hinblick auf die Wechselhäufigkeit scheint die Wettbewerbsintensität in Vertragsgebieten niedriger zu sein, in denen Unternehmen der Rethmann-Gruppe Vertragshalter sind (und nicht Unternehmen, welche zu keiner der vier größten Unternehmensgruppen gehörten). Veolia scheint hingegen bei ihren *LVP*-Aufträgen in der Vergangenheit relativ effektivem Wettbewerb ausgesetzt gewesen zu sein; die Wechselhäufigkeit lag hier um über 50 % höher, wenn Veolia Vorvertragspartner war als bei Unternehmen, die keiner der 4 großen Unternehmensgruppen angehörte.

#### 4. Zwischenergebnis

- (183) Eine rückläufige Anzahl an Geboten je Ausschreibung und eine sinkende Wahrscheinlichkeit für Vertragspartnerwechsel durch die Ausschreibungen zeigen, dass die Branche für die Erfassung von Verkaufsverpackungen bundesweit aggregiert spätestens ab 2012 an Wettbewerbsintensität verloren hat. Die Höhe der Siegergebote und damit die letztlich zustande gekommenen Preise sind im Zeitablauf gestiegen, was ebenso auf eine verminderte Wettbewerbsintensität hindeutet. Eine verminderte Wettbewerbsintensität erhöht die Gefahr, dass sich Preissetzungsspielräume eröffnen oder bestehende erhöht werden, die möglicherweise missbräuchlich genutzt werden können.
- (184) Die Analyse lässt außerdem Aussagen zum Einfluss weiterer Faktoren zu:
- Die Einwohnerdichte hat einen signifikant negativen Einfluss auf die Siegergebotshöhe in LVP-Ausschreibungen, was die These von Dichtevorteilen der Erfassungsleistung unterstützen würde.
  - Robuste Ergebnisse zu Auswirkungen der Vertragslaufzeit liegen nur für die Anzahl der Gebote bei Glasausschreibungen vor. Demnach nehmen die Bieterzahlen tendenziell mit der Laufzeit zu.
  - Ein signifikant negativer Einfluss auf die Wechselwahrscheinlichkeit war in Gebieten mit Wertstofftonnensammlungen für LVP festzustellen.
  - Bei LVP wurde auch nach der Art des Erfassungssystems unterschieden. Ausgangspunkt bildeten die – wenigen – Gebiete, in denen laut Systembetreibern noch reine Bringsysteme über Wertstoffhöfe oder Depotcontainer betrieben wurden. Ein signifikant höherer Preis musste in den Fällen gezahlt werden, in denen anstelle des reinen Bringsystems ein Mischsystem aus Bring- und Holsystem betrieben wurde. Ausschreibungen von Holsystemen mit Sacksammlung führen tendenziell zu einer signifikant größeren Anzahl an Geboten je Ausschreibung. Die Wettbewerbsintensität in diesen Gebieten scheint also höher, als in Gebieten mit reinem Bringsystem.
  - Entfernungsparameter, die den Einfluss der Anzahl in einer Region aktiver Unternehmen auf Anzahl von Bietern in einzelnen Ausschreibungen, Höhe der Siegergebote und Wechselhäufigkeit angeben sollen, haben bei der Fraktion Glas zum Teil einen signifikanten positiven Einfluss auf die Anzahl abgegebener Gebote.
  - Bei der Fraktion LVP hingegen kamen zum Teil Ergebnisse zu Stande, die nicht erwartet wurden. Je mehr Unternehmen im Umfeld des Ausschreibungsgebietes tätig waren, desto geringer war tendenziell die Anzahl der Bieter im Ausschreibungsgebiet und die Preise des Bestbieters waren zum Teil desto höher. Dies könnte darauf hinweisen, dass weiter entfernte Wettbewerber sich bei Ausschreibungen zurückhalten, wenn sie bereits über hinreichende Aufträge im räumlichen Umfeld verfügen.
  - Signifikante und robuste Ergebnisse liefern schließlich die Daten zum Vorvertragsinhaber bei der LVP-Erfassung. Soweit die Vorvertragspartner zur Rethmann-Gruppe gehörten wurden tendenziell weniger Gebote abgegeben, als wenn der Vorvertragsinhaber zu keiner der vier großen Unternehmensgruppen gehörte. Damit einher gingen signifikant höhere Siegergebote und signifikant niedrigere Wechselhäufigkeiten. Die

signifikant niedrigeren Wechselhäufigkeiten waren auch für Glasverpackungen zu verzeichnen.

- Soweit bei Glasausschreibungen Unternehmen der Alba-Gruppe Vorvertragsinhaber waren, war tendenziell eine größere Anzahl an Geboten zu erkennen, als bei Vorvertragshaltern, die keiner der vier großen Unternehmensgruppen angehörten.
- In Fällen, in denen Veolia Vorvertragspartner war, wurde bei LVP eine signifikant höhere Wechselhäufigkeit festgestellt, als bei Vorvertragspartnern, die keiner der vier großen Unternehmensgruppen angehörten.

(185) Die Analyse bestätigt zusammen mit der deskriptiven Auswertung die Ausgangshypothese einer zurückgehenden Wettbewerbsintensität mit weniger Bietern, gestiegenen Preisen und einer zurückgegangenen Wechselhäufigkeit.

## **V. Bestandsaufnahme der Praxis beim Abschluss von Mitbenutzungsverträgen**

(186) In der Untersuchung wurden Anhaltspunkte für die Hypothese geprüft, wonach Systembetreiber beim Abschluss sogenannter Mitbenutzungsverträge mit den vom Ausschreibungsführer beauftragten Entsorgungsunternehmen sachlich ungerechtfertigt diskriminiert würden.

(187) Nach Abschluss eines Entsorgungsvertrags zwischen dem Ausschreibungsführer und dem per Ausschreibung ermittelten Auftragnehmer schließt der Auftragnehmer mit den übrigen Systembetreibern Verträge zur Mitbenutzung des zwischen ihm und dem auftraggebenden Ausschreibungsführer vereinbarten Erfassungssystems ab. In dem Mitbenutzungsvertrag wird u.a. ein Gebietspreis zwischen dem Entsorger und dem mitbenutzenden dualen System vereinbart, auf dessen Basis nach Maßgabe der im Ausschreibungsvertrag vereinbarten Formel anteilig gemäß dem prozentualen Lizenzmengenanteil die Abrechnung zwischen Entsorger und Mitbenutzer erfolgt.

(188) Die Wettbewerbssituation für die Ausschreibungsführer unterscheidet sich maßgeblich von der Vertragssituation, in der sich die Vertragspartner bei Abschluss der Mitbenutzungsverträge befinden. Durch das Ausschreibungsverfahren unterliegen die Entsorgungsunternehmen grundsätzlich einem Wettbewerb, in der ihr Handlungsspielraum durch potentiell mitbietende Konkurrenten begrenzt wird. Durch den wettbewerblichen Ausschreibungsmechanismus wird der künftige Vertragspartner des Ausschreibungsführers ausgewählt. Zwischen den so ausgewählten Vertragspartnern und den mitbenutzenden dualen Systemen muss jeweils ein Mitbenutzungsvertrag je Gebiet und Fraktion geschlossen werden, der gegenüber den zuständigen Landesumweltbehörden als Nachweis der flächendeckenden Einrichtung eines Erfassungssystems dient. Die Mitbenutzer können lediglich zwischen einem Vertragsabschluss mit dem Auftragnehmer des Ausschreibungsführers oder dem Aufbau einer parallelen Erfassungsstruktur wählen. Letzteres

dürfte in der Regel aus Kosten-, Praktikabilitäts- und Akzeptanzgründen<sup>79</sup> ausgeschlossen sein. Die aus dem Abschluss eines Entsorgungsvertrags mit dem Ausschreibungsführer resultierende Position des beauftragten Entsorgungsunternehmens beim Abschluss von Mitbenutzungsverträgen ist daher ohne wettbewerbliche Kontrolle seiner Handlungsspielräume für das jeweilige Ausschreibungsgebiet. Aufgrund des Flächendeckungsgebotes besteht gleichzeitig ein faktischer Kontrahierungszwang für die Mitbenutzer, da diese ohne den Abschluss der Mitbenutzungsverträge die Feststellung als duales System verlieren können.

- (189) In der Vergangenheit kamen Zweifel auf, ob einzelne Auftragnehmer im Rahmen der Mitbenutzungsverträge möglicherweise missbräuchlich Preise gegenüber verschiedenen Systembetreibern differenziert haben. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass preisdifferenzierende Unternehmen von den Gebietspreisen in den Ausschreibungen abweichende Gebietspreise für die Mitbenutzungsverträge der anderen Systembetreiber verlangen. Die Möglichkeit zur Preisdifferenzierung gegenüber anderen Systembetreibern kann insbesondere für vertikal integrierte Systembetreiber rational sein, wenn deren Ausschreibungsführerschaft auf Gebiete fällt, in denen auch das zugehörige Entsorgungsunternehmen bei Ausschreibungen Gebote abgibt. Denn beispielsweise durch ein Unterkostengebot für das eigene System und höhere Gebietspreise für die mitbenutzenden Systeme können deren Kosten erhöht und bei hinreichendem Gewicht der Kostensteigerung deren Wettbewerbsfähigkeit auf dem Lizenzierungsmarkt für Verkaufsverpackungen verschlechtert werden.
- (190) Im Rahmen der Sektoruntersuchung wurden daher Daten über die von den Systembetreibern geschlossenen Mitbenutzungsverträge erhoben. Geprüft wurde, ob sich Hinweise auf möglicherweise missbräuchliche Preissetzungen durch die jeweils vom Ausschreibungsführer beauftragten Entsorgungsunternehmen finden lassen.
- (191) Erste Anhaltspunkte hierfür gehen aus den Antworten der Systembetreiber auf den Auskunftbeschluss vom 19. Dezember 2016 hervor. Demnach sind Mitbenutzungspreise regelmäßig nicht mit den Auftragnehmern verhandelbar (dazu unter 1).
- (192) Die von den Systembetreibern vorgelegten Daten zeigen teils starke Abweichungen der Gebietspreise für die Ausschreibungsführer einerseits und für Mitbenutzer andererseits, die auf eine missbräuchliche Ausnutzung der Position gegenüber den jeweiligen dualen Systemen hindeuten (siehe unter 2.).

## 1. Perspektive der dualen Systeme

- (193) Nach Abschluss des Erfassungsvertrages zwischen Ausschreibungsführer und Entsorger werden die übrigen Systembetreiber vom Ausschreibungsführer über den Auftragnehmer

---

<sup>79</sup> Eine zusätzliche Erfassungsstruktur, die in diesem Fall flächendeckend für jeden Haushalt entsprechend der Systemabstimmung mit dem zuständigen öRE einzurichten wäre, würde quasi zu einer Verdoppelung der Erfassungsstruktur für die jeweilige Fraktion führen und zusätzlich Probleme bei der Zuordnung der erfassten Mengen zu den jeweiligen Systembetreibern verursachen.



informiert. Die mitbenutzenden Systembetreiber treten zwecks Abschluss eines Mitbenutzungsvertrags an die Entsorgungsunternehmen heran und fragen den jeweiligen Gebietspreis ab; im Anschluss wird in der Regel ein vorformulierter standardisierter Mitbenutzungsvertrag an den Entsorger übersandt. In Einzelfällen kann es dann zu Konditionenverhandlungen kommen, beispielsweise bezüglich von Zahlungszielen oder Meldefristen für erfasste Mengen. Eine Verhandlung über den Gebietspreis findet in der Regel nicht statt. Den Ermittlungen zu Folge müssen sich die Systembetreiber weitgehend darauf verlassen, dass der Mitbenutzungspreis diskriminierungsfrei ist und (annähernd) dem Gebietspreis gegenüber dem Ausschreibungsführer entspricht. In den Antworten der Systembetreiber wurden das Missverhältnis bei der Informationsverteilung und die Abhängigkeit der Systembetreiber vom Abschluss der Mitbenutzungsverträge zum Nachweis der Flächendeckung bemängelt.

- (194) Möglichkeiten zur Plausibilisierung sehen die meisten Systembetreiber unter anderem im historischen Vergleich oder im Gebietsvergleich. Weiterhin kann anhand möglicher Änderungen der Systembeschreibungen überprüft werden, ob strukturelle Veränderungen einen von historischen Erfahrungswerten abweichenden Gebietspreis rechtfertigen könnten. Wird der von den Auftragnehmern geforderte Gebietspreis auf der Basis dieser Plausibilisierung in Frage gestellt, wird den Antworten einzelner Systembetreiber zu Folge zumeist darauf verwiesen, dass die Preise diskriminierungsfrei seien. Von manchen Entsorgern wird auch auf das Flächendeckungsgebot hingewiesen, das die Systembetreiber zum Vertragsabschluss zwingt.
- (195) In manche Verträge wird eine Klausel aufgenommen, nach der Vertragsstrafen fällig werden, sollte ein Entsorger gegen die Vereinbarung der Diskriminierungsfreiheit des Gebietspreises im Vergleich zum Ausschreibungsführer verstoßen. Allerdings sind solche Klauseln mit Nachweisschwierigkeiten verbunden, da weder die Gebietspreise der übrigen Mitbenutzer noch des Ausschreibungsführers bekannt sind.
- (196) Zweifel an der Diskriminierungsfreiheit der Gebietspreise werden grundsätzlich u.a. durch Preisunterschiede untermauert, die bei Wechseln von Auftragnehmern in laufenden Vertragsperioden entstehen. Im Falle von Insolvenzen, Leistungsmängeln oder Standort-schließungen werden vereinzelt Verträge während der Laufzeit an einen neuen Auftragnehmer übertragen. Vorangegangene Abweichungen der Mitbenutzungspreise vom Gebietspreis des Ausschreibungsführers treten dann zutage, wenn der neue Vertragspartner einen anderen Mitbenutzungspreis nennt, als der vorherige.
- (197) Von mehreren Systembetreibern wurde daher die Vermutung geäußert, dass Entsorger die Preisdifferenzierungsmöglichkeiten in ihrem ursprünglichen Angebot einkalkulieren, um gegenüber Wettbewerbern erfolgreich zu sein; etwaige Verluste aus dem Vertrag mit dem Ausschreibungsführer werden demnach anschließend über die Anhebung des Gebietspreises in den Mitbenutzungsverträgen finanziert. Eine Sanktionierung dieses Verhaltens ist letztlich nicht möglich, da kein duales System über die relevanten Preisinformationen verfügt, um einen Prozess anzustrengen.

## 2. Ergebnis der Datenauswertung

- (198) In der Sektoruntersuchung wurden neben qualitativen Fragen zu Mitbenutzungsverträgen die vereinbarten Gebietspreise erhoben. Aus diesen Angaben wurden Abweichungen zwischen den Gebietspreisen in Mitbenutzungsverträgen und den Preisen der Ausschreibungsführer<sup>80</sup> berechnet, um Anhaltspunkte für das Ausmaß einer möglichen Preisdiskriminierung zu gewinnen.
- (199) Von den dualen Systemen wurden in 15.467 Datensätzen<sup>81</sup> Angaben zu Mitbenutzungsverträgen gemacht. Davon waren nach Bereinigung 13.561 Datensätze verwertbar. In 6.389 Datensätzen (47 %) stimmte der Gebietspreis des Ausschreibungsführers mit dem des Mitbenutzungsvertrages exakt überein. In den übrigen Fällen gab es Abweichungen.
- (200) In insgesamt 1.675 Datensätzen wichen die Gebietspreise in den Mitbenutzungsverträgen um mindestens fünf Prozent<sup>82</sup> nach oben oder unten von den Gebietspreisen der Ausschreibungsführer ab<sup>83</sup>. Diese Abweichungen betrafen insgesamt im Zeitraum von 2011 bis 2016 (jeweils Ausschreibungsjahr) 499 Vertragsgebiete zusammen für Glas und LVP. Die Abweichungen unterschieden sich zwischen Verträgen mit verschiedenen Systembetreibern, hinsichtlich der absoluten Höhe und auch im Vorzeichen (Abweichung des Preises im Mitbenutzungsvertrag vom Preis des Ausschreibungsführervertrages nach oben oder unten). Die durchschnittliche Abweichung in den Vertragsgebieten und –jahren mit zumindest einzelnen Abweichungen über fünf Prozent betrug in Absolutwerten ca. +/- 5,6 %, der Median betrug 2,6 %. Die Abweichung erklärt sich aus einem relativ kleinen Anteil mit hohen Abweichungen von mindestens 10 %; dies kam in knapp 16 % der Gebiete vor. Der Minimalwert der durchschnittlichen Abweichungen in diesen Gebieten betrug 0,5 %, der Maximalwert lag bei knapp 103 %.<sup>84</sup>
- (201) Aus der Analyse geht hervor, dass eine Reihe der in den Ausschreibungen erfolgreichen Unternehmen Mitbenutzungspreise mit vom ursprünglichen Gebot – und damit dem Gebietspreis des Ausschreibungsführers – abweichenden Preisen vereinbart hat. Bei manchen Unternehmen hat es sich um Einzelfälle gehandelt, bei einigen Unternehmen könnte auch eine systematische Preisdifferenzierung vorliegen.
- (202) 18 verschiedene Entsorgungsunternehmen haben in mehr als fünf Vertragsgebieten und –jahren zwischen Gebotspreis und Mitbenutzungspreis mindestens gegenüber einem Systembetreiber die Preise um mindestens fünf Prozent (absolut, s.o.) differenziert. Bei

---

<sup>80</sup> Preise der Ausschreibungsführer = Gebot des Bestbieters bzw. beauftragten Bieters gem. Ausschreibungsdaten.

<sup>81</sup> Ein Datensatz enthält Angaben zu jeweils einem Mitbenutzungsvertrag eines Systembetreibers mit dem vom jeweiligen Ausschreibungsführer beauftragten Entsorgungsunternehmen.

<sup>82</sup> Abweichungen unter 5 % wurden in der Auswertung nicht berücksichtigt. Geringfügige Abweichungen zwischen einzelnen Systembetreibern können sachlich gerechtfertigt sein. Da hierzu keine Angaben bei den Entsorgungsunternehmen erhoben wurden, wurde pauschal eine Erheblichkeitsschwelle von 5 % Abweichung angenommen.

<sup>83</sup> Extreme Ausreißer sind eher selten anzutreffen. Bei der Datenplausibilisierung wurden die Angaben der jeweiligen Systembetreiber in sieben Fällen mangels Plausibilität der Abweichungen aus der Wertung genommen, um Verzerrungen durch Ausreißer zu vermeiden.

<sup>84</sup> In den Vertragsgebieten, in denen es einzelne Abweichungen von mindestens 5 %-Punkten gab, wurde jeweils der Durchschnitt über alle Abweichungen – einschließlich Abweichungen von Null – gebildet. Der Durchschnitt der Abweichungen insgesamt, deren Medianwert und Gebiete mit Abweichungen von durchschnittlich min. 10 % wurden auf Basis dieser gebietsdurchschnittlichen Abweichungen ermittelt.

neun der 18 Unternehmen waren es mehr als zehn Vertragsgebiete und -jahre und bei drei Unternehmen davon waren es mehr als 25 Vertragsgebiete und -jahre. Ein Entsorgungsunternehmen hat über mehrere Jahre die Preise der Mitbenutzungsverträge in fast 100 Vertragsgebieten im Vergleich zu den Preisen der jeweiligen Ausschreibungsführer differenziert.

- (203) In folgender Tabelle werden für diese 18 Unternehmen die minimale, die maximale und die durchschnittliche Abweichung über die verschiedenen Gebiete dargestellt. Die Namen der Unternehmen wurden anonymisiert. Von links nach rechts gelesen nimmt die Häufigkeit der Abweichungen ab. Die Tabelle ist wie folgt zu lesen: Auftragnehmer A hat beim Abschluss von Mitbenutzungsverträgen Abweichungen vom Gebietspreis der jeweiligen Ausschreibungsführer (sofern eine solche bestand) zwischen 0,52 % und 25,74 % durchgesetzt. Im Durchschnitt der Mitbenutzungsverträge, deren Preise von denen der Gebietspreise der jeweiligen Ausschreibungsführer abwichen, wurden 2,83 % auf- oder abgeschlagen.

Abbildung 51: Spannweite und Mittelwerte der Abweichungen von Gebietspreisen in Mitbenutzungsverträgen zum Gebot des Bestbieters bei verschiedenen Entsorgungsunternehmen (anonymisiert)

	Entsorgungsunternehmen																	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R
Min	0,5%	2,1%	0,6%	0,6%	1,00%	0,7%	5,1%	1,4%	1,6%	0,6%	0,5%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	8,0%	1,2%	0,6%
Max	25,7%	53,9%	102,7%	7,4%	32,2%	19,7%	16,3%	4,4%	7,0%	3,8%	8,0%	17,8%	14,6%	27,2%	9,3%	26,3%	12,4%	4,5%
Mittelwert	2,8%	7,8%	9,5%	2,4%	12,1%	5,9%	10,0%	2,8%	3,9%	2,2%	2,6%	7,0%	4,6%	10,2%	3,9%	17,8%	7,1%	2,4%

- (204) Die Angaben der Systembetreiber zu den Mitbenutzungsverträgen wurden auch danach ausgewertet, wie die unterschiedlichen Systembetreiber von einer Preisdifferenzierung der Entsorgungsunternehmen zwischen Ausschreibungsführer und Mitbenutzern betroffen waren. Die Ergebnisse zeigen, dass alle Systembetreiber Ziel von Preisdifferenzierungen waren. Die Preise wurden auch zwischen Mitbenutzungsverträgen mit verschiedenen Systembetreibern in unterschiedlichem Ausmaß differenziert. Verschiedene Systembetreiber sind dementsprechend von der Preisdifferenzierung in unterschiedlichem Ausmaß betroffen. Die in der folgenden Tabelle dargestellten Werte beziehen sich auf Verträge, in denen vom beauftragten Entsorgungsunternehmen mit mindestens einem Systembetreiber ein Mitbenutzungspreis vereinbart wurde, der um mindestens fünf Prozent vom Gebietspreis des Ausschreibungsführers abweicht. Die „min.“-Werte geben die geringste Abweichung eines Mitbenutzungspreises vom Gebietspreis des jeweiligen Ausschreibungsführers an, die mit dem jeweiligen Systembetreiber vereinbart wurde. Die „max.“-Werte geben umgekehrt die höchste Abweichung eines Mitbenutzungspreises vom Gebietspreis des jeweiligen Ausschreibungsführers an, die mit dem jeweiligen Systembetreiber vereinbart wurde. Die Tabelle zeigt außerdem die mittleren Abweichungen der Mitbenutzungspreise der jeweiligen Systembetreiber von den Gebietspreisen der jeweiligen Ausschreibungsführer.

- (205) Ausgewertet wurden die Abweichungen als Absolutwerte. Das heißt, dass lediglich die Höhe der Abweichung nach oben oder unten eingeflossen ist, nicht aber die Richtung des Vorzeichens. Denn die Abweichungen vom Ursprungsgebot können sowohl in höheren als auch in niedrigeren Gebietspreisen für die verschiedenen Systembetreiber liegen. Da die Erfassungskosten für alle dualen Systeme ein wesentlicher Kostenfaktor sind, sind diese Kosten ceteris paribus bei der Bemessung der Lizenzierungsentgelte zu berücksichtigen. Dementsprechend können sich Abweichungen beim Mitbenutzungsentgelt vom Preis des Ausschreibungsführers nach oben negativ auf die Kostenkalkulation von Mitbenutzern auswirken. Abweichungen des Mitbenutzungsentgeltes vom Preis des Ausschreibungsführers nach unten können sich positiv auf die Kostenkalkulation von Mitbenutzern auswirken. In beiden Fällen erhöhen sich die Kosten für einzelne Systembetreiber relativ zu ihren Mitbewerbern in einem Ausmaß, das sich unter Umständen auf die Wettbewerbsposition im Lizenzierungsgeschäft auswirken kann.
- (206) Die Mittelwerte der Abweichungen der Mitbenutzungspreise von den jeweiligen Gebietspreisen der Ausschreibungsführer liegen je nach Systembetreiber zwischen knapp sechs Prozent und knapp dreizehn Prozent. Die Darstellung wurde zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen anonymisiert.

*Abbildung 52: Spannbreite und Mittelwerte der Abweichungen der Gebietspreise in Mitbenutzungsverträgen zum Gebot des Bestbieters je Systembetreiber in Gebieten und Vertragsjahren mit mindestens einer Abweichung von mindestens 5 %*

Systembetreiber	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Mittelwert	10,4%	6,2%	5,8%	9,4%	9,3%	11,9%	9,6%	8,2%	12,8%	7,1%	11,4%
Min	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Max	113,3%	22,8%	121,9%	113,3%	113,3%	69,6%	121,9%	79,6%	121,9%	104,2%	113,3%

- (207) Im Ergebnis zeigen die zu den Mitbenutzungsverträgen ausgewerteten Daten, dass die Preise zwischen Ausschreibungsführern und Mitbenutzern sowie zwischen verschiedenen Mitbenutzern zum Teil differenziert werden. Die Möglichkeit der Systembetreiber, die Angemessenheit und Diskriminierungsfreiheit der Preise zu überprüfen, erschöpft sich in Plausibilisierungsmaßnahmen anhand von Schätzungen oder Vergleichswerte und muss daher unvollständig bleiben. Den Ursachen für die Preisdifferenzierungen wurde in dieser Untersuchung nicht nachgegangen.

## **VI. Zwischenfazit: Rückläufige Wettbewerbsintensität bei der LVP- und Glas-Erfassung**

- (208) Die Analyse der Ausschreibungsergebnisse und der von den Systembetreibern übermittelten Daten hat bei bundesweiter Betrachtung und insbesondere bei einigen selektiv ausgewählten regionalen Gebieten sehr hohe einwohnerbezogene Anteile einzelner Unternehmen bis hin zu Alleinstellungen sowie eine bundesweit im Zeitablauf rückläufige Zahl

an Geboten je Ausschreibung offenbart. Damit einher gingen im Zeitverlauf bundesweit steigende Preise und eine abnehmende Häufigkeit von Auftragnehmerwechseln.

- (209) Die bundesweiten deskriptiven Ergebnisse im Hinblick auf die zeitliche Entwicklung wurden von der ökonomischen Analyse gestützt. Der zeitliche Trend rückläufiger Bieterzahlen, steigender Preise und nachlassender Wechselhäufigkeiten bleibt erhalten, wenn weitere Parameter wie das gewählte Erfassungssystem, Laufzeiten oder die Anzahl der aktiven Unternehmen im weiteren räumlichen Umfeld des jeweils betrachteten Ausschreibungsgebietes mit in die Prüfung einbezogen werden. Zusätzlich legt die ökonomische Auswertung nahe, dass Gebotshöhe und Wechselwahrscheinlichkeit mit davon abhängen, ob bestimmte Unternehmen Auftragnehmer der zum Zeitpunkt der Ausschreibung laufenden Verträge sind.
- (210) Bei Wechseln von Auftragnehmern zeigen Sprünge in den einwohnerbezogenen Anteilen an der Erfassung von Verpackungsabfällen, dass die Aufträge jeweils relativ zu den betrachteten Gebieten groß waren. Jedenfalls für kleinere, regional konzentrierte Unternehmen dürften sie auch wirtschaftlich ein hohes Gewicht haben. Allerdings ist die Laufzeit mit drei Jahren im Vergleich zu Aufträgen der öRE und in Relation zu den Abschreibungsfristen der erforderlichen Investitionsgüter gering. Mit drei Jahren Laufzeit ist zudem die Reaktionsgeschwindigkeit der Marktteilnehmer bei eigenen Fehleinschätzungen oder im Gegenzug zum Marktverhalten der Wettbewerber relativ kurz. Robuste empirische Effekte der Vertragslaufzeit liegen in der vorliegenden Untersuchung nur für die Anzahl der Gebote bei Glasausschreibungen vor. Demnach nehmen die Bieterzahlen tendenziell mit der Laufzeit zu.
- (211) Zumindest vertikal integrierte Bieter können theoretisch über ihre konzernangehörigen Systembetreiber Informationen zu Preisabständen der zweitbesten Bieter erhalten, was ihnen Hinweise auf die zu erwartende Wettbewerbsintensität und damit auch auf mögliche Preissetzungsspielräume geben kann. Dies gilt umso mehr in Markträumen, in denen die Zahl potentieller Bieter, von denen ein wettbewerbsfähiges Angebot erwartet werden kann, bereits gering ist. Die abnehmenden Bieterzahlen und Wechselquoten, relativ hohe Preisabstände der zweitplatzierten Bieter sowie tendenziell steigende Preise können außerdem auf einen systematischen Wettbewerbsvorteil etablierter Unternehmen hindeuten, aus dem auf konzentrierten Märkten mit wenigen Wettbewerbern ein unkontrollierbarer Verhaltensspielraum und damit eine zumindest überlegene Marktmacht erwachsen kann. Die Anbieterstruktur in einigen der selektiv ausgewählten räumlichen Gebieten legt nahe, dass im Falle einer Marktabgrenzung im wettbewerbsrechtlichen Sinne dort bereits überlegene Marktstellungen bis zur (monopolistischen) Marktbeherrschung vorliegen könnten.
- (212) Die im Zeitablauf gestiegenen deflationierten Durchschnittspreise deuten außerdem darauf hin, dass die aus den Marktstellungen erwachsenden Handlungsspielräume jedenfalls stellenweise bereits ausgenutzt werden. Branchenweite preistreibende Qualitätssteigerungen bei der Erfassung von Haushaltsabfällen sollten – soweit diesbezüglich eine Vergleichbarkeit der Erfassung von Restmüll mit der Erfassung von Verpackungsabfällen unterstellt werden kann – im Preisindex bereits abgebildet sein. Eine zunehmende Knappheit der Erfassungskapazitäten ist nicht ersichtlich, sodass der Konzentrationsgrad als wesentlicher Preistreiber in diesen Märkten naheliegt.

- (213) Die Auswertung der Daten der Systembetreiber zu den Mitbenutzungsverträgen hat Anhaltspunkte dafür ergeben, dass einzelne Unternehmen Preise differenzieren, wodurch Marktteilnehmer diskriminiert werden könnten. Mögliche Gründe der Entsorgungsunternehmen für Diskriminierungen wurden im Rahmen der Sektoruntersuchung nicht ermittelt.

## E. Die Erfassung kommunaler Abfälle

- (214) Haushaltsabfälle sind nach abfall- und landesrechtlichen Regelungen durch die zuständigen öRE zu entsorgen (kommunale Haushaltsabfälle), soweit keine hiervon abweichenden Regelungen getroffen sind (Vgl. Kapitel D zur Erfassung von Verpackungsabfällen). Die Entsorgung umfasst verschiedene Stufen der Wertschöpfung von der Erfassung bis zur Verwertung oder Beseitigung.
- (215) Ziel dieses Kapitels der Sektoruntersuchung ist die Bestandsaufnahme der Wettbewerbsverhältnisse bei der Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle. Ausgangspunkte waren auch hier Anhaltspunkte für einen möglicherweise eingeschränkten oder verzerrten Wettbewerb bei der Erfassung von kommunalen Haushaltsabfällen, die Voraussetzung für die Einleitung von Sektoruntersuchungen sind. Wie bereits bei der Analyse der Erfassung von Verpackungsabfällen wurde vornehmlich der Frage nachgegangen, ob eine geringere Teilnahme an Ausschreibungen und eine geringere Häufigkeit von Anbieterwechseln feststellbar sind und auf eine abnehmende Wettbewerbsintensität schließen lassen.
- (216) Vor diesem Hintergrund hat das Bundeskartellamt in der zweiten Befragung der Sektoruntersuchung Daten von insgesamt 830 öRE zur Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle seit 2006 erhoben.
- (217) Die öRE sind für die Erfassung und Verwertung einer Vielzahl von Abfallarten zuständig, deren umfassende Analyse den Rahmen dieser Untersuchung überschritten hätte. Die vom Bundeskartellamt analysierten Fraktionen umfassen Restmüll, Biomüll, PPK, Sperrmüll sowie den Betrieb von Wertstoffhöfen, an denen diese und ggfs. weitere Abfallarten erfasst werden können.<sup>85</sup> Die Abfälle werden entweder im Auftrag der öRE von privaten Unternehmen erfasst, oder die Leistungen werden durch eigene Entsorgungsbetriebe oder im Rahmen von verschiedenen Arten kommunaler oder gemischtwirtschaftlicher Zusammenarbeit erbracht. Soweit private Unternehmen beauftragt werden, ist der Auftragsvergabe in den meisten Fällen ein formelles Vergabeverfahren vorgeschaltet. Im Folgenden werden die verschiedenen Möglichkeiten kommunaler Leistungserbringung oder der Fremdvergabe skizziert, bevor Ergebnisse der deskriptiven Auswertung der bei den öRE erhobenen Daten dargestellt werden.
- (218) Aufgrund der Datenlage und der Besonderheit der jeweils fallbezogenen regionalen Abgrenzung von Märkten für die Erfassung von Haushaltsabfällen wurde in dieser Untersuchung auf eine Darstellung der Verteilung von Erfassungsaufträgen für kommunale Haushaltsabfälle auf verschiedene Anbieter und auf deren zeitliche Entwicklung verzichtet. Die deskriptive Auswertung umfasst im Wesentlichen die Entwicklung der im Markt aktiven Unternehmen und des Ausschreibungsgeschehens im Hinblick auf die Entwicklung der Teilnehmer an Ausschreibungen allgemein und im Hinblick auf verschiedene Parameter wie z.B. Gebietsgröße oder Erfassungssystem. Eine Analyse von Preisdaten war im Rah-

---

<sup>85</sup> Die ursprünglich ebenfalls abgefragten Erfassungsarten „Wertstofftonne“ und „Sondersammelsystem“ wurden aus der Wertung genommen, da die Häufigkeit der Angaben Wertstofftonnen zu gering für belastbare Aussagen war und die Position Sondersammelsystem in sehr vielen Fällen irrtümlich als Sonderabfallerfassung/Schadstoffsammlung interpretiert wurde.

men der Untersuchung aufgrund der Heterogenität der je Auftrag ausgeschriebenen Leistungen zwischen den verschiedenen öRE oder in zeitlich aufeinanderfolgenden Ausschreibungen der gleichen öRE allein auf der Basis der Ausschreibungsdaten nicht möglich.

## I. Vergaberechtliche Aspekte der Erfassung kommunaler Abfälle

- (219) Gemäß § 97 GWB sind öffentliche Aufträge an private Unternehmen im Wettbewerb und im Wege transparenter Verfahren unter Wahrung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Verhältnismäßigkeit zu vergeben. Öffentliche Aufträge sind entgeltliche Verträge zwischen öffentlichen Auftraggebern und Unternehmern über die Beschaffung von Leistungen, die u.a. die Erbringung von Dienstleistungen zum Gegenstand haben (§ 103 GWB). Aufträge zur Erfassung von Haushaltsabfällen von öRE an private Unternehmen fallen grundsätzlich unter diese Vorschriften. Die öRE können die Leistungen auch mit einer Inhouse-Vergabe an kommunale Unternehmen oder im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit vergeben, ohne ein Vergabeverfahren durchführen zu müssen.

### 1. Öffentliche Ausschreibungen

- (220) Soweit öffentliche Auftraggeber private Unternehmen mit der Durchführung von Leistungen beauftragen möchten, sind sie grundsätzlich zur Durchführung eines Vergabeverfahrens verpflichtet, sofern der geschätzte Auftragswert des öffentlichen Auftrags oder der Konzession die jeweils festgelegten Schwellenwerte überschreitet und keine Ausnahmen gemäß der §§ 116ff. GWB einschlägig sind. Seit dem 01. Januar 2020 gelten die folgenden Schwellenwerte:

Abbildung 53: Vergaberechtliche Schwellenwerte

Auftragsart	Schwellenwerte	EU-Richtlinie
Liefer- und Dienstleistungsaufträge für oberste, obere Bundesbehörden und vergleichbare Bundeseinrichtungen	139.000 Euro	Delegierte Verordnung (EU) 2019/1828 der Kommission vom 30. Oktober 2019 (ABl. L 279 vom 31.10.2019, S. 25)
Liefer- und Dienstleistungsaufträge für alle anderen Auftraggeber	214.000 Euro	
Baufträge	5.350.000 Euro	
Soziale und andere besondere Dienstleistungen	750.000 Euro	Richtlinie 2014/24/EU vom 26.02.14 (PDF: 2,6 MB) (ABl. L 94/65 vom 28.03.14, Artikel 4)
Verteidigungs- und sicherheitsrelevante Liefer- und Dienstleistungsaufträge	428.000 Euro	



Verteidigungs- und sicherheitsrelevante Bauaufträge	5.350.000 Euro	Verordnung (EU) 2019/1830 der Kommission vom 30. Oktober 2019 (ABl. L 279 vom 31.10.2019, S. 29)
Konzessionen	5.350.000 Euro	Delegierte Verordnung (EU) 2019/1827 der Kommission vom 30. Oktober 2019 (ABl. L 279 vom 31.10.2019, S. 23)
Liefer- und Dienstleistungsaufträge von Sektorauftraggebern	428.000 Euro	Delegierte Verordnung (EU) 2019/1829 der Kommission vom 30. Oktober 2019 (ABl. L 279 vom 31.10.2019, S. 27)
Baufträge von Sektorauftraggebern	5.350.000 Euro	

Da es sich bei den öRE nicht um oberste oder obere Bundesbehörden handelt, greift der Schwellenwert für „Liefer- und Dienstleistungsaufträge für alle anderen Auftraggeber“.<sup>86</sup>

- (221) Bei Vergaben unterhalb der Schwellenwerte haben Auftraggeber die einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen (Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, HGrG, sowie Haushaltsordnungen von Bund und Ländern) zu beachten. Auch hier gelten die Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Über entsprechende Verweise in der Bundeshaushaltsordnung sowie in den Landeshaushaltsverordnungen/Landesvergabegesetzen finden für die Vergabe von Liefer- und Dienstleistungen auf Landes- und Kommunalebene folgende Regelungen Anwendung: Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), sofern in Kraft getreten und in der für das Land geltenden Fassung; ansonsten die Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A, Abschnitt 1: Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen (VOL/A).

## 2. Inhouse-Vergabe

- (222) Eine Inhouse-Vergabe liegt vor, wenn der öRE einen Auftrag mit einem kommunalen Eigenbetrieb selbst erbringt oder den Auftrag an eine juristische Person vergibt, über die er eine vergleichbare Kontrolle ausübt, wie über seine eigenen Dienststellen (§ 108 Abs. 1 GWB). Eigenbetriebe sind kommunale Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit, deren Rechtsgrundlagen auf Landesebene z.B. in Gemeindeordnungen oder in Eigenbetriebsverordnungen niedergelegt sind. Eine vergleichbare Kontrollausübung wird gemäß § 108 Abs. 2 GWB vermutet, wenn der öffentliche Auftraggeber einen ausschlaggebenden Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der zu beauftragenden juristischen Person ausübt. Zudem ist erforderlich, dass mehr als 80 % der Tätigkeiten der kontrollierten juristischen Person der Ausführung von Aufgaben dienen, mit denen sie von dem öffentlichen Auftraggeber oder von anderen

<sup>86</sup> Die Schwellenwerte werden alle zwei Jahre von der Europäischen Kommission geprüft und gegebenenfalls durch eine entsprechende Verordnung angepasst. Siehe zu den vergaberechtlichen Grundlagen auch <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabe-uebersicht-und-rechtsgrundlagen.html>, zuletzt abgerufen am 28.09.2021.

durch diesen öffentlichen Auftraggeber kontrollierten juristischen Personen betraut worden ist. Schließlich ist eine (mit-)beherrschende private Beteiligung an der beauftragten juristischen Person grundsätzlich ausgeschlossen. Inhouse-Vergaben sind auch denkbar durch die kontrollierte an die kontrollierende juristische Person oder an eine andere, durch die gleiche juristische Person kontrollierte Institution oder an Auftragnehmer, die von mehreren öffentlichen Auftraggebern gemeinsam kontrolliert werden.

- (223) Eine besondere Fallgruppe innerhalb der Inhouse-Vergabe stellt die gemischtwirtschaftliche öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) dar. Im Rahmen von ÖPPs beteiligen sich in der Regel private Unternehmen und öffentlich-rechtliche Institutionen oder kommunale Unternehmen an einem Gemeinschaftsunternehmen. Die vergaberechtliche Einordnung von ÖPP hängt maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Kooperation ab und kann daher hier nicht im Einzelnen dargestellt werden. Gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 3 GWB kommt es hierfür im Wesentlichen darauf an, dass es sich nicht um eine (mit-)beherrschende Form der Kapitalbeteiligung handelt oder die private Kapitalbeteiligung nicht über eine Sperrminorität verfügt. Eine private Kapitalbeteiligung an einem vom öffentlichen Auftraggeber kontrollierten Gemeinschaftsunternehmen in diesem Sinne ist für die Bejahung einer Inhouse-Vergabe unschädlich.

### **3. Interkommunale Zusammenarbeit**

- (224) Die Ausschreibungspflicht bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an Dritte kann auch bei einer öffentlich-rechtlichen Zusammenarbeit zwischen verschiedenen öffentlich-rechtlichen Institutionen entfallen. § 108 Abs. 6 GWB definiert verschiedene Kriterien, bei deren Erfüllung die vergaberechtsfreie Kooperation mehrerer öffentlich-rechtlicher Institutionen (im Folgenden: „interkommunale Zusammenarbeit/Kooperation“) möglich ist.
- (225) Im Entsorgungsbereich werden Formen interkommunaler Zusammenarbeit u.a. im Rahmen horizontaler Kooperationen zweier oder mehrerer örE z.B. bei der Erfassung von Haushaltsabfällen genutzt. Die Freistellung interkommunaler Zusammenarbeit erfordert, dass eine tatsächliche Zusammenarbeit bei der Erfüllung einer grundsätzlich jeder der beteiligten Institutionen für sich genommen obliegenden Aufgabe erfolgt. Es genügt dagegen nicht, dass zwei örE in der Form zusammenarbeiten, dass eine Dienstleistung gegen Entgelt zwischen zwei kommunalen Entsorgungsträgern im Vertikalverhältnis vereinbart wird. Im Übrigen dürfen auch in dieser Konstellation die kooperierenden örE auf dem offenen Markt für die von ihnen in interkommunaler Zusammenarbeit erbrachten Leistungen nicht mehr als 20 % ihrer Tätigkeiten erbringen.

## **II. Kommunale Eigenleistung vs. Vergabe an private Entsorger**

- (226) Ein Wettbewerb, in dem Unternehmen um die Vergabe von Aufträgen durch örE konkurrieren, kann erst dann eröffnet sein, wenn die örE die Leistungen nicht im Rahmen einer Inhouse-Vergabe oder einer interkommunalen Zusammenarbeit beauftragen. Erst im Fall der öffentlichen Auftragsvergabe ist ein Handlungsfeld für Unternehmen eröffnet, auf dem

sie sich im Rahmen eines Preis- und Qualitätswettbewerbs um die Auftragsvergabe bemühen können. Soweit die Leistungserbringung dagegen im hoheitlichen Bereich verbleibt, sind die Verträge ohne politische Grundsatzentscheidung der jeweils zuständigen Gremien für eine Änderung der Auftragsvergabe nicht bestreitbar.<sup>87</sup> Vor diesem Hintergrund wurde im ersten Schritt untersucht, wie viele der antwortenden öRE eine kommunale Leistungserbringung durch Eigenbetriebe oder interkommunale Kooperation bevorzugen und wie viele die Leistungen an Unternehmen vergeben.

- (227) Von den insgesamt 940 versandten Auskunftsbeschlüssen vom 10. September 2018 liegen 830 Antworten vor. 773 Antworten stammen von den jeweils unmittelbar zuständigen öRE. Die restlichen 57 stammen von kommunalen Zweckverbänden, in denen sich mehrere Kommunen, Städte und/oder Landkreise zur gemeinsamen Organisation der Entsorgungsleistungen zusammengeschlossen haben.
- (228) Im Rahmen des Auskunftersuchens konnten die öRE oder Zweckverbände bei der Frage nach der Art der Beauftragung der Erfassungsleistungen zwischen folgenden Antwortalternativen wählen:
- Eigenleistung mit kommunalem Betrieb/Unternehmen
  - Abschluss einer Zweckvereinbarung/Bildung eines Zweckverbands mit Aufgaben-delegation
  - (Einmalige) Interkommunale Zusammenarbeit auf vertraglicher Basis
  - Gründung einer ÖPP-Gesellschaft mit einem privaten Unternehmen
  - Vergabe an private oder (andere) kommunale Unternehmen im Wege der öffentlichen Ausschreibung

Darüber hinaus war es den öRE möglich, soweit erforderlich, andere Arten der Beauftragung anzugeben und in einem Textfeld zu erläutern.

- (229) Die öRE konnten außerdem danach unterscheiden, ob die Beauftragungsarten für alle in der Sektoruntersuchung relevanten Fraktionen einheitlich waren, oder ob unterschiedliche Auftragsarten für unterschiedliche Fraktionen (etwa öffentliche Ausschreibung bei Restmüll und Biomüll einerseits und kommunaler Betrieb eines Wertstoffhofs für PPK und Sperrmüll andererseits) gewählt wurden.
- (230) 494 oder knapp 60 % der antwortenden öRE hatten die Erfassung der relevanten Fraktionen einheitlich organisiert, das heißt, sie haben für alle Fraktionen einheitlich eine der oben genannten Alternativen für die Leistungserbringung gewählt. 336 oder rd. 40 % der öRE hatten für verschiedene Abfallarten unterschiedliche Arten der Beauftragung oder Leistungserbringung vorgesehen.
- (231) Die von den antwortenden öRE am häufigsten gewählte Art der Beauftragung von Erfassungsleistungen war im Beobachtungszeitraum – unabhängig davon, ob sämtliche Leistungen einheitlich oder in unterschiedlichen Beauftragungsarten vergeben wurden – die

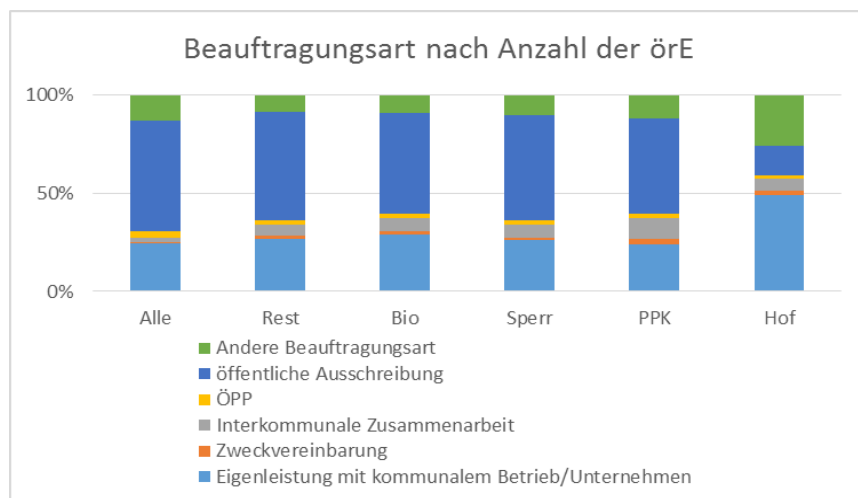
---

<sup>87</sup> Vgl. B4-31/16, Remondis/Bördner, RN (132).

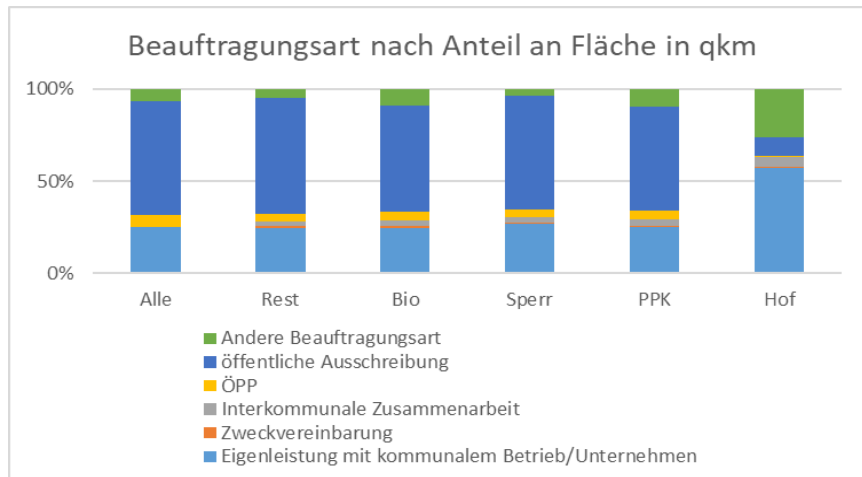
Vergabe an private Unternehmen; diese Aussage trifft sowohl auf die Anzahl der vergebenen Aufträge als auch auf die von den jeweiligen Gebietskörperschaften insgesamt umfasste Fläche zu. Über 50 % der örE, die ein Gebiet von mehr als 60 % der von den Antwortenden verwalteten Flächen betreffen, gaben an, im Beobachtungszeitraum Aufträge ausgeschrieben zu haben.<sup>88</sup>

- (232) Der Anteil kommunaler Eigenleistung mit Eigenbetrieben oder kommunalen Unternehmen lag sowohl nach Anzahl der antwortenden örE als auch nach der von diesen verwalteten Fläche bei etwa 25 %. ÖPP wurden von ca. 3 % der Antwortenden mit einer Flächenabdeckung von ca. 6 % angegeben. Die restlichen örE kommen ihren Verpflichtungen im Rahmen verschiedener Formen interkommunaler Zusammenarbeit nach.
- (233) Bei der Antwortoption „andere Art der Beauftragung“ handelte es sich in der Mehrzahl um alte Verträge, die noch vor Beginn des Beobachtungszeitraums im Jahr 2006 abgeschlossen wurden, bis heute Gültigkeit haben oder regelmäßig ohne (erneute) Ausschreibung verlängert werden. Etwa 10 % der örE gab an, noch über diese Art von Altverträgen zu verfügen.

Abbildung 54: Häufigkeit von Arten kommunaler Beauftragung nach Anzahl der örE und nach Fläche



<sup>88</sup> Der sonst bei Marktanalysen im Bereich der Haushaltsabfallerfassung übliche Einwohnerbezug wurde hier nicht dargestellt, da einwohnerbezogene Daten nicht für alle antwortenden Gebietskörperschaften sondern teilweise nur für solche Regionallose vorlagen, zu denen Angaben in den Ausschreibungsdaten gemacht wurden. Unter der – nicht geprüften – Hypothese, dass Ausschreibungen seltener in dicht besiedelten Ballungsgebieten durchgeführt werden, könnte der einwohnerbezogene Anteil auch unter 50 % liegen.



- (234) Eine Ausnahme bilden die Fälle, in denen nach Auftragsarten differenzierte Beauftragungsformen gewählt und ein Wertstoffhof betrieben wird. Von ca. 50 % der Antworten dieser Kategorie wurde angegeben, dass die Wertstoffhöfe von eigenen Betrieben oder kommunalen Tochterunternehmen betrieben würden, eine öffentliche Ausschreibung gaben hingegen nur knapp 15 % der Antwortenden dieser Kategorie an. Dabei ist nicht berücksichtigt, welche Art von Abfällen an den Wertstoffhöfen angenommen wird.
- (235) Das Ergebnis deckt sich im Wesentlichen mit Ergebnissen öffentlich verfügbarer Quellen zur Aufteilung privater und kommunaler Leistungserbringung bei der Erfassung von kommunalen Haushaltsabfällen. Demnach wird etwa die Hälfte der Leistungen bundesweit bei privaten Unternehmen nachgefragt; die andere Hälfte ist dem Wettbewerb in Folge verschiedener Arten kommunaler Leistungserbringung entzogen.<sup>89</sup>

### III. Änderungen der Beauftragungsart und ihre Gründe

- (236) Im Rahmen der Untersuchung wurde überprüft, ob eine aus Sicht der öRE relative Vorteilhaftigkeit bestimmter Auftragsarten erste Anhaltspunkte für die Wettbewerbsintensität auf den hier relevanten Erfassungsmärkten liefern. Hierzu wurden die öRE um Auskunft darüber gebeten, ob und ggfs. aus welchen Gründen in den vergangenen 10 Jahren die Art der Beauftragung geändert wurde, und ob und ggfs. aus welchen Gründen künftige Änderungen geplant sind. Die Vorteilhaftigkeit einer Beauftragungsart kann aus Sicht der öRE unter anderem von den Kriterien „Kosten“ und „Qualität“ abhängen, die mit einer bestimmten Art der Beauftragung verbunden sind oder erwartet werden.

<sup>89</sup> Vgl. exemplarisch den von mehreren Entsorgerverbänden gemeinsam herausgegebenen Statusbericht der deutschen Kreislaufwirtschaft 2018, Ziffer 1.5.2.1, S. 51, zuletzt am 17.09.2021 abgerufen unter [https://www.bvse.de/images/pdf/Nachrichten\\_2018/Statusbericht\\_2018\\_Ansicht\\_und\\_Druck.pdf](https://www.bvse.de/images/pdf/Nachrichten_2018/Statusbericht_2018_Ansicht_und_Druck.pdf).

## 1. Zurückliegende Änderungen

- (237) Von den 830 ausgewerteten Antworten der örE enthielten 234 Antworten und damit ca. 28 % Angaben zu Änderungen der Auftragsart in den vergangenen 10 Jahren (im Folgenden auch „örE mit Änderungen“).<sup>90</sup> Die häufigsten Änderungen betrafen die Erfassung von PPK und Biomüll, gefolgt von Restmüll und Sperrmüll; die Beauftragungsart von Wertstoffhöfen wurde am seltensten geändert.
- (238) Die örE konnten ihre Angaben zur Änderung der Beauftragung jeweils separat für verschiedene Fraktionen machen, ungeachtet der Frage, ob die Fraktionen in einheitlichen oder separaten Losen ausgeschrieben wurden. Leistungen für Restmüll-, Sperrmüll- und PPK-Erfassung wurden im Beobachtungszeitraum je nach Fraktion in ca. 18 % – 22 % der Fälle<sup>91</sup> erstmalig an private Unternehmen vergeben; in der weit überwiegenden Zahl der Fälle im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens. Die Erfassung von Bioabfällen wurde in knapp 29 % der Änderungsfälle erstmals an private Entsorger vergeben. Die Fremdvergabe ohne Ausschreibung kam nur in Einzelfällen vor, da Aufträge für die Erfassung von Haushaltsabfällen an private Unternehmen aufgrund ihres Auftragsvolumens in den meisten Fällen dem Vergaberecht unterliegen dürften. Bezogen auf die Gesamtzahl der Antworten der örE auf den Auskunftsbeschluss<sup>92</sup> des Bundeskartellamtes lag die Häufigkeit der erstmaligen Fremdvergabe je nach Fraktion zwischen 2 % und 5 %. Einen fraktionsübergreifenden Überblick über die Änderungsarten liefert folgende Abbildung 55.

Abbildung 55: Arten der Änderungen der Beauftragungsart durch örE

	RM	Bio	Sperr	PPK	WSH	Alle
Andere	19 %	26 %	20 %	22 %	39 %	24 %
Beitritt zu Zweckverband oder andere kommunale Kooperationsform	35 %	30 %	32 %	33 %	11 %	30 %
Erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung	20 %	26 %	20 %	16 %	20 %	20 %
Erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung	1 %	3 %	2 %	2 %	1 %	2 %
Gründung neuer ÖPP	5 %	3 %	5 %	4 %	4 %	4 %
Rückkehr zu Eigenleistung	20 %	12 %	20 %	23 %	26 %	20 %
	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
davon Fremdvergabe zusammen*	21 %	29 %	22 %	18 %	21 %	22 %
davon kommunale Leistung zusammen**	55 %	41 %	53 %	56 %	37 %	49 %

\* Zusammengesetzt aus den beiden Fremdvergabepositionen

\*\* Zusammengesetzt aus den Positionen „Beitritt zu Zweckverband oder andere kommunalen Kooperationsform“ und „Rückkehr zu Eigenleistung“

Die Antwortoptionen „Andere“ und „Gründung neuer ÖPP“ wurden für die Darstellung dieser beiden Größen nicht berücksichtigt. Abweichungen in der Summe können sich aus Rundungsdifferenzen ergeben.

<sup>90</sup> Bezogen auf die in der Analyse enthaltenen Leistungen, vgl. RN (214)ff..

<sup>91</sup> Ein Fall ist definiert als Nennung einer Änderung der Auftragsart für eine bestimmte Fraktion.

- (239) Ein höherer Anteil der Änderungen betraf den Wechsel zur kommunalen Leistungserstellung, der entweder durch eine Rückführung der Leistung in eigene Betriebe und kommunale Unternehmen (20 %) oder durch einen Beitritt zu einem Zweckverband (30 %) erfolgte; der Beitritt zu einem Zweckverband erfolgte insgesamt in allen untersuchten Fraktionen in 99 von 190 Fällen aus einer vorangegangenen kommunalen Eigenleistung. Ungeachtet der Frage, von welcher vorangegangenen Beauftragungsart ausgehend die Entscheidung für die Änderung erfolgte, haben sich die öRE in diesen Fällen gegen eine Vergabe an private Unternehmen über öffentliche Ausschreibungen entschieden.
- (240) Die Erfassung von Restmüll, Sperrmüll und PPK wurde in über 50 % der Änderungsfälle bezogen auf die jeweiligen Fraktionen in eine (andere) kommunale Leistungserbringung überführt, die Erfassung von Bioabfällen in ca. 41 % der Fälle und der Betrieb von Wertstoffhöfen in knapp 37 % (s.o., Abbildung 55). Abgesehen vom Betrieb von Wertstoffhöfen und der Erfassung von Biomüll war der Anteil der Beitritte zu einem Zweckverband dabei um ca. ein Drittel höher, als der der Überführung in einen Eigenbetrieb oder in ein eigenes kommunales Unternehmen. Beim Biomüll überstieg der Anteil der Zweckverbandsbeitritte die Gründung eigener kommunaler Betriebe um den Faktor 1,5; Wertstoffhöfe hingegen wurden zum größeren Teil durch eigene Betriebe der befragten öRE betrieben (26 % im Vergleich zu 11 % Zweckverbandsbeitritten). Je nach Fraktion wurde relativ zur Gesamtzahl der Antworten in einer Häufigkeit zwischen knapp 4 % (Wertstoffhöfe), über 7 % (Bio-, Rest- und Sperrmüll) und knapp 11 % (PPK) angegeben, dass die Leistungen künftig in kommunalen Betrieben oder Zweckverbänden erbracht werden.

Abbildung 56: Andere Arten der Beauftragung

Andere Art	anderer öRE	erstmalige/ neue Ausschreibung	freihändige Vergabe/ gewerbliche Sammlung	kommunale Leistung	Rest
in %	4 %	36 %	16 %	30 %	14 %

- (241) In insgesamt 156 Fällen wurde „andere Arten der Beauftragung“ bei der Änderung der Beauftragungsart angegeben. Je nach Fraktion betraf dies zwischen ca. 19 % und ca. 26 % der Änderungen; bei Änderungen im Betrieb von Wertstoffhöfen wurde diese Antwort in 39 % der Fälle gegeben. Nach den Erläuterungen zu der „anderen Art der Beauftragung“ konnte ein Großteil der Antworten zwei Kategorien zugeordnet werden: der privaten Leistungserstellung durch Vergabeverfahren oder freihändige Vergabe einerseits und kommunaler Leistungserstellung andererseits. Der Anteil privater Leistung (52 %) ist bei den „anderen Arten der Beauftragung“ ca. ein Drittel höher als der Anteil kommunaler Leistung (34 %), wodurch sich das in Ziffern (238)ff. dargestellte Verhältnis von Wechsel zu kommunaler Beauftragung und Wechsel zu privatwirtschaftlicher Beauftragung insgesamt etwas angleicht.<sup>92</sup>

<sup>92</sup> Ein Teil der Antworten betraf Leistungen, die für die Untersuchung keine Relevanz hatten wie z.B. die Sonderabfallsammlung, Elektroaltgeräte oder Batterien (knapp 14 %). Ein kleiner Teil betraf die im Folgenden mangels Belastbarkeit der wenigen Daten nicht weiter betrachtete Einführung von Wertstofftonnen.

- (242) In weniger als fünf Prozent der Änderungen wurden gemischtwirtschaftliche Unternehmen (öffentlich-private Partnerschaften, ÖPP) gemeinsam durch örE und private Unternehmen bzw. durch Ausschreibung der entsprechenden Beteiligungen durch die örE gegründet.
- (243) Für die Wahl der Beauftragungsart im Zuge von Änderungsentscheidungen können verschiedene Gründe ursächlich sein. Die örE konnten im Rahmen der Befragung angeben, aus welchen Gründen eine Änderung erfolgte. Folgende Antwortmöglichkeiten waren vorgegeben:
- Hohe Preissteigerungen in der Vergangenheit
  - Geringe Ausschreibungsbeteiligung
  - Anschluss an Zweckverband zu geringen Kosten
  - Hohe Kosten der Eigenerstellung
  - Höheres Know-how bei Auftragnehmer
  - Weiterentwicklung des Erfassungssystems
  - Vergaberechtliche/r Aufwand/Risiken
  - Zuverlässigkeit privater Anbieter
  - Rechtsrahmen duale Systeme
- (244) Außerdem konnten andere Gründe beschrieben werden. Mehrfachnennungen waren möglich. Soweit unterschiedliche Beauftragungsarten für verschiedene Fraktionen angegeben waren, wurden die Gründe für jede Fraktion separat abgefragt. Von einem örE konnten daher bei erstmaliger, aber in Sachlosen getrennter Ausschreibung verschiedener Erfassungsleistungen Mehrfachzählungen der Begründung auftreten.
- (245) Bei der Analyse wurden daher im ersten Schritt alle Nennungen von örE insgesamt untersucht, also unabhängig davon, ob die Angaben für einzelne Fraktionen oder bei gleicher Beauftragungsart für alle Fraktionen zusammen gemacht wurden. Dadurch wird einerseits die Häufigkeit bzw. der Umfang erforderlicher Änderungen berücksichtigt. Andererseits können Verzerrungen dadurch entstehen, dass eine einmalige Entscheidung für eine Änderung der Beauftragungsart unter Umständen zu einer Mehrfachnennung der abgefragten Gründe für jede von der Entscheidung betroffene Fraktion führen kann, wenn in einer Ausschreibung mehrere Lose enthalten waren und für jedes Los jeweils separat die Begründung der Änderung angegeben wurde.
- (246) In einem zweiten Schritt wurden die Gründe danach ausgewertet, ob sie mindestens einmal je örE benannt wurden; dabei wurde unberücksichtigt gelassen, wie häufig die jeweiligen Gründe je örE für verschiedene Fraktionen angegeben wurden.
- (247) Die bei den Gründen für die Änderungen am häufigsten genannte Option „Andere“ (319 Nennungen entsprechen ca. einem Drittel der insg. 953 Nennungen) wird bei der folgenden Darstellung zunächst außen vor gelassen, siehe hierzu unten unter RN (261). Die im



Folgenden angegebenen Prozentwerte beziehen sich jeweils auf das Verhältnis der Nennungen eines Anpassungsgrundes zu den verbleibenden 634 Werten.<sup>93</sup>

- (248) Der unter diesen Prämissen und bei Wertung aller einzelnen Nennungen mit ca. 23 % am häufigsten genannte Grund für eine Änderung der Beauftragungsart war der vergaberechtliche Aufwand bzw. die Sorge vor vergaberechtlichen Risiken. Insgesamt wurde dieser Punkt 148-mal aufgeführt. Am häufigsten wurde der vergaberechtliche Aufwand angegeben in Fällen von Wechseln hin zu einer kommunalen Beauftragung, entweder durch Übergang zur Eigenleistung (18 % der Nennungen des Grundes „vergaberechtlicher Aufwand/Risiken“) oder durch Beitritt zu einem Zweckverband (54 % der Nennungen). Knapp 24 % der Nennungen entfielen auf Fälle, in denen aus vergaberechtlichen Gründen eine erstmalige Fremdvergabe durch eine Ausschreibung vorgesehen war. Erklärungsansätze hierfür können im Übergang von bislang ausschreibungsfrei prolongierten Altverträgen sowie in entfallener Inhousefähigkeit von bislang ausschreibungsfrei beauftragten kommunalen Unternehmen liegen; in beiden Fällen haben die öRE die Wahl, einen Vertrag entweder aus vergaberechtlichen Gründen erstmalig auszuschreiben oder in Eigenleistung überzugehen.
- (249) Die zweithäufigste Nennung war mit 21 % die Weiterentwicklung des Erfassungssystems. In rund 47 % der Fälle, für die diese Option angegeben wurde, betraf dies den Wechsel zu einer Beauftragung kommunaler Unternehmen. Der umgekehrte Weg einer erstmaligen Drittbeauftragung zwecks Weiterentwicklung des Erfassungssystems wurde in 32 % der Fälle angegeben. Der Grund wurde vor allem in Fällen der Umstellung bei der Erfassung von Biomüll und von PPK angeführt, was sich unter Umständen auf die erstmalige Einführung der Biotonne oder der Übernahme der PPK-Erfassung aus einer gewerblichen oder gemeinnützigen Sammlung zurückführen lässt.
- (250) Kostenargumente spielten bei drei Antwortmöglichkeiten in zusammengekommen 181 Fällen bzw. 29 % der Nennungen eine Rolle. Angegeben werden konnte, ob die Änderung der Beauftragung ihren Grund in einer zurückliegenden Preissteigerung hatte (65 Nennungen, 10 %), ob hohe Kosten der Eigenleistung eine Rolle spielten (41 Nennungen, ca. 6 %) oder ob der Beitritt zu einem Zweckverband mit niedrigeren dortigen Kosten gerechtfertigt wurde (75 Nennungen, ca. 12 %). Die Kosten konnten dabei in verschiedene Richtungen wirken.
- (251) Preissteigerungen in vorangegangenen Drittbeauftragungen/Ausschreibungen wurden erwartungsgemäß in den allermeisten Fällen bei einer kommunalen Beauftragung als Grund benannt; in knapp 78 % der Nennungen dieses Grundes wurde zu Eigenleistung übergegangen oder einem Zweckverband beigetreten. 14 % der Nennungen entfielen auf Fälle, in denen als Änderung der Beauftragung die erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung angegeben wurde. Dies kann unter Umständen auf einen Preisanstieg in einem vorherigen ausschreibungsfreien Altvertrag oder ggfs. auch auf eine Abkehr von einer ÖPP oder einem Zweckverband zurückzuführen sein.

---

<sup>93</sup> Vgl. hierzu auch die Tabelle 1 im Anhang.

- (252) Hohe Kosten der Eigenerstellung wurden in ca. 34 % der Fälle bei einem Beitritt zu einem Zweckverband und in ca. 12 % bei der Gründung einer ÖPP angeführt. In rund 32 % der Fälle wurde dieser Grund bei einer Fremdvergabe angeführt.
- (253) Argumente mit Qualitätsbezug betrafen das höhere Know-how und die Zuverlässigkeit der Leistungserbringung. Die beiden Kriterien stellten zusammen knapp 19 % der angegebenen Gründe (ohne „Andere“) dar und wurden vor allem dann vorgetragen, wenn eine kommunale Beauftragung gewählt wurde. Das höhere Know-how wurde vor allem angeführt, wenn einem Zweckverband beigetreten wurde (knapp 47 % der Nennungen, Eigenbetrieb knapp 16 %). Ein hohes Know-how des Auftragnehmers spielte auch bei der Gründung neuer ÖPP eine Rolle, 26 % der Nennungen dieses Grundes entfielen hierauf. Die größere Zuverlässigkeit bei der Leistungserbringung wurde von allem dann aufgeführt, wenn eine Rückkehr zur Eigenleistung erfolgte (67 %, Zweckverband 25 %).
- (254) Eine geringe Ausschreibungsbeteiligung wurde lediglich in etwas über 5 % der vorgegebenen Antwortoptionen gewählt. Angegeben wurde der Grund nahezu ausschließlich in Fällen des Übergangs zur Eigenleistung oder dem Zutritt zu einem Zweckverband (94 %, Rest „Andere“).
- (255) Eine – allerdings nur leichte – Verschiebung der Relationen resultiert, wenn man die Darstellung auf jeweils eine Nennung eines Grundes je antwortendem örE beschränkt. Untersucht wurde, mit welchen Gründen von einem örE in mindestens einer der von ihm ausgeschriebenen Fraktionen eine Änderung der Beauftragungsart vorgenommen wurde.
- (256) Von den insgesamt 251 örE, die eine der vorgegebenen Änderungen der Beauftragungsart mitgeteilt haben, wurde 242-mal eines der vorgegebenen Argumente (s.o., RN (243)) für die Umstellung angeführt; in 133 Fällen wurden andere Gründe aufgeführt.<sup>94</sup>
- (257) Der von den örE mit zurückliegenden Änderungen am häufigsten genannte Grund für die Änderung der Beauftragungsart war mit knapp 28 % die Weiterentwicklung des Erfassungssystems. Bei der Beschränkung auf die einmalige Nennung eines Grundes je örE halten sich die zu Grunde liegenden Änderungsarten „erstmalige Fremdvergabe (mit/ohne Ausschreibung)“ und „kommunale Beauftragung“ (durch Zweckverband oder Eigenleistung) mit jeweils insgesamt rund 38 % die Waage.
- (258) Von rund 19 % der örE mit Änderungen wurden vergaberechtliche Risiken als Grund für eine Änderung der Beauftragung genannt, was bei der überwiegenden Zahl eine kommunale Beauftragung an einen Zweckverband (51 %) oder einen Eigenbetrieb (knapp 18 %) zur Folge hatte. Die Beauftragung Dritter mit oder ohne Ausschreibung erfolgte lediglich bei gut 24 % der örE aufgrund vergaberechtlicher Risiken.
- (259) Kostengesichtspunkte (Preissteigerungen, Kosten der Eigenleistung oder günstigere Kosten eines Zweckverbands) spielten bei insgesamt ca. 28 % der örE mit Änderungen eine Rolle. Kostenbedingte Beitritte zu Zweckverbänden und zurückliegende Preissteigerungen gaben dabei jeweils 9 -10 % der Fälle den Anlass für die Änderung. 74 % der örE

---

<sup>94</sup> Vgl. hierzu Tabelle 2 im Anhang.

fürten die Beauftragung insgesamt in kommunale Hände, wenn Preissteigerungen als Grund für die Änderungen angegeben waren. Nur 17 % hingegen wählten in diesen Fällen den Weg über Ausschreibungen an Dritte. Hohe Kosten der Eigenerstellung führten in 20 % der Nennungen zur Gründung eines oder Beitritt zu einem Zweckverband. In 40 % der Nennungen wurde eine Fremdvergabe angegeben.

- (260) Von knapp 18 % der örE mit Änderungen wurden mit Know-how und Zuverlässigkeit qualitative Gründe für eine Änderung benannt. Beide Gründe führten überwiegend zu einer kommunalen Beauftragung. 58 % der örE mit Änderung aufgrund eines größeren Know-hows haben die kommunale Beauftragung gewählt, sogar 87 % der örE mit Änderung aufgrund höherer Zuverlässigkeit wählten die kommunale Beauftragung. Wurde Know-how als Grund angegeben, wurde von 21% der örE eine neue ÖPP gegründet, lediglich 11% wählten eine Fremdvergabe mit oder ohne Ausschreibung. Bei Angabe einer höheren Zuverlässigkeit wurde hingegen nur in 4 % eine Fremdvergabe gewählt.
- (261) Von 133 örE wurden andere Gründe für die Änderung der Beauftragungsart benannt; daraus resultierten für die verschiedenen Fraktionen nach Streichung von Doppelnennungen und irrelevanten Alternativen (z.B. bei Sonderabfallentsorgung) 146 Nennungen, davon 135 verwertbar<sup>95</sup>. Qualitative und monetäre Gründe lagen in 88 Fällen vor; diese betrafen bessere Einflussmöglichkeiten oder Systemänderungen sowie fiskalische Interessen der örE. Eher rechtliche Begründungen wurden in 47 Fällen angegeben, diese betrafen v.a. auslaufende Verträge, vergaberechtliche Anforderungen und Zuständigkeitsfragen.
- (262) Zusammengefasst führten Änderungen der Beauftragungsart im Beobachtungszeitraum häufiger zu einer kommunalen Leistungserbringung als zu einer Beauftragung privater Unternehmen im Wettbewerb. Die angegebenen Gründe für Wechsel lagen in wenigen Fällen in geringer Ausschreibungsbeteiligung bei der Erfassung von Haushaltsabfällen. Häufiger genannt wurden Gründe mit Kostenbezug, der vergaberechtliche Aufwand, Änderungen des Erfassungssystems und andere qualitätsbezogene Aspekte.

## **2. Geplante Änderungen der Beauftragungsart**

- (263) Die Befragung der örE umfasste auch Auskünfte zu geplanten Änderungen der Beauftragungsart und den Gründen dafür. Änderungen der Beauftragungen dürften abgesehen von Anpassungen an rechtliche Rahmenbedingungen insbesondere dann geplant werden, wenn in Folge der Änderungen qualitative oder monetäre Vorteile zu erwarten sind, die ihrerseits je nach Begründung teilweise und mittelbar auch auf die Wettbewerbsintensität zurückgeführt werden könnten.
- (264) Von den 830 ausgewerteten Antworten haben 75 örE (9 %) angegeben, dass sie bei der nächsten Vergabe der Leistung bzw. innerhalb der kommenden fünf Jahre zumindest für

---

<sup>95</sup> In einem Fall erfolgte die Nennung bei einer irrelevanten, also nicht in der Untersuchung berücksichtigten Fraktion, in 10 Fällen wurden keine Angaben gemacht.



- (269) Das Ergebnis, dass tendenziell ein höherer Anteil der Leistungen nach Änderung durch kommunale Leistungserbringer erfolgen soll, wird auch bei Auswertung der Erläuterungen zu „anderen Arten“ der Änderung deutlich. Nach Streichung doppelter Antworten wurden die Freitexteinträge den Kategorien „Zuständigkeit eines anderen öRE“, „erstmalige/neue Ausschreibung“, „kommunale Leistungserbringung“ und „Fraktionen, die in vorliegender Untersuchung nicht berücksichtigt sind/nicht auswertbare Antworten“ zugeordnet. Ca. 30 % der verbliebenen 47 Antworten betrafen für die Untersuchung irrelevante Fraktionen oder konnten aufgrund von Dopplungen oder unklarer Angaben nicht ausgewertet werden. Etwa 55 % der Nennungen hingegen ließen sich der kommunalen Leistungserbringung zuordnen, weil die Aufgaben auf eine andere Gebietskörperschaft übertragen werden sollten oder weil die Rückführung in kommunale Leistung oder einen Zweckverband geplant war. Nur knapp 15 % der Nennungen waren der Ausschreibung der Leistungen zuzuordnen.
- (270) Die Gründung eines neuen ÖPP war den Antworten zu Folge zum Zeitpunkt der Abfrage lediglich von einem öRE für die Fraktionen Restmüll, Biomüll, Sperrmüll und PPK geplant.
- (271) Die öRE wurden auch hinsichtlich der geplanten Änderungen der Beauftragung nach den Gründen gefragt.<sup>96</sup> Neben der Nennung „anderer Gründe“ (s.u., RN (275)) wurden hauptsächlich die Weiterentwicklung des Erfassungssystems (24 % der Nennungen – ohne „Andere“) sowie vergaberechtliche Gründe (23 %) für die geplanten Änderungen benannt. Die Weiterentwicklung des Erfassungssystems wird dabei eher in kommunale Hände gelegt (45 % der Nennungen); erstmalige Ausschreibungen zu diesem Zweck sollten in 35 % der Fälle erfolgen.
- (272) Kostengründe wurden in insgesamt knapp 21 % der Nennungen angegeben, wobei zurückliegende Preissteigerungen weit überwiegend als Anlass zu einer künftigen Überführung in kommunale Hand (58 % der Nennungen) bzw. in ein ÖPP (16 %) galten. Im umgekehrten Fall hoher Kosten der Eigenerbringung oder günstigerer Zweckverbandsoptionen wurde in 43 % resp. 76 % der Nennungen der Weg in einen Zweckverband eingeschlagen. Im Falle hoher Kosten der Eigenerbringung wurde mit ca. 57 % der Nennungen die Vergabe an private Dritte geplant.
- (273) Soweit die qualitätsbezogenen Gründe Know-how oder Zuverlässigkeit der Leistungserbringung angegeben wurden (zusammen 19 %) wurde dies tendenziell eher mit kommunaler Leistungserbringung verbunden. 50 % der Nennungen sahen ein größeres Know-how durch die Überführung in kommunale Leistungserbringung realisiert und 12,5 % durch die Gründung eines ÖPPs. Eine höhere Zuverlässigkeit wurde ausschließlich in Fällen der geplanten Übertragung an kommunale Leistungserbringer als Grund genannt.
- (274) Ein unsicherer Rechtsrahmen oder eine geringe Ausschreibungsbeteiligung wurden jeweils nur in ca. 7 % der Angaben als Gründe benannt; beide Argumente begründeten in erster Linie die Überführung in kommunale Leistungserbringung.

---

<sup>96</sup> Vgl. auch Tabelle 13 im Anhang.

- (275) Von den 37 verbleibenden Varianten „anderer Gründe“ erfolgten mit 14 die meisten Nennungen in Situationen (nach Löschung von Doppeln) beim Übergang oder der Übertragung der Zuständigkeit auf eine andere Gebietskörperschaft (z.B. Delegation von kommunaler Ebene auf einen Landkreis). In sieben Fällen waren auslaufende Verträge Ursache für die geplante Änderung, in drei Fällen wurden vergaberechtliche Gründe für geplante Änderungen genannt. Qualitative und monetäre Gründe wurden in insgesamt 13 Fällen angegeben (höhere Einflussnahme, Systemänderung, fiskalische Gründe, „Marktausrichtung“). Die Häufigkeit der Nennung von Änderungsgründen unterscheidet sich nur unwesentlich zwischen verschiedenen Fraktionen.
- (276) Berücksichtigt man nicht die Nennungen der verschiedenen Gründe insgesamt, sondern je Grund nur die öRE, die den jeweiligen Grund mindestens einmal angegeben haben, wird das vorherige Bild bestätigt.<sup>97</sup> Häufigster Grund für geplante Änderungen war die Weiterentwicklung des Erfassungssystems mit 39 % derjenigen, die eine Änderung angekündigt haben. 41 % wollten dies im Rahmen kommunaler Leistungserbringung erreichen, in ebenfalls 41 % der Nennungen des Arguments lag dem eine erstmalige Fremdvergabe zu Grunde. Vergaberechtliche Gründe spielten bei 20 % der geplanten Wechsel eine Rolle, überwiegend bei Wechseln hin zu kommunaler Leistung. Für 16 % der wechselwilligen öRE lag im Know-how ein Grund für eine geplante Änderung, die häufigsten Nennungen bei geplanten Wechseln zu kommunaler Leistung/Zweckverbänden oder einer geplanten ÖPP-Gründung. Zuverlässigkeit wurde ausschließlich bei Wechseln zu kommunaler Leistung als Grund angegeben. Kosten der Eigenleistung wurden nur selten als Wechselgrund angeführt, wenn dann wurde Zweckverbänden beigetreten oder eine Ausschreibung vorgenommen. Zurückliegende Preissteigerungen wurden sowohl bei Übergängen zu kommunalen Leistungen als auch bei der erstmaligen Ausschreibung angegeben, letzteres in zwei der fünf Fälle. Eine geringe Ausschreibungsbeteiligung wurde am häufigsten beim Übergang auf kommunale Leistung angegeben.
- (277) Zusammengefasst zeigen die Angaben der öRE, dass auch künftige Änderungen der Beauftragungsart häufiger zu einer kommunalen Leistungserbringung führen werden, als zu einer Vergabe an private Unternehmen. Die Begründungen hierfür decken sich weitgehend mit denen für zurückliegende Änderungen. Weiterentwicklungen von Erfassungssystemen werden allerdings etwas häufiger als bei zurückliegenden Änderungen auch in Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen angestrebt.

### **3. Zwischenfazit zur Änderung der Beauftragungsart**

- (278) In der Gesamtschau der Antworten der öRE zur Änderung der Beauftragungsart wird deutlich, dass ungeachtet der vorangegangenen Beauftragungsart zurückliegende ebenso wie geplante Änderungsfälle häufiger zu einer kommunale Leistungserbringung führen, als zu einer Beauftragung privater Unternehmen.

---

<sup>97</sup> Siehe Tabelle 4 im Anhang

- (279) Den Entscheidungen für die Beauftragung kommunaler Leistungserbringer lagen nur in relativ wenigen Fällen Kostengründe zu Grunde. Ebenfalls nur wenige öRE gaben eine geringe oder rückläufige Ausschreibungsbeteiligung an. Augenscheinlich werden die Entwicklung der Ausschreibungsbeteiligung oder Kostengründe demnach für die Erfassungsleistungen bei den von den öRE beauftragten Fraktionen als weniger entscheidend für die Wahl des Systems angesehen.
- (280) Mit größerer Häufigkeit genannte Entscheidungsgründe waren die Gestaltung von Erfassungssystemen einerseits und (vergabe-)rechtliche Gründe andererseits. Weitere genannte Gründe betrafen die Leistungsqualität wie Know-how oder Zuverlässigkeit der Leistungserbringung. In diesen Fällen haben viele öRE die kommunale Leistungserbringung präferiert. Dies trifft insbesondere für die Zuverlässigkeit der Leistungserbringung zu, die in wenigen Fällen als Argument für eine Vergabe der Leistung an private Unternehmen benannt wurde.
- (281) Den Erwartungen entsprechend erfolgte eine Vergabe häufiger an private Unternehmen, wenn hohe Kosten der Eigenleistung genannt wurden. Dieses Argument hat auch bei Beitritten zu Zweckverbänden eine Rolle gespielt.

#### **IV. Wettbewerbsverhältnisse bei der Erfassung von Haushaltsabfällen im Auftrag öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger**

##### **1. Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Nachfrager**

- (282) Der Wettbewerb um Aufträge für die Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle wird eröffnet, wenn öRE sich dazu entschließen, ihre Entsorgungsverpflichtungen nicht durch Eigenbetriebe oder kommunale Unternehmen zu erfüllen, sondern die Leistungen an Dritte zu vergeben. In der Sektoruntersuchung wurden von 830 öRE Angaben zur Art der Beauftragung gemacht. Je nach beauftragter Leistung wurden zwischen 15 % (Wertstoffhöfe) und 56 % (Erfassung von Restmüll) der Aufträge ausgeschrieben und an Dritte vergeben.
- (283) ÖRE für die Erfassung von Haushaltsabfällen sind je nach landesrechtlichen Regelungen in der Regel die Landkreise, Städte oder Gemeinden. Größe und Einwohnerzahl variieren dementsprechend. Das Bundeskartellamt hat für diese Untersuchung die verschiedenen Gebiete in Kategorien unterteilt, die an der laufenden Stadtbeobachtung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung orientiert sind.<sup>98</sup> Die Vertragsgebiete wurden anhand ihrer Einwohnerzahl in die Kategorien „Kleine Gebiete“ (weniger als 20.000 Einwohner), „Mittlere Gebiete“ (mindestens 20.000 bis zu 100.000 Einwohner) und „Große Gebiete“ (Kreisfreie Städte, Kreise und Gebietslose mit mindestens 100.000 Einwohnern) eingeteilt. Auf der Basis dieser Aufteilung wird weiter unten abgebildet, ob und inwieweit

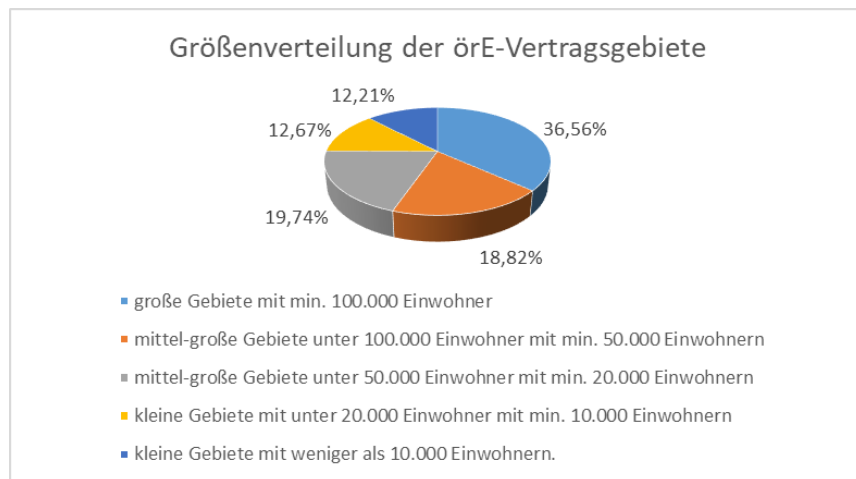
---

<sup>98</sup> Vgl. „Stadt- und Gemeindetyp“ und „Siedlungsstrukturelle Kreistypen“ unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/deutschland-node.html>, zuletzt abgerufen am 30.03.2020, nach Relaunch der Website am 30.06.2020 nun unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/downloads/download-referenzen.html>, abgerufen am 17.09.2021.

sich die Anzahl von abgegebenen Geboten in öffentlichen Ausschreibungen je nach Gebietsgröße unterscheidet.

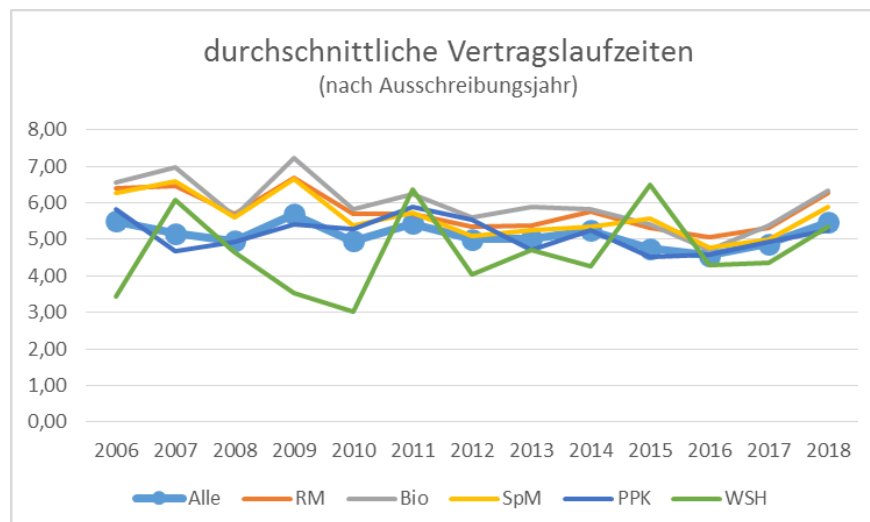
- (284) Knapp 37 % der gemäß der ausgewerteten örE-Antworten ausgeschriebenen Aufträge betrafen Gebiete mit mehr als 100.000 Einwohnern. Knapp 39 % (18,82 + 19,74 %) betrafen Gebiete mit Einwohnerzahlen zwischen 20.000 und 100.000 Einwohnern. Die restlichen knapp 25 % entfielen auf Gebiete mit weniger als 20.000 Einwohnern.

Abbildung 58: Vertragsgebiete nach Einwohnerzahl



- (285) Die Vertragslaufzeiten der von den örE ausgeschriebenen Verträge (ohne ÖPP-Verträge) variieren je nach Fraktion sowie zwischen den örE. Neben feststehenden Vertragslaufzeiten, ggfs. mit Verlängerungsoptionen für Auftraggeber oder Auftragnehmer, bestehen noch unbefristete Verträge die bereits vor längerer Zeit in anderem vergaberechtlichen Rahmen geschlossen und bis heute nicht neu ausgeschrieben wurden.

Abbildung 59: Durchschnittliche Vertragslaufzeiten nach Ausschreibungsjahr



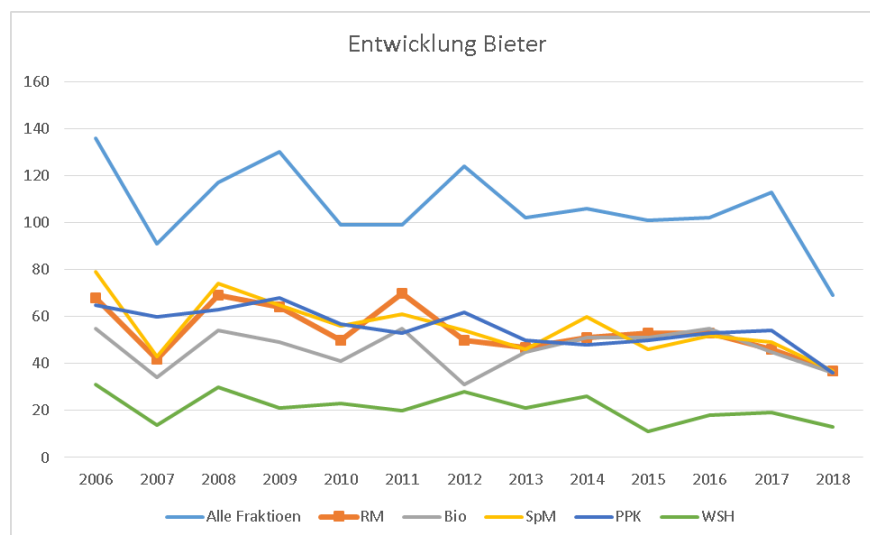


- (286) Im Durchschnitt über alle Fraktionen schwanken die Laufzeiten im Zeitablauf zwischen 4,5 Jahren und 6 Jahren, ohne dass die Abbildungen auf einen nennenswerten negativen oder positiven Trend hindeuten würden. Die durchschnittlichen Laufzeiten von Verträgen für die Erfassung von Restmüll, Biomüll und Sperrmüll laufen relativ dicht beieinander. Die Verträge für PPK-Erfassung und den Betrieb von Wertstoffhöfen hatten in der Vergangenheit eher unterdurchschnittlich lange Laufzeiten; die Werte haben sich allerdings mit der Zeit angenähert.

## 2. Anbieter

- (287) In den von den befragten öRE dokumentierten 1.302 vergebenen Losen wurden im gesamten Befragungszeitraum von 457 verschiedenen Unternehmen bzw. Unternehmensgruppen Angebote abgegeben. Die Anzahl der Anbieter, die insgesamt in einem Jahr Angebote abgegeben haben, war über den Beobachtungszeitraum leicht rückläufig; im Jahr 2006 waren es noch 136 Unternehmen. Seit 2010 hat sich der Wert bei etwa 100 Bietern eingependelt, 2012 lag der Wert letztmalig über 120, 2017 lag er noch einmal zwischen 110 und 120 Unternehmen. Die Werte für 2018 sind in der Gesamtschau wie bei den Angaben zu einzelnen Fraktionen im Trend nur bedingt aussagekräftig, da im Jahr 2018 die Befragung zur Untersuchung durchgeführt wurde und noch nicht alle Ausschreibungsverfahren zum Zeitpunkt der Beantwortung des Fragebogens abgeschlossen waren.

Abbildung 60: Anzahl der Bieter pro Jahr/Fraktion



- (288) Der bundesweit leichte Rückgang der Anzahl von aktiven Unternehmen zeigt sich auch bei einem Blick auf einzelne Fraktionen<sup>99</sup>. Während bei der Restmüllerrfassung insgesamt in den Jahren 2006 bis 2011 in vier von sechs Jahren mehr als 60 Unternehmen gezählt werden konnten, wurde dieser Wert im Zeitraum ab 2012 nicht mehr überschritten. Das gleiche gilt für PPK und Sperrmüll. Vergleichsweise stabil sind die Bieterzahlen für Lose, in denen auch Bioabfälle mit zur Erfassung ausgeschrieben sind; mit wenigen Ausnahmen pendelten die Zahlen im Beobachtungszeitraum zwischen 40 und 55 und blieben auch in den vergangenen Ausschreibungsjahren innerhalb dieses Korridors. Beim Betrieb von Wertstoffhöfen lag das Niveau bis 2014 mit nur einer Ausnahme bundesweit zwischen 20 und 30 Unternehmen; der Wert von 20 Bietern wurde nach 2014 nicht mehr überschritten.
- (289) Die Zahlen beschreiben lediglich die Anbieterzahlen im Rahmen der Datenabfrage zur Sektoruntersuchung und lassen noch keine Rückschlüsse auf die Wettbewerbsposition zu. Die aggregierten Daten je Jahr haben keinen unmittelbaren Bezug zur Entwicklung konkret im wettbewerbsrechtlichen Sinne abgegrenzter räumlicher Märkte. Daher können die schwankenden Werte auch darauf zurückzuführen sein, dass in den jeweiligen Jahren unterschiedliche örE Leistungen ausgeschrieben haben und jeweils regional unterschiedliche Wettbewerbsverhältnisse vorherrschten. Ein allgemeiner Rückgang der Anzahl an Ausschreibungen könnte aus dem gleichen Grund einen Rückgang der gezählten Bieter mit sich bringen. Die Interpretation der Anzahl der Marktteilnehmer in verschiedenen Jahren bedarf daher einer Gesamtschau mit weiteren Beobachtungen, die in den nächsten Abschnitten beschrieben werden.

### **3. Erfassungssysteme für kommunale Haushaltsabfälle**

- (290) Die Analyse der Daten der Systembetreiber hat gezeigt, dass es sich unter bestimmten Umständen auf die Anzahl der Ausschreibungsteilnehmer auswirken kann, welches Erfassungssystem gewählt wird. Bei Aufträgen für die Erfassung von LVP wurden signifikant mehr Gebote abgegeben, wenn statt im Bringsystem im Holsystem mit Sacksammlung erfasst werden sollte.<sup>100</sup> Die Datenbasis für die örE-Aufträge erlaubt zwar keine ökonomische Analyse der Ausschreibungsdaten. Im Folgenden wird dennoch die Häufigkeit der Wahl bestimmter Erfassungssysteme dargestellt, zu der an späterer Stelle auch die abgegebenen Gebote untersucht werden.
- (291) Bei den im Auftrag der örE erfassten und in dieser Sektoruntersuchung berücksichtigten Fraktionen von Haushaltsabfällen ist das mit Abstand vorherrschende Erfassungssystem ein Holsystem. Sperrmüll wurde in ca. einem Viertel der jeweiligen Lose im Rahmen von Bring- oder Mischsystemen<sup>101</sup> erfasst, PPK in ca. 35 %.

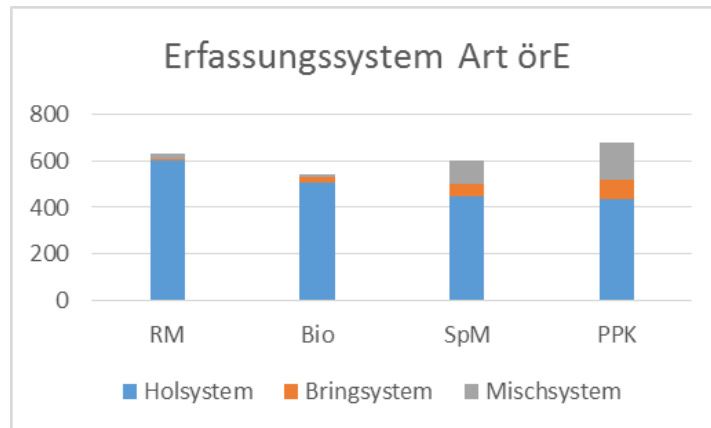
---

<sup>99</sup> Bezugsgröße sind alle Lose, in denen die jeweilige Fraktion ausgeschrieben war, ungeachtet der Frage, ob in den Losen auch weitere Fraktionen ausgeschrieben wurden.

<sup>100</sup> Vgl. z.B. RN (170).

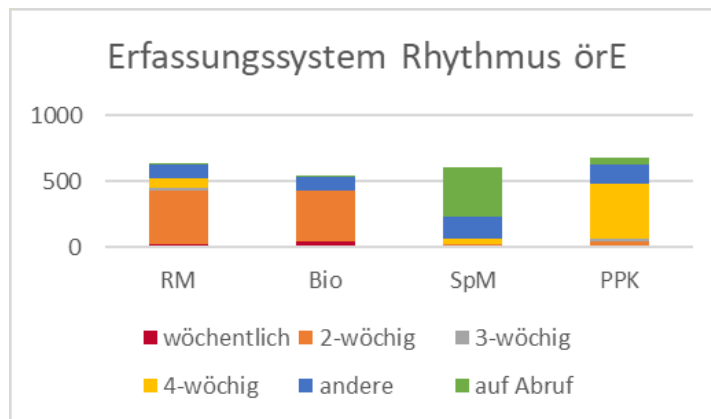
<sup>101</sup> In einem Mischsystem wird parallel zu einer haushaltsnahen Erfassung im Holsystem ein Bringsystem über Depotcontainer oder Wertstoffhöfe betrieben.

Abbildung 61: Art des Erfassungssystem nach Fraktion



- (292) Der Sammelrhythmus variiert etwas stärker zwischen den Fraktionen. Rest- und Biomüll werden in den meisten Fällen in einem zweiwöchigen Sammelrhythmus erfasst. PPK wird am häufigsten alle 4 Wochen erfasst und Sperrmüll in den meisten Fällen auf Abruf.

Abbildung 62: Gängigster Erfassungsrhythmus nach Fraktion



#### 4. Überblick über die bundesweiten Ausschreibungsergebnisse

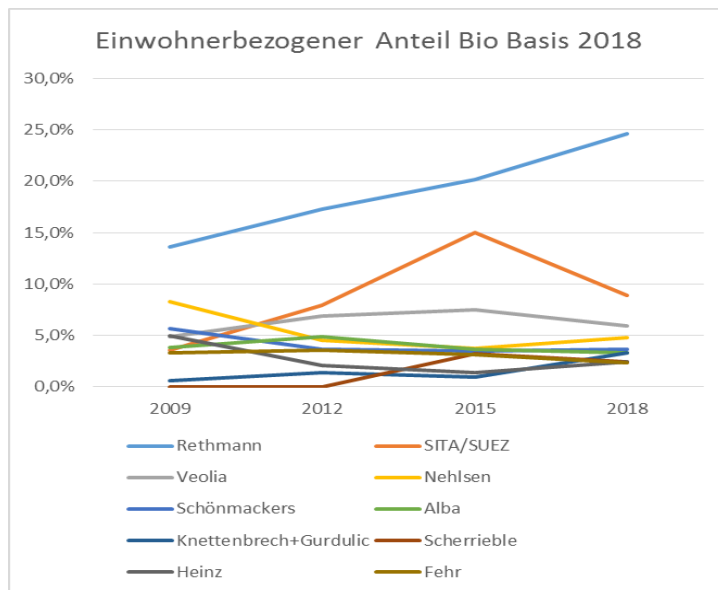
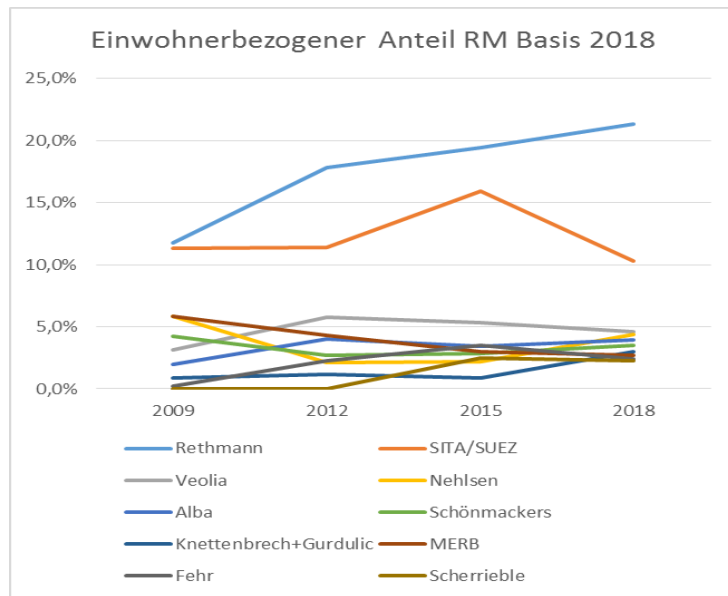
- (293) Die Ausschreibungsdaten der örE wurden im Jahr 2018 erhoben, Antworten wurden bis Anfang 2019 erfasst. Im Wesentlichen liegen Vertragsdaten über Verträge ab dem ersten abgefragten Ausschreibungsjahr 2006 bis zum letzten abgefragten Jahr 2018 vor. Die folgende Darstellung der Entwicklung erfolgt für die Jahre 2009, 2012, 2015 und 2018; auf eine jährliche Darstellung wurde bei den Anteilen verzichtet.

- (294) Basis der Darstellung über die Jahre ist die Anzahl der Einwohner, die in den berücksichtigten Vertragsgebieten leben. Die Einwohnerzahl bietet gerade im Bereich der kommunalen Haushaltsabfälle ein weniger verzerrtes Bild der Wettbewerbsverhältnisse als die Umsatzgrößen. Denn die von den öRE angegebenen Gebots- und Preisdaten beziehen sich auf eine Vielzahl verschiedener Kombinationen von in den ausgeschriebenen Losen enthaltenen Leistungen. Neben Kombinationen von Erfassungsleistungen für verschiedene in der Sektoruntersuchung enthaltenen Abfallfraktionen sind in vielen Losen weitere Erfassungsleistungen enthalten, beispielsweise für Sonderabfälle, Grünschnitt oder anderes. Außerdem sind in einigen Losen Sortierungs- und Verwertungsleistungen enthalten. Diese Diversität in den ausgeschriebenen Leistungen erschwert die Zurechnung einzelner Preiskomponenten zur Erfassung einzelner Abfallfraktionen.
- (295) Bundesweit führend sind die Unternehmen der Rethmann-Gruppe, die ihre Position im Beobachtungszeitraum kontinuierlich ausgebaut haben. Die einwohnerbezogenen bundesweiten Anteile lagen auf der Basis der vorliegenden Ausschreibungsdaten<sup>102</sup> in allen untersuchten Fraktionen im Jahr 2018 bei [20-30] %.
- (296) Das in den meisten Fraktionen zweiterfolgreichste Unternehmen, die französische SUEZ (früher: Sita), hielt bundesweit über die Jahre mit wenigen Ausnahmen einwohnerbezogene Anteile an den ausgewerteten Verträgen im Bereich zwischen [5-15] %. Von der ebenfalls französischen Veolia-Gruppe wurde in allen Fraktionen die Marke von 5 % in mehreren Jahren überschritten.
- (297) Mittelständische inländische Unternehmen verfügen meist nur über Anteile aus regionalen Aktivitäten mit dementsprechend bei bundesweiter Betrachtung niedrigen einstelligen Prozentwerten. Unternehmen wie Alba, Heinz, MERB, Nehlsen und Schönackers, die in einzelnen Jahren Werte von 5 % oder mehr erzielten, konnten die Anteile über den Zeitverlauf außer beim Betrieb von Wertstoffhöfen (s.u.) meist nicht länger über 5 % halten.
- (298) In unten stehenden Grafiken ist jeweils die aus den vorliegenden Ausschreibungsdaten ersichtliche Verteilung der einwohnerbezogenen Anteile an den für das gesamte Bundesgebiet jeweils zum Stichtag 31.12. des genannten Jahres für diese Untersuchung vorliegenden Verträgen dargestellt. Die ausgewählten Unternehmen waren je Fraktion die 10 Unternehmen mit den höchsten einwohnerbezogenen Anteilen an der Erfassung der jeweiligen Fraktion zum 31.12.2018. Aus der Darstellung können allerdings keine Schlüsse für die tatsächliche Wettbewerbssituation auf den üblicherweise regionalen Erfassungsmärkten gezogen werden.

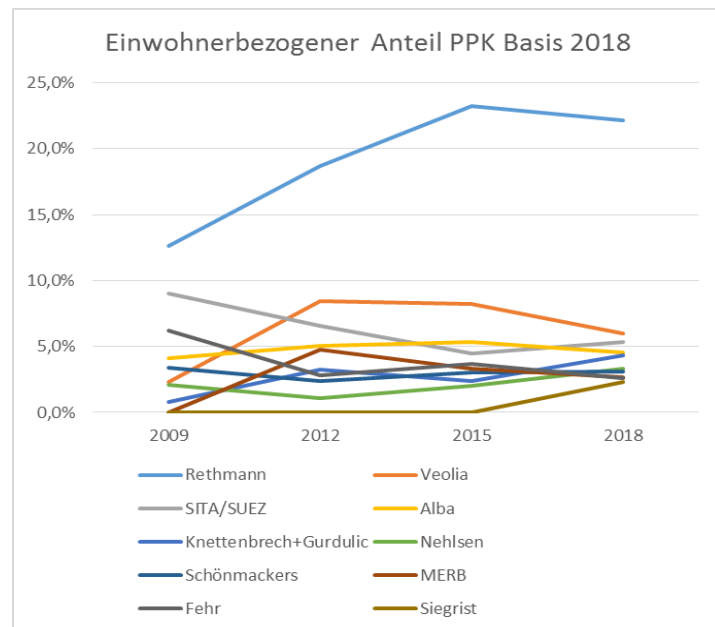
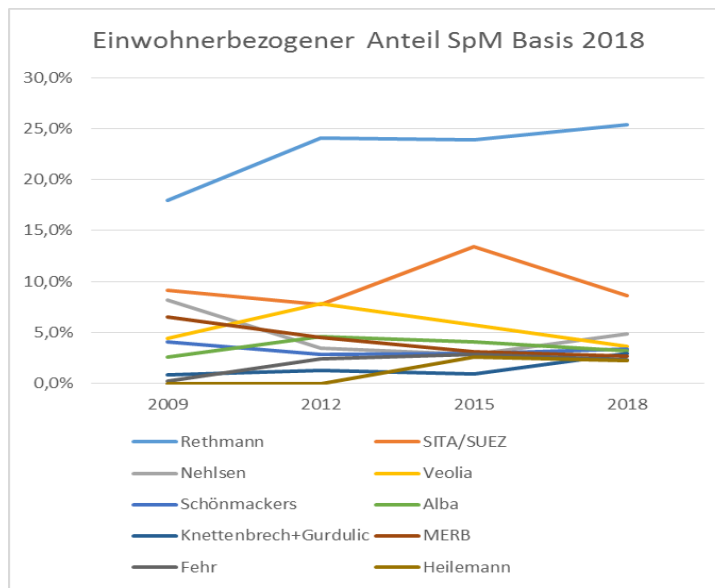
---

<sup>102</sup> Die vorliegenden Daten enthalten nicht flächendeckend Angaben für alle Fraktionen und alle Gebiete. Von einigen wenigen öRE wurden keine Angaben gemacht; eine Reihe von Antworten enthielt nur Angaben zu einzelnen Fraktionen oder Ausschreibungen. Soweit länger laufende, ausschreibungsfrei vergebene Altverträge vorlagen, wurde dies zwar häufig mit angegeben. Die Daten sind allerdings nicht in die Auswertung der Anteile geflossen, da die Leistungsvergabe in diesen Fällen in der Regel weit außerhalb des Beobachtungszeitraums lag.

Abbildung 63:  
Entwicklung der einwohnerbezogenen Anteile an der Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle nach Fraktion  
(zum Basisjahr 2018<sup>103</sup>)



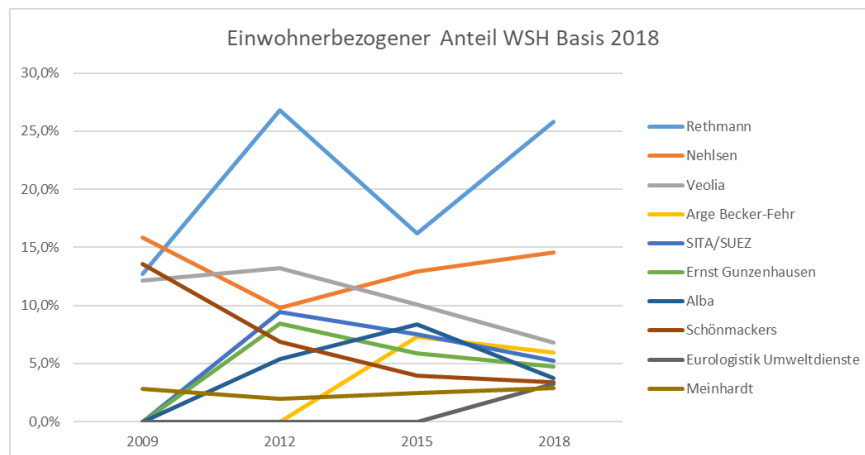
<sup>103</sup> Basisjahr 2018 bedeutet, dass die Unternehmen mit den im Jahr 2018 nach Einwohnerzahlen der Vertragsgebiete größten Anteilen am Erfassungsgeschehen bei der Darstellung der Entwicklung ihrer Anteile berücksichtigt wurden.



Im Ergebnis steht ein relativ kontinuierlicher Ausbau der bundesweiten Anteile durch die Rethmann-Gruppe. Andere überregional tätige Unternehmen und auch im Schwerpunkt regional aktive, eher mittelständisch geprägte Anbieter konnten ihre jeweiligen Anteile bei bundesweiter Betrachtung dagegen meist nicht dauerhaft deutlich über 10 % ausweiten.

- (299) Bei Wertstoffhöfen sind die Unternehmen der Rethmann-Gruppe führend mit einem bundesweiten Anteil von [20-30] % im Jahr 2018. Die Abstände nachfolgender Unternehmen sind nicht so groß, wie bei anderen Fraktionen und weniger stabil. Wesentliche Wettbewerber sind bei bundesweiter Betrachtung SUEZ und Veolia sowie die Unternehmen der Nehlsen-Gruppe. Andere Anbieter kamen im Beobachtungszeitraum auf bundesweite Anteile von 5 % oder mehr.

Abbildung 64: Entwicklung der einwohnerbezogenen Anteile an der Bereitstellung von Wertstoffhöfen



- (300) Über alle Fraktionen folgt die Entwicklung der bundesweiten einwohnerbezogenen Anteile dem bereits aus der Auswertung der Daten der dualen Systeme bekannten Muster. Führend ist die Rethmann-Gruppe, daneben sind eine Reihe anderer Unternehmen als Anbieter aktiv, die mit einem hohen Anteilsabstand hinter den Unternehmen der Rethmann-Gruppe liegen.

## V. Entwicklung der Bieterzahlen bei kommunalen Ausschreibungen nach unterschiedlichen Kriterien

- (301) Im nächsten Schritt wurde untersucht, wie sich die Anzahl abgegebener Gebote in den Ausschreibungen bzw. den ausgeschriebenen Losen im Zeitablauf geändert hat. Die Entwicklung der Anzahl von Bietern in Ausschreibungen lässt Rückschlüsse auf die Entwicklung der Wettbewerbsintensität auf den untersuchten Märkten zu. Eine rückläufige Anzahl von Bietern deutet auf eine abnehmende Wettbewerbsintensität hin und kann Unternehmen, die diese Entwicklung beobachten oder antizipieren, u.U. einen nicht vom Wettbewerb kontrollierten Handlungsspielraum für missbräuchliches Verhalten eröffnen.
- (302) Aufgrund der Heterogenität des in den verschiedenen Ausschreibungen vergebenen Leistungsspektrums wurde die Bieterzahl im ersten Schritt unabhängig von den zu erfassenden Fraktionen oder anderen Leistungen auf nachgelagerten Wertschöpfungsstufen dargestellt (Abschnitt 1.). Diese Darstellungsweise ist dann sachgerecht, wenn die Ausschreibungsteilnahme nicht systematisch von der Art der ausgeschriebenen Leistung und vom Leistungsumfang abhängt. Von jedem mitbietenden Unternehmen bzw. von jeder Unternehmensgruppe wurde im Falle mehrerer zugehöriger Gebote nur ein Gebot gewertet, da eine Mehrfachzählung zu einer Überschätzung der Wettbewerbsintensität führen würde.
- (303) Das Bundeskartellamt hat in seiner Amtspraxis und seinen Entscheidungen zuletzt sachlich getrennte Märkte für die Erfassung verschiedener Fraktionen oder Kombinationen von Fraktionen (insbesondere Restmüll und Biomüll) untersucht; in den meisten Fällen konnte

die konkrete sachliche Marktabgrenzung offen bleiben. Daher wurde vorliegend auch untersucht, wie sich die Gebote für unterschiedliche Kombinationen von Fraktionen unter Berücksichtigung jeweils einer „Hauptfraktion“ entwickelt haben (Abschnitt 2.).

- (304) Die Anzahl abgegebener Gebote differenziert nach Ausschreibungen mit verschiedenen anderen Merkmalen wird in Abschnitt 3. dargestellt; in diesen Auswertungen musste aufgrund z.T. weniger Beobachtungen auf einen Zeit- und einen Fraktionsbezug verzichtet werden. In Abschnitt 4. wird die aus den öRE-Angaben ermittelte Häufigkeit ausschreibungsbedingter Wechsel der Vertragspartner dargestellt.

### **1. Entwicklung im Zeitablauf über alle Fraktionen**

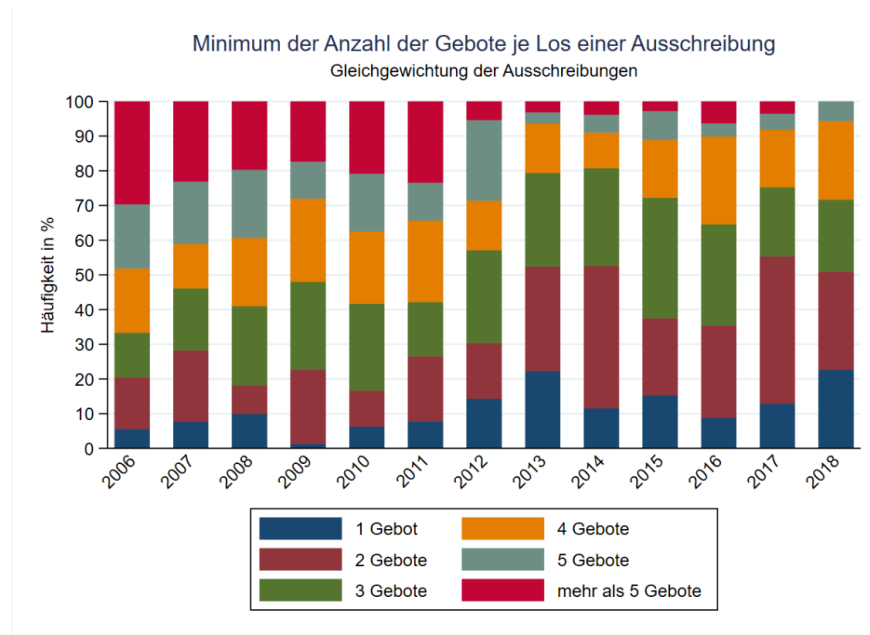
- (305) Für die Darstellung wurde in abnehmender Aggregationstiefe zunächst die Anzahl der teilnehmenden Bieter je Ausschreibung (teils bestehend aus mehreren Losen), dann je Los und schließlich – in Abschnitt 2. – getrennt nach unterschiedlichen Gruppen von in den Losen ausgeschriebenen Leistungen untersucht. Im Gegensatz zu den Auswertungen der Ausschreibungsergebnisse im dualen System (vgl. Abschnitt D.III) war es aufgrund der stark ausdifferenzierten Laufzeiten und Ausschreibungsbedingungen nicht möglich, die Entwicklung jeweils für einzelne Ausschreibungsgebiete (Städte und Gemeinden, Landkreise, Zweckverbandsgebiete) flächendeckend über mehrere Ausschreibungsrunden zu vergleichen. Daher ist die nachstehende Auswertung darauf begrenzt, eine bundesweite Tendenz abzubilden, ohne die teils sehr kleinräumigen regionalen Besonderheiten und die Entwicklungen in einzelnen Teilsegmenten der hier untersuchten Branche darstellen zu können.
- (306) In der folgenden Darstellung wurde jede gewertete Ausschreibung ungeachtet der Anzahl der enthaltenen Lose oder der Kombination der ausgeschriebenen Leistungen gleich hoch gewichtet. Gewertet wurde im ersten Schritt die geringste in einem Los einer Ausschreibung mitbietende Anzahl an Unternehmen. Diese Darstellung ergibt dann Sinn, wenn die Wettbewerbssituation (regelmäßig) dadurch geprägt ist, dass neben Geboten für einzelne Lose auch Gebote für Kombinationen von Losen abgegeben werden können. Wenn es in einer Ausschreibung zulässig ist, dass Bieter ausschließlich Kombinationsgebote abgeben, ohne gleichzeitig auch für jedes Los ein einzelnes Gebot abzugeben<sup>104</sup>, sind theoretisch Fälle denkbar, in denen für einzelne Fraktionen ausschließlich ein Kombinationsgebot abgegeben wurde. Dann limitiert das Kombinationsgebot, das für ein Los das einzige Gebot ist, auch die wettbewerbsrelevanten Gebote für die anderen, in diesem Kombinationsgebot enthaltenen Lose auf Eins, wenn die Vergabestelle die Vergabe in solch einem Fall nicht aussetzen kann.

---

<sup>104</sup> Nach § 30 Abs. 3 VgV sind auch Kombinationsangebote möglich, sofern der Auftraggeber die zu kombinierenden Lose/Losgruppen in der Auftragsbekanntmachung angegeben hat.

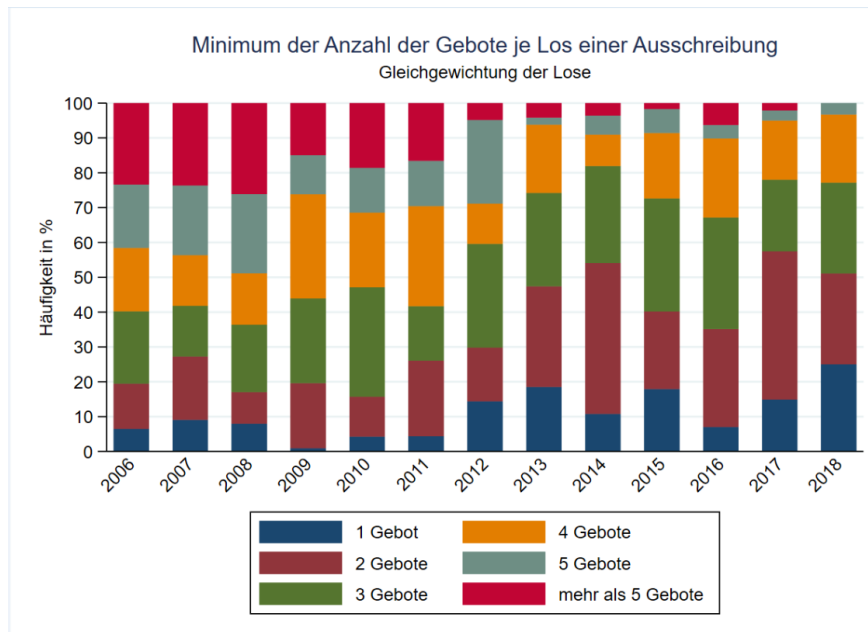


Abbildung 65: Häufigkeiten von Anzahl an Geboten in einer Ausschreibung -  
Bezug: Ausschreibungslos mit der niedrigsten Zahl an Geboten einer Ausschreibung



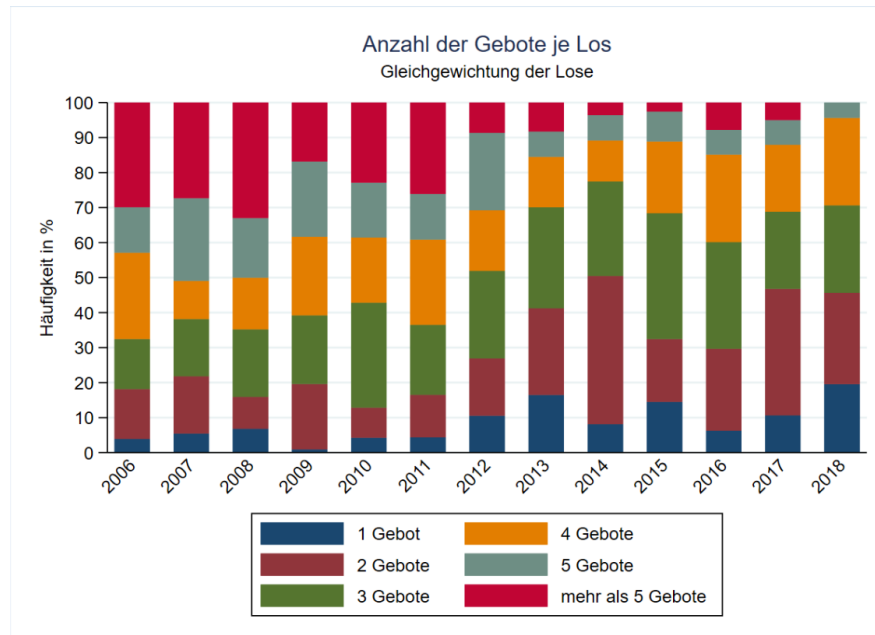
- (307) Über den Beobachtungszeitraum ist der Anteil der Ausschreibungen mit mehr als drei Bietern von etwa 65 % im Jahr 2006 auf unter 30 % im Jahr 2018 zurückgegangen. Der Anteil lag im Zeitraum von 2006 bis 2011 regelmäßig über 50 %, von 2012 bis 2018 lag er immer darunter, in fünf von sieben Jahren unter 30 %.
- (308) Der Anteil der Ausschreibungen mit weniger als drei Bietern lag im Zeitraum von 2006 bis 2011 in jedem Jahr unter 30 %, im Zeitraum von 2012 bis 2018 lag er in jedem Jahr bei mindestens 30 %; in vier der sieben Jahre lag er bei über 50 % der Ausschreibungen.
- (309) Im zweiten Schritt wurden die Ausschreibungen mit der Anzahl der jeweiligen Lose gewichtet. Ausschreibungen mit mehr Losen haben in der Darstellung ein größeres Gewicht als Ausschreibungen mit wenigen Losen.

Abbildung 66: Häufigkeiten von Anzahl an Geboten in einer Ausschreibung -  
Bezug: Ausschreibungslos mit der niedrigsten Zahl an Geboten einer Ausschreibung -  
Ausschreibungen gewichtet mit der Anzahl der enthaltenen Lose



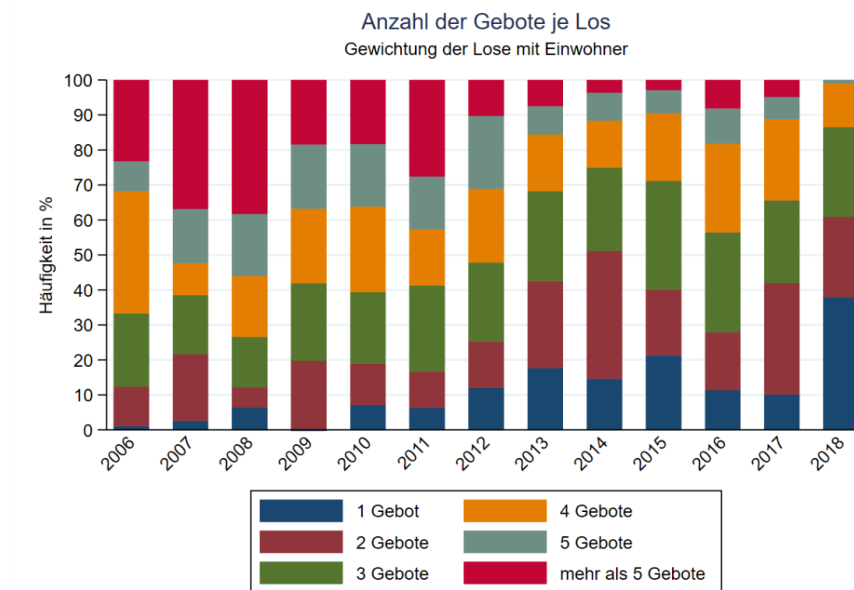
- (310) Der Anteil an Ausschreibungen mit mehr als drei Bietern ist bei der gewichteten Darstellung von ca. 60 % im Jahr 2006 auf etwas über 20 % im Jahr 2018 zurückgegangen. Bis 2011 schwankte der Wert nah um 60 %. 2012 wurde erstmals im Beobachtungszeitraum die Schwelle von weniger als 50 % unterschritten, hier direkt mit einem Sprung auf 40 %. Von 2012 an lag der Wert in fünf von sieben Jahren unter 30 %.
- (311) Der gewichtete Anteil der Ausschreibungen mit weniger als drei Bietern ist von ca. 20 %-30 % in den Jahren zwischen 2006 und 2011 sukzessive auf über 50 % im Jahr 2014 angestiegen und hat diesen Wert auch in den Jahren 2017 und 2018 überschritten.
- (312) Nahezu identisch ist die Entwicklung der Bieter je Los in der dritten Form der hier gewählten Darstellungen. Diese Art der Darstellung ist dann weniger verzerrend als die (nach der Anzahl von Losen gewichtete) Anzahl der Bieter je Ausschreibung, wenn Gebote auf Loskombinationen (s.o., RN (306)) keinen systematischen Einfluss auf die wettbewerbswirksame Anzahl von Geboten haben. Das kann dann der Fall sein, wenn Gebote auf Loskombinationen nur ergänzend zu Hauptangeboten jeweils für die einzelnen Lose abgegeben werden können, oder wenn Ausschreibungen bei unwirtschaftlichen Ergebnissen oder mangelnder Beteiligungen aufgehoben werden können. Die Ergebnisse dieser Darstellung weichen von denen der gewichteten Darstellung ab, wenn unterschiedlich viele Gebote für unterschiedliche Lose abgegeben werden. Das kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn ein Teil der Unternehmen z.B. aufgrund entsprechender Spezialisierung nur für bestimmte Teilleistungen Gebote abgibt. Dann treten neben die Generalisten im Entsorgungsmarkt, die ein breites Spektrum verschiedener Erfassungs- und Verwertungsleistungen anbieten, Spezialisten, die sich (zunächst) auf nur eine Leistung oder Leistungen rund um eine Fraktion konzentrieren.

Abbildung 67: Häufigkeiten von Anzahl an Geboten in einem Los



- (313) Der Anteil der Lose, für die mehr als drei Unternehmen geboten haben, lag zwischen 2006 und 2011 immer über 50 % und in fünf von sechs Jahren über 60 %. Ab 2012 sank der Anteil auf unter 50 %, ab dem Jahr 2013 und 2018 schwankt die Anzahl der Unternehmen mit mehr als 3 Geboten zwischen rund 22 % und 40 %.
- (314) Der Anteil der Lose mit weniger als drei Geboten lag in den Jahren von 2006 bis 2011 durchgängig zwischen 10 % und knapp über 20 %. Im Zeitraum von 2012 bis 2018 lag dieser Anteil in vier von sieben Jahren teils deutlich über 40 %, der Anteil mit nur einem Gebot überschritt im Jahr 2012 erstmals im Beobachtungszeitraum die 10 %-Schwelle und erreichte in 2018 fast 20 %.
- (315) Um der Darstellung eine der Auftragsgröße und damit der wirtschaftlichen Bedeutung entsprechende Gewichtung beizumessen, wurde schließlich geprüft, wie sich die Anzahl der Gebote je einwohnergewichtetem Los entwickelt hat. Lose aus Ausschreibungsgebieten mit einer größeren Einwohnerzahl erhielten in der Wertung ein höheres Gewicht, als Lose aus kleineren Gebieten.

Abbildung 68: Häufigkeiten von Anzahl an Geboten in einem Los - Lose gewichtet mit der Einwohnerzahl des Gebietsloses



- (316) Auch in dieser Darstellung ist ein Rückgang der Bieterzahlen erkennbar. In ca. 65 % der einwohnergewichteten Fälle lag die Bieterzahl im Jahr 2006 über drei, der Anteil lag bis 2011 regelmäßig über 50 %. In mehr als 20 % wurden 2006 über fünf Gebote abgegeben, in den Jahren 2007 und 2008 fast in 40 % der Fälle. In 2012 wurde der Wert von 50 % der Lose mit mehr als drei Geboten letztmalig überschritten. In drei von sieben Jahren zwischen 2012 und 2018 wurden in weniger als 30 % und in 2018 in weniger als 15 % der Fälle mehr als 3 Gebote abgegeben.
- (317) Der Anteil der Lose mit weniger als drei Geboten schwankte zwischen 2006 und 2011 zwischen 10 % und etwas über 20 %, dabei lediglich in im Jahr 2007 über 20 %. Seit 2012 bewegt sich der Anteil über 20 %, ab 2013 zwischen dem niedrigsten Wert von 30 % (2016) und dem Höchstwert von 60 % (2018).
- (318) Auf allen oben gewählten Darstellungsebenen ist damit ein Rückgang an Geboten im Zeitablauf festzustellen.

## 2. Entwicklung der Gebote für unterschiedliche Fraktionskombinationen

- (319) Die Ausschreibungen der öRE umfassen verschiedenste Kombinationen von Erfassungsleistungen für die hier untersuchten Fraktionen, aber auch für Fraktionen, die nicht Gegenstand der Untersuchung sind. Um Aussagen über die Entwicklung von Bieterzahlen für einzelne Fraktionen machen zu können, wurden verschiedene Fraktionskombinationen zu Gruppen zusammengefasst.

- (320) Für die Darstellung der fraktionsbezogenen Entwicklung der Bieterzahlen je Los wurden in folgender Abbildung verschiedene Kategorien gebildet. In der Spalte „Los\_Fraktionen“ sind die in einem Los enthaltenen Fraktionen dargestellt. „Fraktion allein“ (z.B. oben „RM allein“ für Restmüll) steht jeweils für Lose, in denen nur die jeweilige Fraktion ausgeschrieben war. „Fraktion\_Fraktion\_(Fraktion) u.a.“ (z.B. „RM\_Bio\_SpM\_u.a.“) steht für Kombinationen von Fraktionen, die neben den zwei oder drei Hauptbestandteilen des Loses auch weitere Fraktionen enthalten können. Und ‚Fraktion‘ insgesamt steht für alle Lose ungeachtet der Fraktionskombination, in denen die jeweilige Fraktion enthalten ist. Die Spalte „Anzahl“ gibt die Anzahl der der jeweiligen Kategorie zugeordneten Lose an. Die Spalte „in % / Fraktion“ gibt den Anteil der jeweiligen Kategorie an der Gesamtzahl der Lose mit der Fraktion an, die in der Kategorie jeweils als erstes benannt ist. Die Spalte „in % / Gesamt“ gibt an, wie häufig die jeweilige Fraktion insgesamt in den ausgewerteten Losen mit ausgeschrieben war.
- (321) Die am häufigsten ausgeschrieben Fraktionen sind Restmüll („RM insgesamt“, enthalten in rund 44 % der gewerteten Ausschreibungslose) und PPK („PPK insgesamt“, ebenfalls rd. 44 %), Sperrmüll („SpM insgesamt“, 43 %) und Biomüll („Bio insgesamt“, 37 %); der Betrieb von Wertstoffhöfen („WSH Gesamt“, 12 %) wurde mit deutlichem Abstand zu den anderen hier dargestellten Fraktionen am seltensten vergeben.

Abbildung 69: Verteilung der ausgeschriebenen Leistungen auf Fraktionen und Kombinationen von Fraktionen

Los_Fraktionen	Anzahl	in % / Fraktion	in % / Gesamt
RM allein	95	16,41%	
RM insgesamt	579		44,47%
RM_Bio_u.a.	415	71,68%	
RM_Bio_SpM_u.a.	285	49,22%	
RM_PPK_u.a.	202	34,89%	
RM_SpM_u.a.	349	60,28%	
Bio insgesamt	486		37,33%
Bio ohne RM	71	14,61%	
PPK insgesamt	578		44,39%
PPK ohne RM	376	65,05%	
SpM insgesamt	558		42,86%
SpM ohne RM	209	37,46%	
WSH Gesamt	161		12,37%
nur WSH	74	45,96%	
WSH_mit anderen	87	54,04%	

- (322) Es liegen Angaben über insgesamt 584 Ausschreibungslose vor, in denen die Vergabe von Erfassungsleistungen von Restmüll ausgeschrieben war; davon waren in 486 Fällen weitere Fraktionen im gleichen Los ausgeschrieben. Restmüll wurde in weniger als 17 % der Fälle allein, d.h. ohne Kombination mit einer anderen Fraktion ausgeschrieben (RM

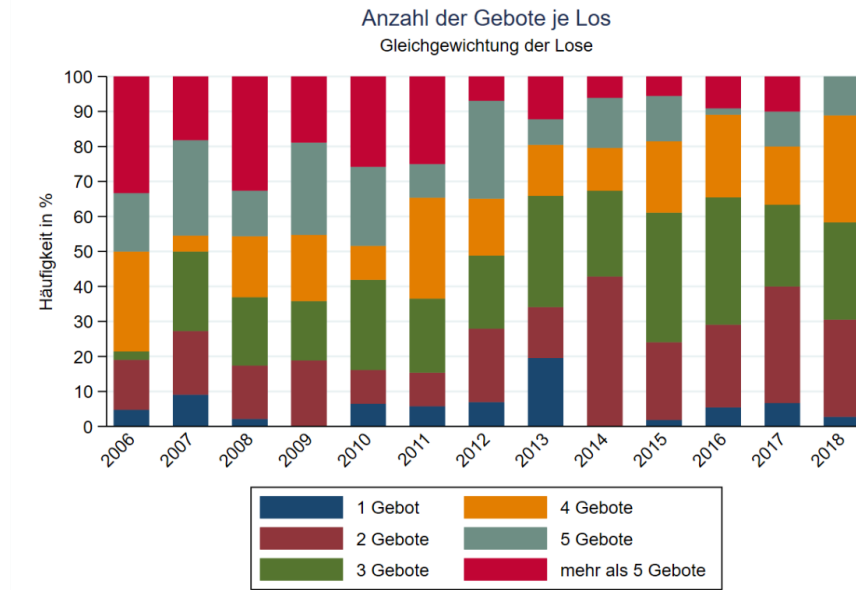
allein). Biomüll wurde in weniger als 15 % der Fälle ohne Restmüll ausgeschrieben (Bio ohne RM). Sperrmüll wurde in ca. 37,5 % der Fälle unabhängig von Restmüll ausgeschrieben (SpM ohne RM), PPK in ca. 65 % der Fälle (PPK ohne RM).

- (323) Die Zahlen unterstützen die in zurückliegenden Fusionskontrollverfahren etablierte Amtspraxis, auf der Basis jeweiliger Ausschreibungsanalysen im Einzelfall jedenfalls die Erfassung von Rest- und Biomüll als einheitlichen sachlichen Markt zu untersuchen. Die abschließende sachliche Marktabgrenzung hat allerdings immer anhand der jeweils im Einzelfall im räumlich relevanten Markt bestehenden Verhältnisse zu erfolgen. Erwägenswert wäre auf der Basis der vorliegenden Ausschreibungsdaten auch die Untersuchung gemeinsamer Märkte von Restmüll und Sperrmüll. Mit 60 % der gemeinsamen Vergaben (in Bezug auf die Lose mit Restmüll) ist die Häufigkeit der gemeinsamen Ausschreibung der beiden Fraktionen allerdings niedriger als bei Restmüll und Biomüll. Restmüll, Biomüll und Sperrmüll werden noch in 49 % der Lose mit Restmüll gemeinsam in einem Ausschreibungslos vergeben.
- (324) PPK wurde in 65 % der Fälle ohne Restmüll ausgeschrieben. Kombinationen mit anderen Fraktionen ohne Restmüll sind vernachlässigenswert selten, sodass für PPK, wie in ständiger Amtspraxis üblich, von einem eigenen sachlichen Markt ausgegangen werden kann. Hierfür spricht auch, dass die PPK-Erfassung wie auch die Sperrmüll-Erfassung etwas häufiger zusammen mit der Sortierung oder Verwertung ausgeschrieben wird.
- (325) Die Tabelle in RN (321) zeigt, dass eine Reihe von Fraktionskombinationen nur selten ausgeschrieben wird. Es können ungewöhnliche Kombinationen sein, oder ein Teil der enthaltenen Fraktionen wird nur selten nachgefragt. Da die Anzahl der ausgeschriebenen Lose auch über die verschiedenen Jahre stark variiert, können die Daten für diese Fraktionskombinationen isoliert nicht sinnvoll ausgewertet werden.
- (326) Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden Darstellungen auf diejenigen der in der Tabelle aufgeführten Fraktionskombinationen beschränkt, für die in der Untersuchung mindestens 300 Datensätze auswertbar waren.<sup>105</sup> Allen hier dargestellten Fraktionskombinationen ist gemein, dass spätestens ab dem Ausschreibungsjahr 2013 in mindestens 50 % der ausgeschriebenen Fälle maximal drei Gebote abgegeben wurden. Hierin ist im Vergleich zu den Jahren davor ein Strukturbruch zu erkennen, da eine ähnlich niedrige Ausschreibungsbeteiligung im Zeitraum von 2006 bis 2011 nur in einzelnen Jahren vorkam.
- (327) Zunächst werden die Ausschreibungsbeteiligungen für Lose, in denen Restmüll ausgeschrieben wurde, dargestellt. Die erste Grafik zeigt die Entwicklung der Anzahl der Gebote für alle Ausschreibungslose, in denen die Erfassung von Restmüll mit ausgeschrieben war (RM insgesamt) im Zeitablauf.

---

<sup>105</sup> Bei den Kombinationen RM\_Bio\_SpM u.a., RM\_PPK\_u.a. sowie SpM\_ohne\_RM wurden in einzelnen Jahren nur bis zu 10 Verträge ausgeschrieben. Da die Aussagekraft entsprechender Auswertungen begrenzt ist, wurde auf eine Darstellung von Fraktionskombinationen mit weniger als 300 Datensätzen verzichtet.

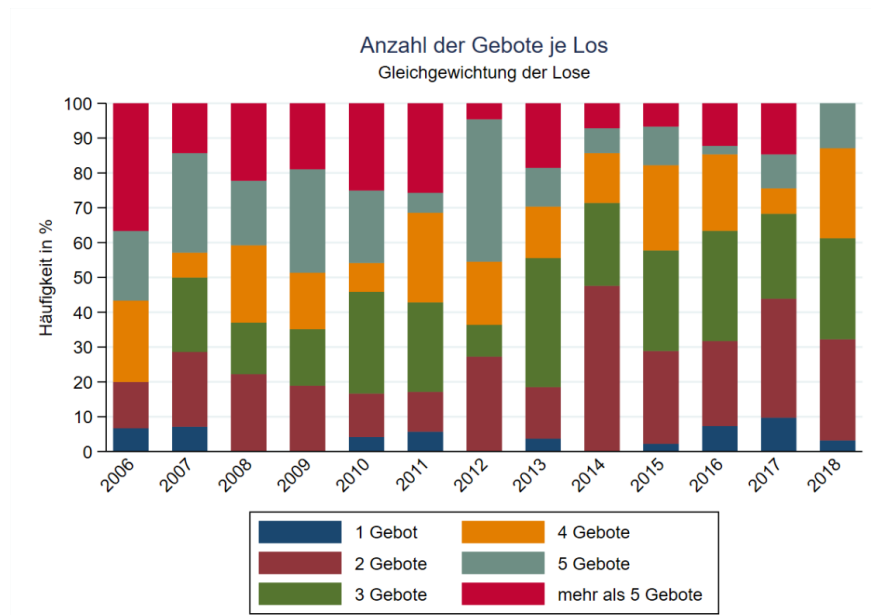
Abbildung 70: Häufigkeiten der Anzahl an Geboten in Losen für die Erfassung von Restmüll



- (328) Im Zeitraum 2006 bis 2011 wurden durchgängig in mindestens 50 % der Fälle und in vier von sechs Jahren in mehr als 60 % der Fälle mehr als drei Angebote abgegeben. Auch in 2012 wurden noch über 50 % erreicht. Dieser Wert ging im Zeitraum ab 2013 bis 2018 auf unter 40 % der Fälle (außer 2018, knapp drüber) zurück. Der Anteil an Ausschreibungen mit mindestens fünf Geboten ist im Zeitablauf ebenfalls kontinuierlich zurückgegangen von ca. 50 % in 2006 auf noch rund 10 % in 2018.
- (329) Mit dieser Entwicklung ging auch der Anstieg der Fälle mit maximal zwei Bietern einher; der Anteil lag im Zeitraum 2006 bis 2011 nur in einem Jahr über 20 %, in den Jahren ab 2012 dagegen in vier von sieben Jahren über 30 % und zwei Mal bei ca. 40 %.
- (330) Die Entwicklung für die Kombination Restmüll mit Biomüll, zusammen mit ggfs. anderen Fraktionen<sup>106</sup> weicht nicht wesentlich von der für Restmüll gesamt ab, da die Häufigkeit hoch ist, in der jedenfalls Restmüll und Biomüll zusammen in einem Los ausgeschrieben sind (s.o., RN (322)f.). Daher wird auf eine umfassende Beschreibung verzichtet.

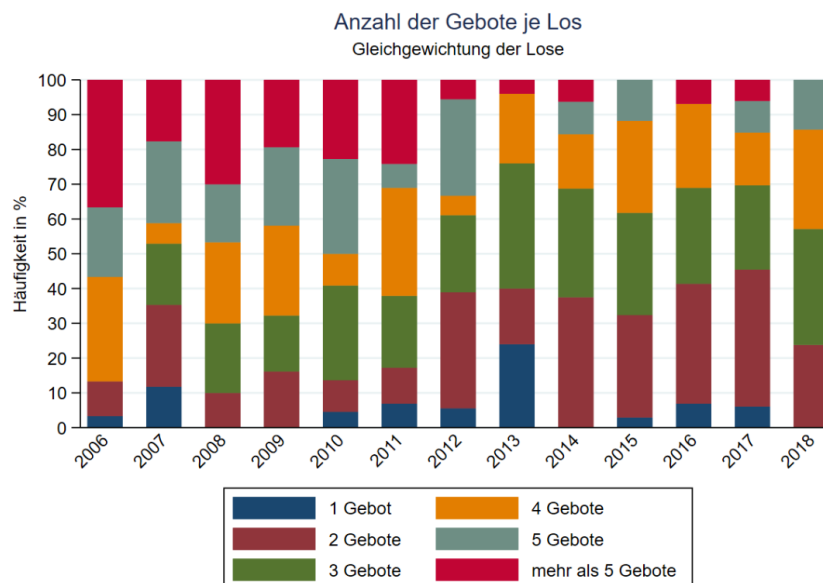
<sup>106</sup> RM\_Bio\_u.a., enthält alle Ausschreibungslose, in denen sowohl Restmüll als auch Biomüll enthalten war, weitere Fraktionen konnten, mussten aber nicht Teil des Loses sein.

Abbildung 71: Häufigkeiten der Anzahl an Geboten für Lose mit der Kombination aus Restmüll und Biomüll



(331) Sperrmüll wird nicht in der gleichen Häufigkeit wie Biomüll gemeinsam mit Restmüll ausgeschrieben; der dennoch relativ hohe Anteil gemeinsamer Ausschreibungen sorgt auch in dieser Kombination für einen ungefähren Gleichlauf der Statistiken mit den anderen Restmüllkategorien oben.

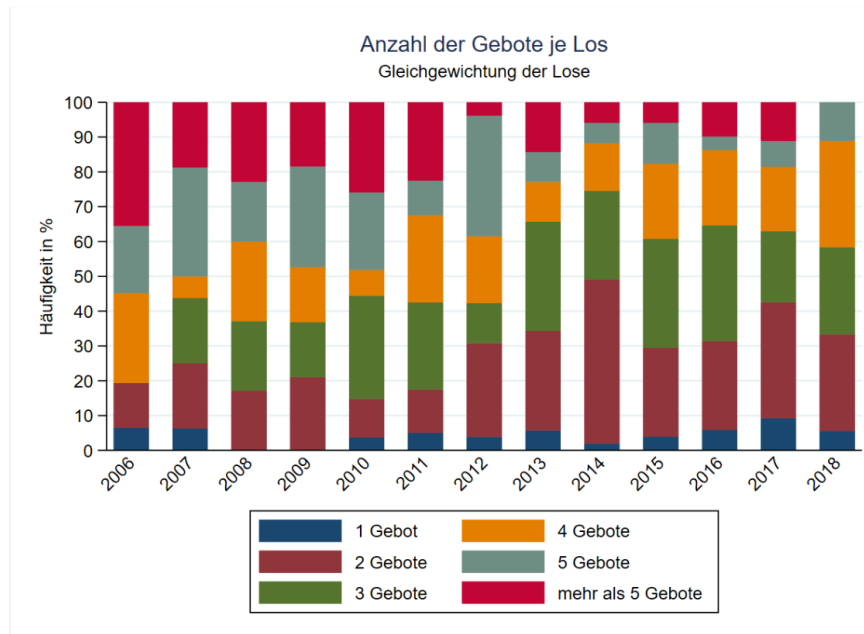
Abbildung 72: Häufigkeiten der Anzahl an Geboten in Losen mit der Kombination Restmüll und Sperrmüll





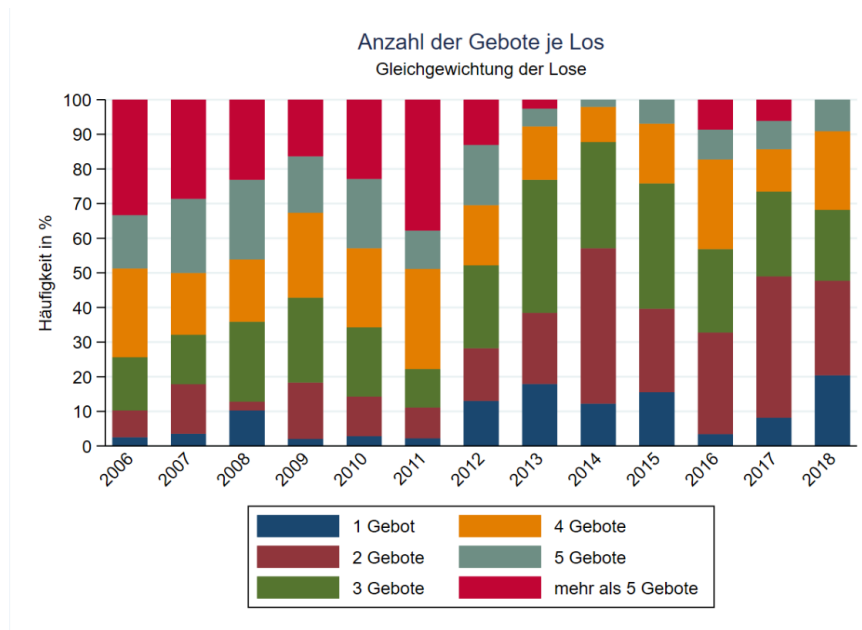
- (332) Das gleiche gilt für die Ausschreibungen der Biomüll-Erfassung wie die folgende Grafik zeigt; auf weitere Ausführungen wird daher verzichtet.

Abbildung 73: Häufigkeiten der Anzahl an Geboten für Lose für die Erfassung von Biomüll



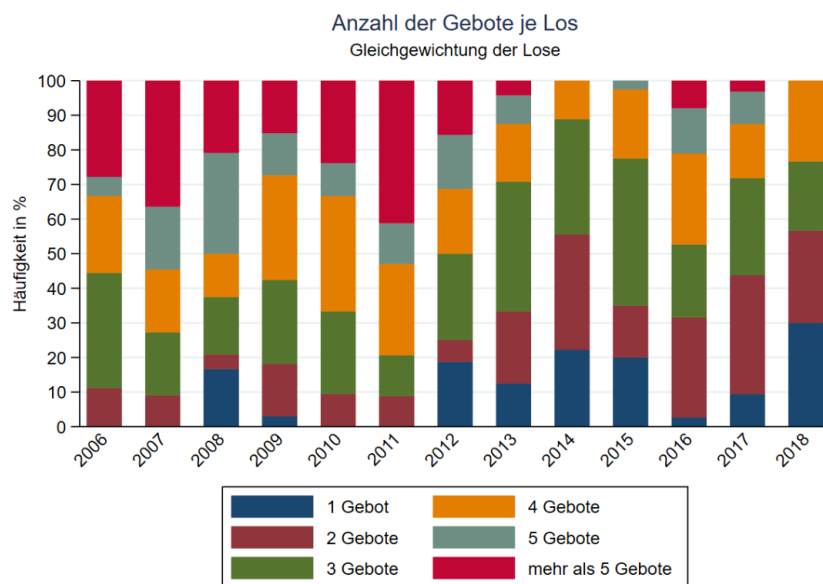
- (333) Die Bieterzahlen bei den Ausschreibungen in denen PPK allein oder mit anderen Fraktionen ausgeschrieben wurde, sind zurückgegangen. In den Jahren von 2006 bis 2011 wurden durchgängig für weniger als 20 % der in einem Jahr ausgeschriebenen Lose weniger als drei Gebote abgegeben. Gleichzeitig wurden in jedem Jahr in mehr als 50 % der Lose mehr als drei Gebote abgegeben, in zwei Jahren in mehr als 70 %. 2012 sank der Anteil der Lose mit mehr als drei Bietern erstmals im Beobachtungszeitraum auf unter 50 %. Im gleichen Jahr stieg der Anteil an Losen mit weniger als drei Bietern auf fast 30 %. Ab 2013 wurde die 50 %-Schwelle für Lose mit mehr als drei Geboten in keinem Jahr mehr überschritten, in vier von sechs Jahren lag der Wert sogar bei unter 30 %. Umgekehrt sind in allen Jahren ab 2013 in – teils deutlich – mehr als 30 % der Lose maximal zwei Gebote abgegeben worden, in einem Jahr in über 50 % und in zwei weiteren nur knapp darunter. Beachtlich ist auch der Anteil der Lose, für die nur ein Gebot abgegeben wurde; im Zeitraum 2012 bis 2018 reichte der Wert zweimal nahe an die 20 % und unterschritt die 10 % nur in ebenfalls zwei Fällen.

Abbildung 74: Häufigkeiten der Anzahl an Geboten für Lose für die Erfassung von PPK



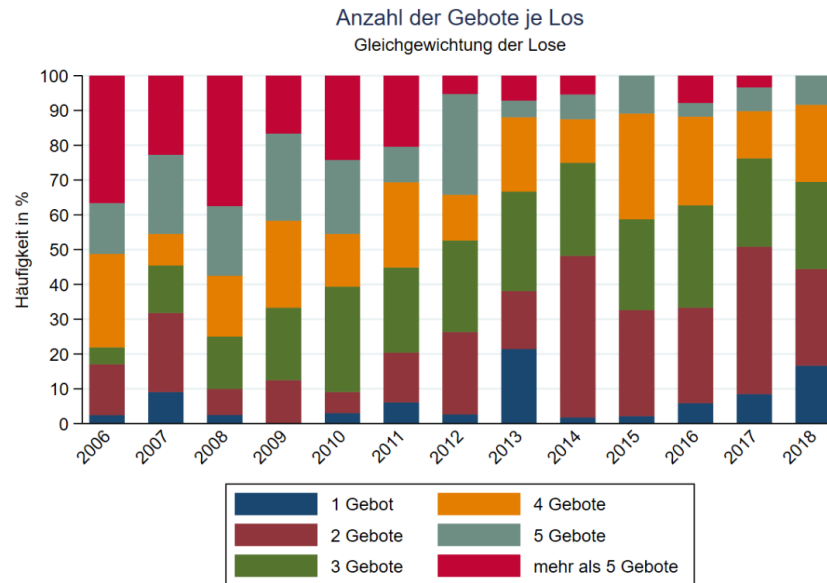
(334) Wenn PPK ohne Restmüll ausgeschrieben wurde, scheint die Bieterzahl in diesen Ausschreibungen volatiler zu sein, als dies bei anderen der dargestellten Fraktionskombinationen der Fall ist. Deutlich wird aber auch hier eine Reduktion der Bieterzahl im Beobachtungszeitraum, die mit über 55 % der Lose mit weniger als drei Bietern in den Jahren 2014 und 2018 ihre bisherigen Tiefstände erreichte.

Abbildung 75: Häufigkeiten der Anzahl an Geboten für Lose für die Erfassung von PPK aber ohne Restmüll



- (335) Die Ergebnisse bei der Beschreibung der Anzahl an Geboten im Zeitablauf für alle Sperrmüllausschreibungen ungeachtet weiterer Fraktionen ähneln den oben bereits beschriebenen Ergebnissen für Restmüll und Sperrmüll. Auf eine ausführliche Beschreibung wurde daher verzichtet.

Abbildung 76: Häufigkeiten der Anzahl an Geboten für Lose für die Erfassung von Sperrmüll



- (336) Im Ergebnis bleibt es unabhängig von der betrachteten Fraktionskombination bei dem für die Gesamtheit der analysierten Ausschreibungslose bereits beobachteten Trend im Zeitablauf rückläufiger Bieterzahlen. Beachtlich sind die teils hohen Anteile von Losen mit weniger als drei Geboten in den Fraktionen PPK und vor allem bei Sperrmüll. Soweit die geringe Anbieterzahl in den jeweiligen Gebieten von den Wettbewerbern antizipiert werden kann, kann an dieser Stelle ein nicht durch Wettbewerber kontrollierter Verhaltensspielraum für die einzigen verbliebenen Bieter entstehen.

### 3. Erfassungssysteme und Bieterzahlen

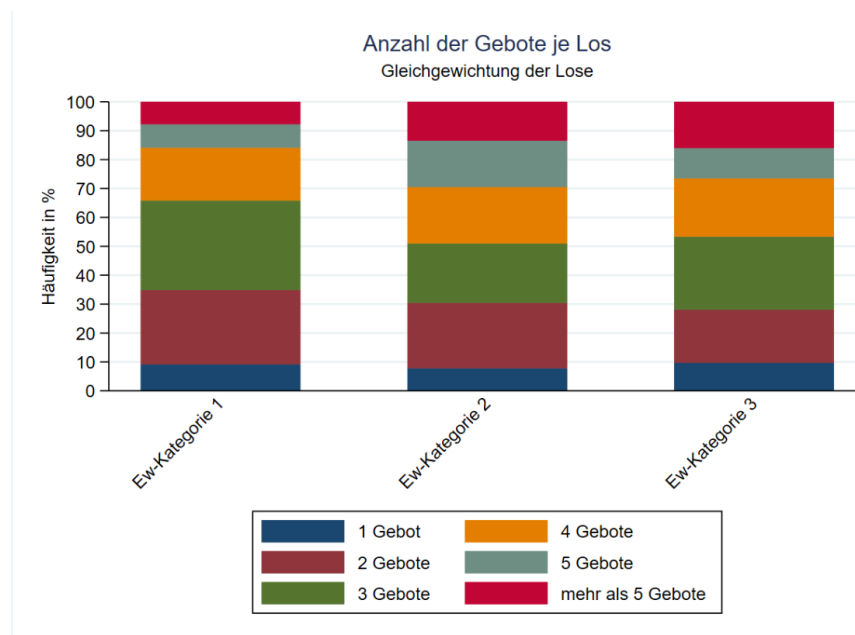
- (337) Ergänzend zu den Bieterzahlen für verschiedene Fraktionskombinationen wurden weitere Informationen zu den Entsorgungsgebieten und zu verschiedenen ausgeschriebenen Erfassungssystemen oder Leistungen erhoben und untersucht, wie sich die Bieterzahlen in Ausschreibungsverfahren für verschieden große Gebiete und verschiedene Erfassungssysteme verteilen. Da für die hieraus im Folgenden gebildeten Kategorien z.T. nur relativ wenige Datensätze vorhanden sind, wurde auf die zeitliche Entwicklung und die Differen-

zierung nach verschiedenen Fraktionskombinationen verzichtet und eine Querschnittsdarstellung gewählt; auch bleibt die Analyse auf eine deskriptive Darstellung beschränkt, da eine Regressionsanalyse aufgrund der Heterogenität der Daten keine sinnvoll interpretierbaren Ergebnisse geliefert hätte.

### a) Einwohner

- (338) Mit den Angaben der öRE zu Fläche und Einwohnerzahl der in den jeweiligen Losen aus-  
geschriebenen Gebiete wurde die jeweilige Anzahl an Geboten in Relation zur Gebiets-  
größe (in Einwohnern) und zur Besiedlungsdichte gesetzt. Aus den Daten können  
Schlussfolgerungen gezogen werden, ob sich die Wettbewerbsintensität in räumlichen  
Gebieten mit unterschiedlichen Bevölkerungsstrukturen bzw. in Ausschreibungen mit un-  
terschiedlicher Bevölkerungsstruktur einzeln ausgeschriebener Gebietslose unterscheidet.  
Die Definition der verschiedenen Gebiete ist an der laufenden Stadtbeobachtung des  
Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) orientiert.<sup>107</sup>

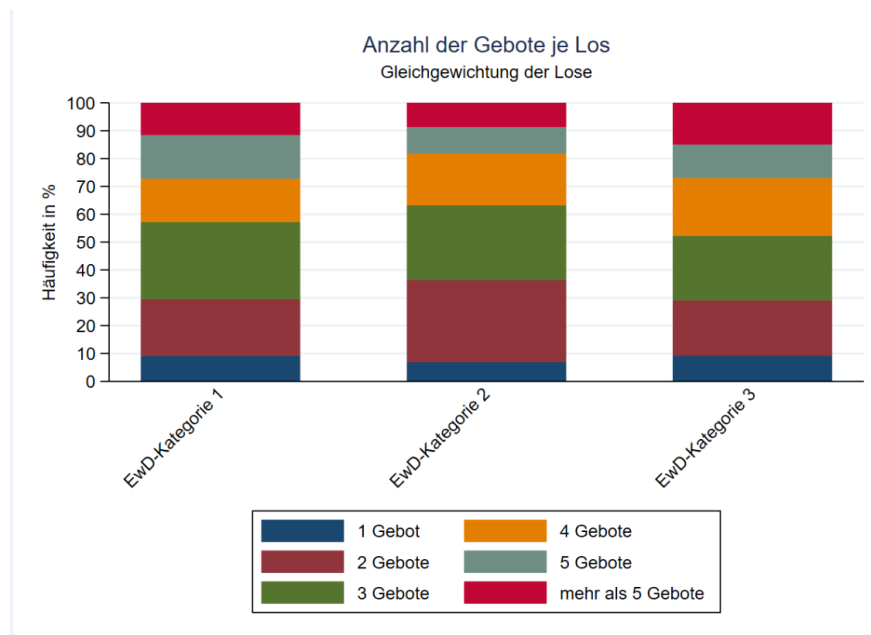
Abbildung 77: Anzahl der Gebote für Lose mit verschiedenen Einwohnerzahlen



<sup>107</sup> Vgl. „Stadt- und Gemeindetyp“ und „Siedlungsstrukturelle Kreistypen“ unter unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/deutschland-node.html>, zuletzt abgerufen am 30.03.2020. nach Relaunch der Website am 30.06.2020 nun unter <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/downloads/download-referenzen.html>, abgerufen am 17.09.2021. Die Vertragsgebiete wurden anhand ihrer Einwohnerzahl in die Kategorien „Kleine Gebiete“ (EW-Kategorie 1, weniger als 20.000 Einwohner), „Mittlere Gebiete“ (EW-Kategorie 2, mindestens 20.000 bis zu 100.000 Einwohner) und „Große Gebiete“ (EW-Kategorie 3, mindestens 100.000 Einwohnern) eingeteilt. Vgl. oben RN (283).

- (339) In „Mittleren Gebieten“ und „Großen Gebieten“ wurden im Beobachtungszeitraum von 2006 bis 2018 in nur in maximal 50 % der gewerteten Lose mehr als drei Gebote abgegeben; in „Kleinen Gebieten“ sogar nur in 35 % der Lose. Der Anteil von Losen mit weniger als drei Geboten wurde mit zunehmender Gebietsgröße kleiner; in „Kleinen Gebieten“ knapp 35 %, in „Mittleren Gebieten“ knapp 30 % und in „Großen Gebieten“ ca. 28 %.
- (340) Die Unterschiede zwischen verschiedenen Kategorien von Einwohnerdichte wurden in zwei verschiedenen Vergleichsszenarien dargestellt. Unabhängig von den jeweiligen Vergleichskategorien ist der Zusammenhang zwischen Einwohnerdichte und Anzahl abgegebener Gebote weniger klar, als bei der Einwohnerzahl.
- (341) Das erste Szenario orientiert sich an der Abgrenzung des BBSR (siehe oben, RN (338)). Die EwD-Kategorie 1 beschreibt den „dünn besiedelten ländlichen Raum“ mit einer Einwohnerdichte von weniger als 100 Einwohner je Quadratkilometer (E/qkm). Die EwD-Kategorie 2 bezeichnet „ländlich verdichtete Gebiete“ mit mindestens 100 E/qkm bis unter 150 E/qkm und die EwD-Kategorie 3 „Städtische Gebiete“ mit mindestens 150 E/qkm.

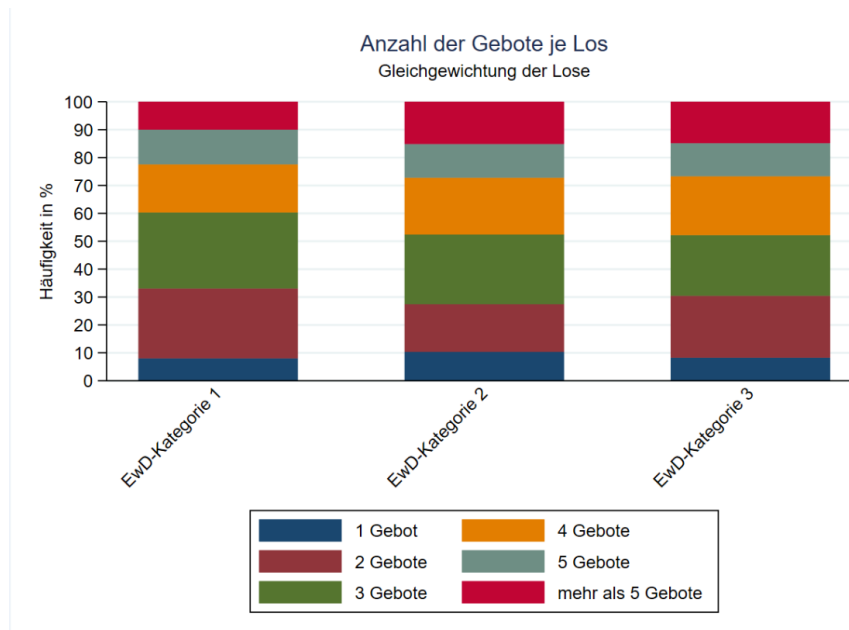
Abbildung 78: Anzahl an Geboten für Lose differenziert nach Einwohnerdichte I



- (342) In der EwD-Kategorie 2 beträgt der Anteil der Lose mit mehr als drei Bietern etwas weniger als 40 % und ist damit niedriger, als im dünn besiedelten Raum (etwas über 40 %) oder in Städtischen Gebieten (fast 50 %). Umgekehrt ist der Anteil der Lose mit weniger als drei Geboten in dieser Kategorie am höchsten, er beträgt hier ca. 35 % gegenüber von jeweils knapp 30 % in den beiden anderen Kategorien.
- (343) In der Untersuchung kamen am häufigsten „Städtische Gebiete“ vor. Daher wurde im zweiten Szenario nach weniger dicht besiedelten Gebieten unter 150 Einwohner/qkm ei-

nerseits (EwD-Kategorie 1 in nachfolgender Grafik) sowie unterschiedlich dicht besiedelten Städtischen Gebieten andererseits mit einer Einwohnerdichte von mindestens 150 bis 300 Einwohner/qkm (EwD-Kategorie 2) und mindestens 300 Einwohner/qkm (EwD-Kategorie 3) differenziert.

Abbildung 79: Anzahl an Geboten für Lose differenziert nach Einwohnerdichte II



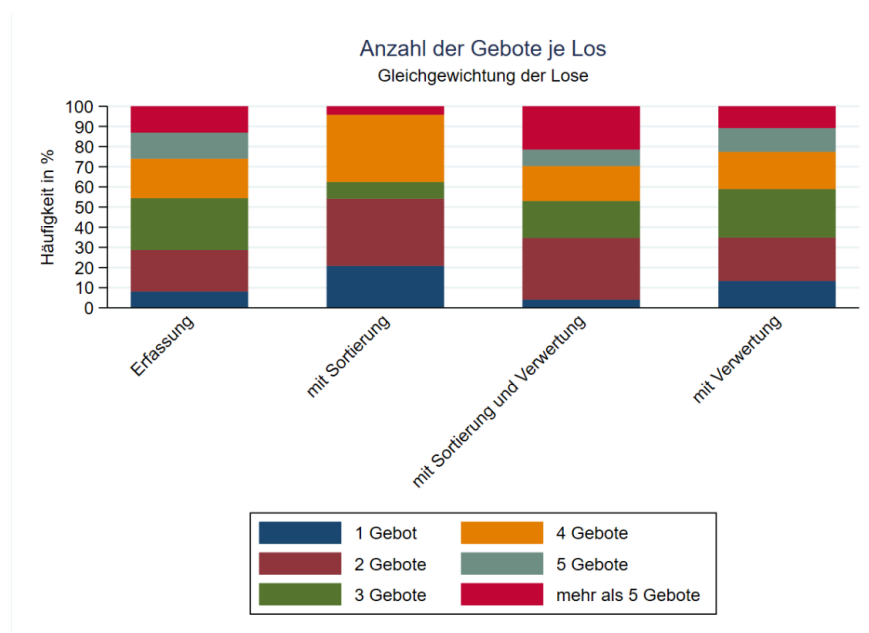
- (344) In diesem Szenario hat die ländliche EwD-Kategorie 1 mit weniger als 150 E/qkm mit 40 % den geringsten Anteil der Lose mit mehr als drei Geboten und mit etwas über 30 % den höchsten Anteil der Lose mit weniger als drei Geboten zu verzeichnen. Die Differenzierung zwischen den beiden städtischen Kategorien ist vernachlässigbar; in der EwD-Kategorie 2 ist der Anteil der Lose mit weniger als drei Geboten etwas niedriger als in der EwD-Kategorie 3 mit der höchsten Einwohnerdichte; der Anteil an Losen mit nur einem Gebot ist in der EwD-Kategorie 2 dagegen geringfügig höher als in den beiden anderen Kategorien.
- (345) Im Ergebnis zeigt sich, dass auf der Basis der in dieser Untersuchung übermittelten Daten kein systematischer Unterschied bei der Bieterzahl in unterschiedlich dicht besiedelten Städten festgestellt werden kann. Die Bieterzahl im ländlichen Raum ist den Daten zu Folge etwas geringer als in städtischen Gebieten, mit einer etwas stärkeren Ausschreibungsbeteiligung in dünn besiedelten ländlichen Regionen als in verdichteten ländlichen Räumen.

## b) Nachgelagerte Prozessschritte

- (346) In der Befragung sollten die öRE Angaben dazu machen, ob neben den Erfassungsleistungen in den jeweils gleichen Losen auch Leistungen der Sortierung und/oder Verwertung der jeweiligen Fraktionen mit ausgeschrieben wurden. Die Auswertung dazu erfolgte nach den Kategorien „Erfassung“ sowie Erfassung jeweils „mit Sortierung“, „mit Sortierung und Verwertung“ und „mit Verwertung“. Eine Differenzierung nach Fraktionsart wurde dabei aufgrund nur sehr geringer Antworthäufigkeiten in einzelnen Leistungskombinationen nicht vorgenommen, woraus ein nur bedingt aussagekräftiges Bild resultiert.

In der weit überwiegenden Zahl (985) der diesbezüglich ausgewerteten Lose wurde die jeweilige Erfassungsleistung ohne weitere Leistungen ausgeschrieben. Zusätzliche Verwertungsleistungen wurden in 293 Losen ausgeschrieben, Sortierung und Verwertung in 98 Losen. Die Erfassung und Sortierung ohne anschließende Verwertung wurde lediglich 24-mal ausgeschrieben.

Abbildung 80: Anzahl an Geboten je Los differenziert nach Wertschöpfungstiefe

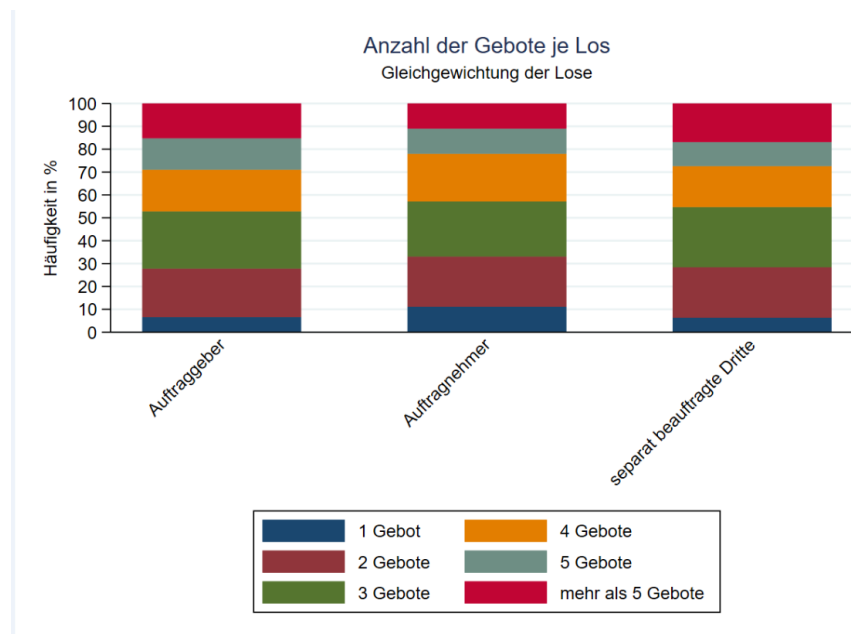


- (347) Bei einer fraktionsunabhängigen Betrachtung haben Lose mit reinen Erfassungsleistungen im Vergleich zu den Leistungskombinationen am seltensten weniger als drei Gebote (Häufigkeit weniger als 30 %). In allen anderen Kategorien wurde die Schwelle von 30 % überschritten; bei gemeinsamer Ausschreibung von Erfassung und Sortierung ohne anschließende Verwertung wurden in mehr als 50 % der Lose weniger als drei Gebote abgegeben, in 20 % sogar lediglich ein Gebot. In etwas weniger als 50 % der Fälle erhielten Ausschreibungslose mit ausschließlicher Erfassungsleistung mehr als drei Gebote, gleiches galt auch für Lose die zusätzlich die Sortierung *und* die Verwertung umfassten.

### c) Bereitstellung von Sammelbehältern und Umschlagplätzen

- (348) Verschiedentlich wurde in der Vergangenheit vorgetragen, dass die Wettbewerbsintensität davon abhängig sei, ob neben der reinen Logistikleistung bei der Abfallerfassung weitere Leistungselemente, insbesondere Sammelbehälter und Umschlagplätze zur Verfügung gestellt werden müssen. Einerseits würde der jeweils zusätzliche Investitionsbedarf kleinere Anbieter von einer Wettbewerbsteilnahme abhalten. Andererseits seien Aufträge mit mehreren Leistungskomponenten für Unternehmen rentabler.
- (349) In den ausgewerteten Datensätzen wurden Angaben zur Bereitstellung von Sammelbehältern gemacht. Sammelbehälter waren in 647 Losen vom Auftragnehmer und in 95 Losen von separat beauftragten Dritten bereitzustellen. Die Auftraggeber stellten die Sammelbehälter in 560 Losen. In allen drei Antwortalternativen lag die Häufigkeit von Losen mit weniger als drei Geboten um die 30 %, und in 40-50 % der Fälle wurden mehr als drei Gebote abgegeben.

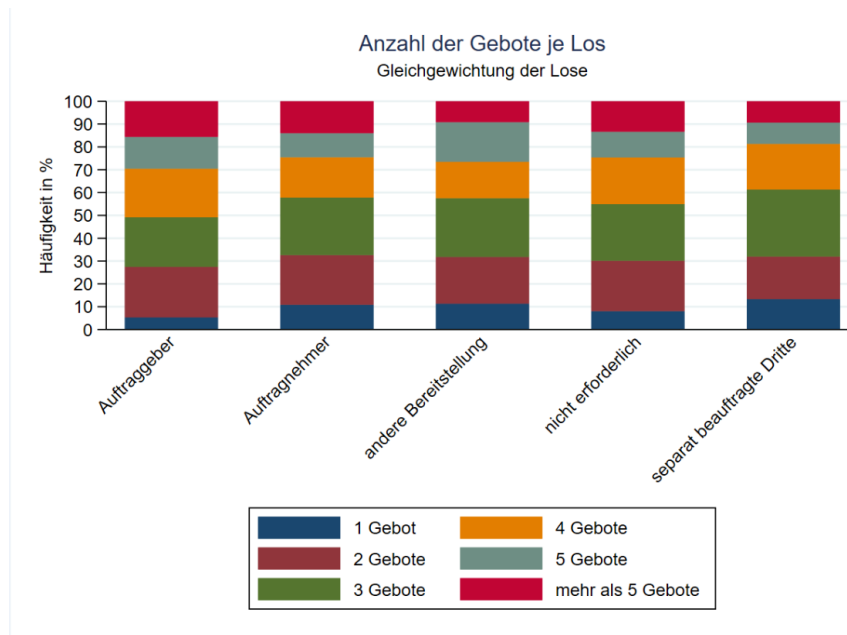
Abbildung 81: Häufigkeit der Gebote je Los differenziert nach Bereitstellung der Sammelbehälter



- (350) Angaben zur Bereitstellung von Umschlagplätzen wurden für 745 Lose gemacht (für die restlichen 557 Lose war die Bereitstellung nicht erforderlich). In 244 Fällen war der Auftraggeber für die Bereitstellung verantwortlich, in 75 Fällen separat beauftragte Dritte. Vom Auftragnehmer wurde ein Umschlagplatz in 294 Fällen bereitgestellt, 132 Fälle entfielen auf andere Formen der Bereitstellung.



Abbildung 82: Anzahl an Geboten je Los differenziert nach Bereitstellung von Umschlagkapazitäten

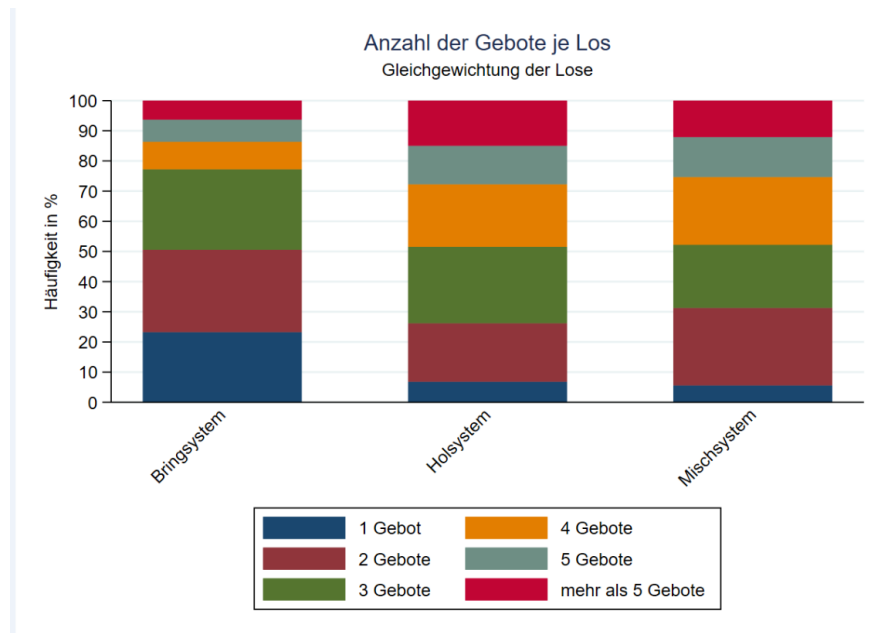


- (351) In Gebieten mit Bereitstellung von Umschlagplätzen durch die jeweiligen Auftraggeber wurden in etwas mehr als 50 % der Lose mehr als drei Gebote abgegeben; in allen anderen Antwortmöglichkeiten liegen die Häufigkeiten zwischen 40 % und 50 %. Wenn die Auftraggeber Umschlagplätze bereitgestellt haben, wurden in ca. 27 % der Lose weniger als drei Gebote abgegeben. Bei allen anderen Antwortoptionen lag die Häufigkeit von Losen mit weniger als drei Geboten höher, wenn auch nur geringfügig.

#### d) Erfassungssystem

Zum Erfassungssystem konnten die befragten öRE angeben, ob es sich bei den ausgeschriebenen Erfassungsleistungen um ein Holsystem mit haushaltsnaher Sammlung, um ein Bringsystem z.B. über Wertstoffhöfe oder Depotcontainer oder um eine Kombination aus den beiden Varianten (Mischsystem) handelte.

Abbildung 83: Anzahl an Geboten je Los differenziert nach Art des Erfassungssystems



- (352) Reine Holsysteme wurden in 877 Fällen ausgeschrieben, Bringsysteme in 176 Fällen, und 249 Nennungen entfielen auf Mischsysteme.
- (353) Für Lose für den Betrieb von reinen Bringsystemen, z.B. über Wertstoffhöfe oder die Bereitstellung von Depotcontainern, wurden tendenziell weniger Gebote abgegeben, als für Hol- oder Mischsysteme. In fast 50 % der Lose, die ausschließlich ein Bringsystem umfassten, wurden weniger als drei Gebote abgegeben, in mehr als 20 % nur eins. Mehr als drei Gebote wurden in weniger als 25 % der Fälle abgegeben.
- (354) Bei Ausschreibungen für Hol- oder Mischsysteme wurden dagegen in fast 50 % der jeweiligen Lose mehr als drei Gebote abgegeben, weniger als drei Gebote erhielten im reinen Holsystem rd. ein Viertel der Lose, im Mischsystem sind es ca. 30 %; Fälle mit lediglich einem Gebot kamen mit einer Häufigkeit von deutlich weniger als 10 % vor.

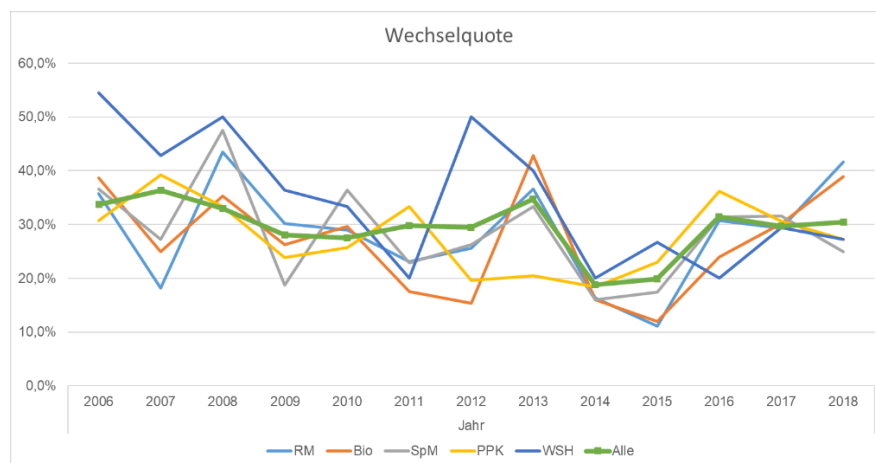
**e) Zwischenfazit**

- (355) Zusammenfassend kann zu den verschiedenen dargestellten Größen festgehalten werden, dass eine höhere Gebotszahl häufiger zu beobachten war bei separater Ausschreibung der Erfassungsleistungen (als bei kombinierten Leistungsausschreibungen) und im Hol- oder Mischsystem (als im Bringsystem). Der Anteil der Lose mit mehr als 3 Geboten war im Beobachtungszeitraum etwas höher, wenn die jeweiligen Auftraggeber die Sammelbehälter oder Umschlagplätze bereitgestellt haben. Die Häufigkeit einer geringen Bieterzahl bei kommunalen Ausschreibungen ist in Gebieten mit wenigen Einwohnern größer, als in Gebieten mit vielen.

#### 4. Ausschreibungsbedingte Wechsel der Auftragnehmer

- (356) Häufige Auftragnehmerwechsel sind zwar auch auf Bietermärkten keine notwendige Voraussetzung für die Feststellung eines funktionsfähigen Wettbewerbs (s.o., RN (147)). Umgekehrt kann aber die Feststellung häufiger Anbieterwechsel in Ausschreibungen als Indiz dafür dienen, dass ungeachtet des Konzentrationsgrades auf den jeweiligen Märkten ein reger Wettbewerb zwischen den Anbietern herrscht<sup>108</sup>.
- (357) In den von den öRE übermittelten Daten führten im Zeitverlauf im jährlichen Durchschnitt über alle Fraktionen zwischen knapp 20 % und ca. 35 % der Lose zu Wechseln der Vertragspartner für die jeweiligen Lose; in sieben von 13 Jahren lagen die Werte bei etwa 30 % mit geringen Abweichungen nach oben oder unten; in vier von 13 Jahren bewegten sich die Werte um 35 %, zuletzt 2013. In den Jahren 2014 und 2015 wurden mit knapp 20 % die geringsten Wechselhäufigkeiten ermittelt. Ein eindeutiger Trend ist nicht ersichtlich. Ausreißer nach oben oder unten waren bei allen Fraktionen feststellbar.
- (358) Die Unterscheidung nach verschiedenen Fraktionen bzw. dem Betrieb von Wertstoffhöfen wurde danach getroffen, ob Wechsel durch Ausschreibungen von einzelnen Losen zu Stande kamen, in denen die jeweiligen Fraktionen enthalten waren. Die deutlichsten Abweichungen nach oben waren beim Betrieb von Wertstoffhöfen feststellbar mit Wechselhäufigkeiten von 50 % und mehr in drei Jahren im Beobachtungszeitraum. Die stärksten Ausreißer nach unten betrafen Restmüll und Biomüll; für beide Fraktionen wurden für die Wechselhäufigkeit mehrfach Werte deutlich unter 20 % errechnet, 2015 nur noch knapp über 10 %. Wie auch die Wechselhäufigkeiten der anderen Fraktionen bewegten sich die Werte für Restmüll und Biomüll aber für die letzten drei Jahre des Beobachtungszeitraums meist wieder im ursprünglich oben beschriebenen Rahmen; Restmüll und Biomüll hatten im Jahr 2018 Werte über 35%.

Abbildung 84: Häufigkeit der ausschreibungsbedingten Wechsel der Auftragnehmer im Zeitablauf und nach Fraktion



<sup>108</sup> Unterstellt, dass die Auftragsverteilung nicht kartelliert wurde.

Anzahl Lose	Jahr												
Enthaltene Fraktion	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RM	42	22	46	53	31	52	43	41	49	54	52	58	36
Bio	31	16	34	38	27	40	26	35	50	50	50	53	36
SpM	41	22	40	48	33	48	38	42	56	46	51	57	36
PPK	39	28	39	46	35	45	46	39	49	61	58	49	44
WSH	11	7	10	11	12	10	12	15	20	15	10	17	11
Alle	77	55	88	107	69	114	105	95	112	121	124	138	92

Wechsel	Jahr												
Enthaltene Fraktion	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RM	15	4	20	16	9	12	11	15	8	6	16	17	15
Bio	12	4	12	10	8	7	4	15	8	6	12	16	14
SpM	15	6	19	9	12	11	10	14	9	8	16	18	9
PPK	12	11	13	11	9	15	9	8	9	14	21	15	12
WSH	6	3	5	4	4	2	6	6	4	4	2	5	3
Alle	26	20	29	30	19	34	31	33	21	24	39	41	28

Wechselquote	Jahr												
Enthaltene Fraktion	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RM	35,7%	18,2%	43,5%	30,2%	29,0%	23,1%	25,6%	36,6%	16,3%	11,1%	30,8%	29,3%	41,7%
Bio	38,7%	25,0%	35,3%	26,3%	29,6%	17,5%	15,4%	42,9%	16,0%	12,0%	24,0%	30,2%	38,9%
SpM	36,6%	27,3%	47,5%	18,8%	36,4%	22,9%	26,3%	33,3%	16,1%	17,4%	31,4%	31,6%	25,0%
PPK	30,8%	39,3%	33,3%	23,9%	25,7%	33,3%	19,6%	20,5%	18,4%	23,0%	36,2%	30,6%	27,3%
WSH	54,5%	42,9%	50,0%	36,4%	33,3%	20,0%	50,0%	40,0%	20,0%	26,7%	20,0%	29,4%	27,3%
Alle	33,8%	36,4%	33,0%	28,0%	27,5%	29,8%	29,5%	34,7%	18,8%	19,8%	31,5%	29,7%	30,4%

- (359) Auf der Basis der Entwicklung im Beobachtungszeitraum kann nicht der Schluss gezogen werden, dass die Wechselhäufigkeit eindeutig rückläufig wäre. Hohe Werte bei der Wechselhäufigkeit können auf eine hohe Wettbewerbsintensität in den jeweiligen Jahren und Losen hinweisen. Allerdings lässt sich aus den teils starken Schwankungen der einzelnen Jahreswerte keine Schlussfolgerung für die jeweils in den entsprechenden Ausschreibungsjahrgängen herrschende Wettbewerbsintensität herleiten.

## VI. Zwischenfazit

- (360) Die Ermittlungen bei den örE haben ergeben, dass nur rund die Hälfte der örE Aufträge für die Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle an private Unternehmen vergibt. Bei zurückliegenden und geplanten Änderungen der Beauftragungsart überwiegt die Beauftragung kommunaler Eigenbetriebe, Unternehmen oder Zweckverbänden gegenüber Aufträgen an private Unternehmen.
- (361) Die Zahl der in Deutschland bietenden Unternehmen war im Beobachtungszeitraum und bezogen auf die vorliegenden Ausschreibungsdaten leicht rückläufig. Die Ursache hierfür kann allerdings auch in Schwankungen in der Anzahl der Ausschreibungen in den verschiedenen Jahren liegen.
- (362) Wie bei der Erfassung von Verpackungsabfällen ist auch bei der Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle die Rethmann-Gruppe bei bundesweiter Betrachtung mit Abstand führend. Andere Unternehmen folgen in allen Fraktionen bei bundesweiter Betrachtung mit Abständen von zuletzt mindestens zehn Prozentpunkten bei den einwohnerbezogenen

Anteilen; die Rethmann-Gruppe konnte ihre bereits zu Beginn des Beobachtungszeitraums führende Position in den vergangenen Jahren ausbauen. Suez hat als nächster Wettbewerber zuletzt Anteile verloren und lag noch bei um die zehn Prozent, bei PPK und WSH knapp über fünf Prozent. Mit Ausnahme von Veolia erreichten die größten weiteren Wettbewerber nur vereinzelt fünf Prozent.

- (363) Die Anzahl der Bieter je Ausschreibungslos war im Beobachtungszeitraum in den oben beschriebenen Kombinationen verschiedener Fraktionen rückläufig. Insgesamt war die Häufigkeit von mehr als drei Bietern je Los größer, wenn die Gebiete mehr als 20.000 Einwohner hatten und wenn die Bevölkerungsdichte über 150 Einwohnern/qkm lag.
- (364) Die Häufigkeit von Auftragnehmerwechseln lag im Beobachtungszeitraum recht stabil um die 30 % der Ausschreibungslose. Lediglich in zwei Jahren, 2014 und 2015, gab es eine deutliche Abweichung mit jeweils ca. 20 % Auftragnehmerwechsel.
- (365) In der Summe deuten die Ergebnisse zwar auch bei der Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle auf eine starke Position der Unternehmen der Rethmann-Gruppe und eine rückläufige Wettbewerbsintensität hin; es werden aber immer noch relativ häufig mehr als drei Gebote auf ausgeschriebene Lose abgegeben und der Rückgang der Bieterzahlen hat sich noch nicht wesentlich auf die Häufigkeit von Anbieterwechseln ausgewirkt.
- (366) Allerdings ist auch bei der Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle ein Blick auf die regionalen Märkte unverzichtbar; die stark variierenden regionalen Marktverhältnisse lassen auch hier keine pauschale Aussage zur konkreten Wettbewerbssituation in einzelnen Markträumen zu.

## F. Zusammenfassung der Ergebnisse

- (367) Die Märkte für die Erfassung von Haushaltsabfällen unterliegen einer umfassenden Regulierung. Auf der Basis der jeweils spezifischen Regulierungen schreiben sowohl duale Systeme als auch öRE Aufträge für die Erfassungsleistungen regelmäßig aus, bei den dualen Systemen auf der Basis verpackungsrechtlicher Normen und vertraglicher Vereinbarungen und bei den öRE auf der Basis abfall- und vergaberechtlicher Normen.
- (368) Ausschreibungsmärkte können besonderen ökonomischen Gesetzmäßigkeiten unterliegen, die es ermöglichen, dass selbst bei stark konzentrierten Märkten mit wenigen Anbietern und hohen Marktanteilen ein intensiver Wettbewerb herrschen kann. In der Praxis ist dies aber häufig nicht der Fall, da die dafür vorausgesetzten starken Annahmen nicht erfüllt sind. Das Bundeskartellamt berücksichtigt diese Besonderheiten regelmäßig bei Marktanalysen in der Entsorgungswirtschaft, insbesondere im Rahmen der Fusionskontrolle.
- (369) Die Analyse der Ausschreibungen im dualen System hat gezeigt, dass die Anzahl der bietenden Unternehmen insgesamt, die durchschnittliche Zahl der Bieter je Ausschreibung und die Wahrscheinlichkeit für einen ausschreibungsbedingten Wechsel des Auftragnehmers bei bundesweiter Betrachtung im Beobachtungszeitraum zurückgegangen sind. Gleichzeitig sind die Preise für Erfassungsleistungen für beide Verpackungsfraktionen im Beobachtungszeitraum inflationsbereinigt gestiegen.
- (370) Auch die Abstände zwischen Bestbietern und zweitbesten Geboten waren im Durchschnitt relativ hoch. Zwischen den Bundesländern und im Zeitablauf sind relativ hohe und sehr heterogene Preisabstände zwischen Bestbietern und zweitbesten Bietern festzustellen. Im Zeitverlauf schwankten bundesweit die Preisabstände in einer Bandbreite zwischen 11 % und 21 % bei LVP 17 % und 26 % bei Glas. Zwischen den Bundesländern variierten die Preisabstände bei LVP zwischen durchschnittlich 10 % und 20 % und bei Glas zwischen 13 % und 26 %.
- (371) Diese Entwicklungen können in der Gesamtschau Indizien dafür sein, dass die Erfassung von Verpackungsabfällen gewissen Marktzutrittschranken unterliegt oder jedenfalls die etablierten Vertragshalter aus ihrer Marktkenntnis heraus Vorteile gegenüber weniger erfolgreichen aktuellen Wettbewerbern ziehen können. Soweit die Märkte für die Erfassung von Verpackungsabfällen durch diese Merkmale gekennzeichnet sind, ist daher nicht zu erwarten, dass bereits eine geringe Anzahl an Bietern für ein kompetitives Marktergebnis ausreicht. Die Wettbewerbsintensität erscheint anhand der ausgewerteten Daten dementsprechend rückläufig. In hoch konzentrierten und im Hinblick auf das vergangene Ausschreibungsverhalten hinreichend transparenten Märkten könnten die festgestellten hohen Preisabstände grundsätzlich allerdings auch auf eine Koordination hinweisen.
- (372) Die teils großen Losgrößen können einerseits einen hohen Anreiz zur Abgabe kompetitiver Gebote bieten; sie können für kleinere Unternehmen mit beschränkten Kapazitäten oder Finanzierungsrestriktionen aber auch abschreckend wirken. Auf den Märkten für die Erfassung von Verpackungsabfällen sind auch die Laufzeiten der Verträge vergleichsweise kurz und können u.U. Investitionsentscheidungen erschweren. Der zwischen den dualen Systemen vereinbarte Ausschreibungsmodus, nachdem jährlich etwa ein Drittel

der Ausschreibungsgebiete zur Neuausschreibung kommt, kann außerdem in vielen Marktgebieten auch dafür sorgen, dass Auftragsverluste rasch wieder kompensiert werden können oder implizit oder explizit koordiniertes Verhalten zwischen den Marktteilnehmern schnell sanktioniert werden kann.

- (373) Die Auswertung der Daten der Mitbenutzungsverträge hat ergeben, dass einige Anbieter relativ häufig und z.T. in größerem Umfang Preise zwischen Ausschreibungsführer und mitbenutzenden Systembetreibern differenzieren.
- (374) Die kommunalen Verträge laufen im Schnitt rund zwei Jahre länger als die Verträge für die Erfassung von Verpackungsabfällen. Längere Vertragslaufzeiten können zwar wie eine Marktzutrittsschranke wirken. Sie haben damit aber auch ein höheres Gewicht bei betriebswirtschaftlichen Entscheidungen insbesondere kleinerer Entsorgungsunternehmen, und sie liegen damit auch näher an den Abschreibungsdauern für notwendige Investitionsgüter. Aufgrund von Verlängerungsoptionen und variierenden Zuschnitten der in den Losen ausgeschriebenen Leistungen sind die Ausschreibungsrhythmen und –inhalte auch nicht so leicht prognostizierbar, sodass für die Unternehmen weniger klar ist, wie schnell ein drohender Auftragsverlust in Folge nicht-kompetitiver Angebote und falscher Einschätzung der Wettbewerbslage wieder kompensiert werden könnte.
- (375) Gemessen an den Einwohnerzahlen ist das bestreitbare Marktvolumen, für das überhaupt ein Wettbewerb eröffnet ist, im Bereich der Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle deutlich geringer als das für Verpackungsabfälle. Rund die Hälfte der Leistungen wird von öRE selbst oder im Rahmen verschiedener Formen kommunaler Kooperation erbracht und entzieht sich damit dem Wettbewerbsgeschehen langfristig. Wenn öRE Leistungen in Eigenregie oder kommunaler Kooperation erbringen, treten sie gerade nicht als Nachfrager am Markt auf; ihre Eigenleistung ist damit dem Marktvolumen nicht zuzurechnen. Eine Änderung der Beauftragungsart ist langwierig, erfordert umfangreiche politische Entscheidungsprozesse und bringt lange Ausschreibungsverfahren und u.U. Auf- oder Abbau geeigneter Infrastruktur mit sich. Kurzfristentscheidungen für Änderungen der Beauftragungsart für jeden Vertragszeitraum aufs Neue sind daher nicht zu erwarten.
- (376) Die Angaben zu Art und Motivation zurückliegender oder geplanter Wechsel der Beauftragungsart haben gezeigt, dass Änderungen der Beauftragungsart häufiger eine kommunale Eigenleistung oder Kooperation als eine Vergabe an private Unternehmen mit sich bringen. Die von den öRE angegebenen Gründe bezogen sich dabei vor allem auf rechtliche Rahmenbedingungen (Vergaberecht) und auf Systementwicklung. Wurden Preissteigerungen als Grund für eine Änderung genannt, wird häufiger eine kommunale Leistungsform gewählt als eine Vergabe an private Dritte. Dies gilt auch für die Nennung einer geringen Ausschreibungsbeteiligung. Die Häufigkeit dieser beiden Gründe ist aber jeweils begrenzt. Gründe für die eher seltenen Nennungen dieser Punkte können aber auch in fehlenden Ausweichmöglichkeiten oder – aufgrund der Möglichkeit zur Kostenüberwälzung in Gebühren – in geringerer Preisreagibilität von öRE liegen.
- (377) Wie auch bei der Erfassung von Verpackungsabfällen ist die Rethmann-Gruppe bei bundesweiter Betrachtung der Anteile an den Verträgen für die Erfassung kommunaler Haushaltsabfälle führend, wenn gleich einzuwenden ist, dass hier kein vollständig flächendeckendes Bild vorliegt. Die Anzahl der bietenden Unternehmen ist insgesamt und bezüglich

der Anzahl der Bieter je ausgeschriebenem Los bei kommunalen Abfällen tendenziell rückläufig. Keine eindeutige Tendenz ist hingegen bei der Anzahl der Anbieterwechsel festzustellen.

- (378) In der Gesamtschau kann vor diesem Hintergrund für die Vergabe von Leistungen zur Erfassung von Haushaltsabfällen eine rückläufige Wettbewerbsintensität festgestellt werden, die allerdings bei bundesweiter Betrachtung im Bereich der kommunalen Abfälle weniger deutlich ausfällt, als bei Leistungen für die Erfassung von Verpackungsabfällen.



## G. Anhang

### I. Tabellen mit bundesweiten und landesweiten Erfassungsanteilen im Dualen System

Abbildung 85: Einwohnerbezogene Anteile an der bundesweiten Erfassung von LVP

<b>LVP Bund</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Rethmann	17,67%	20,93%	22,32%	24,58%	26,07%	29,30%
Alba	13,91%	11,03%	9,91%	10,39%	11,29%	12,04%
Veolia	7,44%	7,51%	7,52%	6,58%	6,15%	6,74%
RMG	0,39%	0,81%	1,29%	1,21%	2,45%	3,70%
Schönmackers	3,07%	3,07%	3,79%	3,82%	3,59%	2,91%
Stadt Hamburg	2,27%	2,28%	2,28%	2,24%	2,23%	2,22%
Tönsmeier	3,28%	3,32%	3,54%	3,56%	3,16%	1,98%
Friedrich Hofmann	1,47%	1,76%	1,77%	1,77%	1,77%	1,77%
SITA/SUEZ	3,44%	2,36%	1,67%	1,27%	1,53%	1,53%
Heinz	1,43%	1,25%	1,24%	1,25%	1,42%	1,42%
Knettenbrech+Gurdulic	0,40%	0,69%	0,69%	1,40%	1,40%	1,40%
Kühl	2,15%	2,08%	2,09%	1,67%	1,22%	1,22%
Bötel-Gruppe	0,00%	0,00%	0,00%	0,24%	1,18%	1,18%
Wittmann	1,02%	1,06%	1,06%	1,07%	1,10%	1,09%
Fehr	2,13%	1,20%	1,21%	1,33%	1,03%	1,02%
AWB Köln	1,07%	1,08%	1,08%	1,00%	1,00%	1,00%

Abbildung 86: Einwohnerbezogene Anteile an der bundesweiten Erfassung von Glasverpackungen

<b>Glas Bund</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Rethmann	32,10%	32,17%	33,87%	34,49%	35,70%	35,79%
Alba	5,87%	6,02%	5,34%	5,29%	5,06%	4,81%
Veolia	6,32%	6,20%	5,58%	5,03%	4,38%	4,49%
Karl Meyer Gruppe	2,45%	3,10%	3,16%	3,87%	3,46%	3,34%
Berliner Stadtreinigung	3,56%	3,17%	3,12%	2,83%	2,87%	3,09%
Reiling	2,83%	2,31%	2,33%	2,96%	2,95%	2,96%
SITA/SUEZ	5,07%	4,02%	3,29%	2,59%	2,77%	2,75%
Schönmackers	2,43%	2,09%	2,63%	2,34%	2,56%	2,55%
Nehlsen	2,23%	2,23%	2,22%	2,38%	2,09%	2,44%
Tönsmeier	3,04%	3,17%	2,81%	2,11%	2,15%	2,14%
Bötel-Gruppe	0,72%	0,73%	0,54%	0,70%	2,30%	2,28%
Knettenbrech+Gurdulic	0,48%	0,75%	0,91%	1,47%	1,72%	1,80%
Jakob Becker Gruppe	1,30%	1,48%	1,32%	0,91%	0,91%	1,55%
Fehr	2,70%	2,43%	2,43%	2,15%	1,36%	1,35%
RMG	0,00%	0,00%	0,00%	0,63%	1,30%	1,29%
WRZ Hörger	0,74%	0,74%	0,92%	0,91%	0,91%	1,16%
Friedrich Hofmann	1,76%	1,83%	1,87%	1,24%	1,12%	1,12%
MS Umweltservice	0,92%	0,92%	0,92%	1,13%	1,13%	1,12%

Abbildung 87: Einwohnerbezogene Anteile an der LVP-Erfassung in Berlin-Brandenburg

<b>LVP Berlin-Brandenburg</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Alba	77,79%	77,86%	80,99%	81,09%	82,41%	82,69%
Rethmann	16,72%	16,71%	16,72%	16,61%	16,61%	16,36%
Veolia	1,01%	1,01%	0,97%	0,98%	0,98%	0,95%
ALS	3,09%	3,09%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Jakob Becker Gruppe	1,39%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Tönsmeier	0,00%	1,32%	1,32%	1,33%	0,00%	0,00%

Abbildung 88: Einwohnerbezogene Anteile an der LVP-Erfassung in Hessen

<b>LVP Hessen</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Rethmann	12,19%	20,16%	20,18%	25,40%	27,95%	27,89%
Meinhardt	12,09%	12,06%	12,07%	12,13%	11,94%	11,92%
Fehr	21,49%	10,57%	10,58%	13,54%	9,58%	9,56%
Knettenbrech+Gurdulic	0,00%	3,78%	3,78%	9,16%	9,14%	9,13%
SITA/SUEZ	7,95%	7,79%	11,95%	8,17%	8,12%	8,15%
RMG	3,03%	3,03%	3,03%	0,00%	0,00%	4,86%
Veolia	12,05%	12,06%	12,07%	4,64%	4,61%	4,60%
Weisgerber	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,38%	4,37%
Zweckverband Abfallwirtschaft Kreis Bergstraße	4,35%	4,33%	4,33%	4,35%	4,37%	4,36%
Tönsmeier	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,85%	3,84%
Stadt Kassel	3,21%	0,00%	0,00%	0,00%	3,22%	3,21%
Stadt Darmstadt	2,47%	2,48%	2,48%	2,53%	2,51%	2,51%
Stadt Offenbach	2,04%	2,04%	2,05%	2,02%	2,01%	2,00%
RESO	6,40%	6,38%	6,32%	6,34%	6,29%	1,58%
Stadt Hanau	1,49%	1,49%	1,49%	1,51%	1,50%	1,50%
Stadt Bad Vilbel	0,00%	0,00%	0,00%	0,54%	0,53%	0,53%
Bördner	2,85%	2,81%	2,81%	2,82%	0,00%	0,00%
Stadt Gießen	8,40%	8,43%	4,24%	4,26%	0,00%	0,00%
Stratmann	0,00%	2,60%	2,60%	2,61%	0,00%	0,00%

Abbildung 89: Einwohnerbezogene Anteile an der Erfassung von Glas-Verpackungen in Baden-Württemberg

<b>Glas Baden-Württemberg</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Rethmann	47,92%	46,12%	46,16%	45,95%	46,12%	46,18%
Alba	13,91%	13,92%	13,83%	13,83%	13,81%	13,85%
MERB	6,52%	6,45%	6,47%	6,47%	6,51%	6,46%
SITA/SUEZ	5,42%	7,27%	7,29%	8,84%	5,61%	5,57%
AVR Gruppe	5,41%	5,37%	5,38%	5,38%	5,44%	5,40%
WRZ Hörger	2,59%	2,59%	2,59%	2,57%	2,54%	4,49%
Abfallwirtschaftsbetrieb Böblingen	3,75%	3,77%	3,78%	3,85%	3,82%	3,80%
GOA	3,16%	3,11%	3,12%	3,12%	3,14%	3,12%
Knettenbrech+Gurdulic	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,09%	3,07%
DU-Gruppe	2,55%	2,56%	2,54%	2,54%	2,53%	2,57%
Stark	2,12%	2,13%	2,13%	2,13%	2,12%	2,15%
Braig	3,84%	3,86%	3,87%	3,87%	3,84%	1,91%
INAST	2,83%	2,84%	2,85%	1,45%	1,44%	1,43%

Abbildung 90: Einwohnerbezogene Anteile an der Erfassung von Glas-Verpackungen  
in der Region Rheinland-Pfalz/Saarland

<b>Glas Rheinland-Pfalz/ Saarland</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Rethmann	29,15%	26,01%	20,70%	22,03%	22,84%	22,12%
Jakob Becker Gruppe	9,27%	12,23%	9,66%	9,65%	9,66%	16,03%
Paulus	18,41%	18,39%	13,96%	17,50%	17,43%	15,51%
A.R.T.	6,12%	10,32%	12,17%	10,94%	11,02%	12,27%
SITA/SUEZ	14,78%	13,75%	13,84%	11,21%	7,80%	7,57%
Knettenbrech+Gurdulic	3,27%	3,21%	5,80%	5,79%	5,84%	7,23%
Containerdiens B & S (Bretzenheim)	0,00%	0,00%	5,60%	10,32%	10,28%	4,56%
RMG	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,15%	4,03%
Bellersheim	3,94%	3,94%	3,96%	4,00%	3,98%	3,86%
Süd-Müll - Willersinn	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,52%	2,45%
Adam	0,00%	0,00%	2,07%	2,07%	2,06%	2,01%
Kurt Preis	1,47%	1,42%	1,43%	1,43%	1,41%	1,37%
Stadt Speyer	0,99%	0,99%	1,00%	1,00%	1,00%	0,97%
Stadt Mainz	3,94%	4,05%	4,08%	4,07%	0,00%	0,00%
Alba	2,18%	2,17%	2,19%	0,00%	0,00%	0,00%
G.A.S.	2,97%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Stadt Saarbrücken	3,52%	3,51%	3,54%	0,00%	0,00%	0,00%

## II. Tabellen zur Auswertung der öRE-Daten

Table 1: Gründe für zurückliegende Wechsel der Beauftragungsart – je ausgeschriebene Fraktion

Gründe für Änderungen - Häufigkeiten - Mehrfachnennungen möglich!										
Absolut	Preissteigerung	Geringe Beteiligung	Beitritt Zweckverband	Kosten der Eigenerstellung	KnowHow	Weiterentwicklung	Vergaberecht	Zuverlässigkeit	Rechtsrahmen	Andere
ÜBER ALLE Eintragungen	65	34	75	41	58	135	148	61	17	319
BIO	11	10	15	9	12	35	33	12	3	77
PPK	14	10	19	9	14	33	36	17	10	70
RESTMÜLL	15	7	17	8	15	22	37	14	3	66
Sperrmüll	15	6	15	7	11	22	33	13	1	62
WSH	10	1	9	8	6	23	9	5	0	44
andere	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beitritt zu einem Zweckverband/einer anderen kommunalen Kooperationsfor	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gründung neuer ÖPP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rückkehr zu Eigenleistung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
in %	Preissteigerung	Geringe Beteiligung	Beitritt Zweckverband	Kosten der Eigenerstellung	KnowHow	Weiterentwicklung	Vergaberecht	Zuverlässigkeit	Rechtsrahmen	Andere
ÜBER ALLE Eintragungen mit "Andere"	6,82%	3,57%	7,87%	4,30%	6,09%	14,17%	15,53%	6,40%	1,78%	33,47%
ÜBER ALLE Eintragungen ohne "Andere"	10,25%	5,36%	11,83%	6,47%	9,15%	21,29%	23,34%	9,62%	2,68%	
BIO	16,92%	29,41%	20,00%	21,95%	20,69%	25,93%	22,30%	19,67%	17,65%	24,14%
PPK	21,54%	29,41%	25,33%	21,95%	24,14%	24,44%	24,32%	27,87%	58,82%	21,94%
RESTMÜLL	23,08%	20,59%	22,67%	19,51%	25,86%	16,30%	25,00%	22,95%	17,65%	20,69%
Sperrmüll	23,08%	17,65%	20,00%	17,07%	18,97%	16,30%	22,30%	21,31%	5,88%	19,44%
WSH	15,38%	2,94%	12,00%	19,51%	10,34%	17,04%	6,08%	8,20%	0,00%	13,79%
andere	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Beitritt zu einem Zweckverband/einer anderen kommunalen Kooperationsfor	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gründung neuer ÖPP	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Rückkehr zu Eigenleistung	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
andereGrunde	Ende bestehender Verträge/Kooperationen	Einflussnahme	Fiskalisches Interesse	Systemänderung/-neueinführung	anderer öRE zuständig	Vergaberecht	freie Vereinbarung	irrelevante Fraktion	k.A.	Gesamt
Häufigkeit andere Gründe	21	20	24	44	10	11	5	1	10	146

Tabelle 2: Gründe für zurückliegende Wechsel der Beauftragungsart - je ausschreibendem örE

Gründe für Änderungen - Häufigkeiten - Nennung je örE!										
Absolut	Preissteigerung	Geringe Beteiligung	Beitritt Zweckverband	Kosten der Eigenerstellung	KnowHow	Weiterentwicklung	Vergaberecht	Zuverlässigkeit	Rechtsrahmen	Andere
ÜBER ALLE Eintragungen	23	14	22	20	19	65	45	23	11	133
andere	2	2	3	5	2	14	3	2	1	43
Beitritt zu einem Zweckverband/einer anderen kommunalen Kooperationsform	7	6	15	4	8	11	23	4	6	21
erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung	4	0	0	6	1	20	8	1	0	35
erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung	0	0	0	2	1	5	3	0	0	1
Gründung neuer ÖPP	0	0	0	1	4	1	0	0	0	4
Rückkehr zu Eigenleistung	10	6	4	2	3	14	8	16	4	29
<b>in %</b>	<b>Preissteigerung</b>	<b>Geringe Beteiligung</b>	<b>Beitritt Zweckverband</b>	<b>Kosten der Eigenerstellung</b>	<b>KnowHow</b>	<b>Weiterentwicklung</b>	<b>Vergaberecht</b>	<b>Zuverlässigkeit</b>	<b>Rechtsrahmen</b>	<b>Andere</b>
in % aller Nennungen	6,13%	3,73%	5,87%	5,33%	5,07%	17,33%	12,00%	6,13%	2,93%	35,47%
in % der Nennungen ohne "Andere"	9,50%	5,79%	9,09%	8,26%	7,85%	26,86%	18,60%	9,50%	4,55%	
in % der Wechsler	9,83%	5,98%	9,40%	8,55%	8,12%	27,78%	19,23%	9,83%	4,70%	56,84%
andere	8,70%	14,29%	13,64%	25,00%	10,53%	21,54%	6,67%	8,70%	9,09%	32,33%
Beitritt zu einem Zweckverband/einer anderen kommunalen Kooperationsform	30,43%	42,86%	68,18%	20,00%	42,11%	16,92%	51,11%	17,39%	54,55%	15,79%
erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung	17,39%	0,00%	0,00%	30,00%	5,26%	30,77%	17,78%	4,35%	0,00%	26,32%
erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung	0,00%	0,00%	0,00%	10,00%	5,26%	7,69%	6,67%	0,00%	0,00%	0,75%
Gründung neuer ÖPP	0,00%	0,00%	0,00%	5,00%	21,05%	1,54%	0,00%	0,00%	0,00%	3,01%
Rückkehr zu Eigenleistung	43,48%	42,86%	18,18%	10,00%	15,79%	21,54%	17,78%	69,57%	36,36%	21,80%

Tabelle 3: Gründe für geplante Änderungen - je erfasster Abfallart

Gründe für geplante Änderungen - Häufigkeiten - Mehrfachnennungen möglich!											
Absolut	Untentschieden	Preissteigerung	Geringe Beteiligung	Beitritt Zweckverband	Kosten der Eigenherstellung	KnowHow	Weiterentwicklung	Vergaberecht	Zuverlässigkeit	Rechtsrahmen	Andere
ÜBER ALLE Eintragungen	546	19	15	21	7	32	55	52	10	16	98
BIO	115	5	3	5	2	7	15	10	2	3	16
PPK	114	3	3	4	1	6	11	10	2	6	15
RESTMÜLL	103	5	4	6	2	8	14	13	2	3	30
Sperrmüll	106	4	3	5	2	8	8	12	2	3	24
WSH	108	2	2	1	0	3	7	7	2	1	13
andere		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Beitritt zu einem Zweckverband/einer anderen kommunalen Kooperationsform		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gründung neuer ÖPP		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rückkehr zu Eigenleistung		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
in %	Untentschieden	Preissteigerung	Geringe Beteiligung	Beitritt Zweckverband	Kosten der Eigenherstellung	KnowHow	Weiterentwicklung	Vergaberecht	Zuverlässigkeit	Rechtsrahmen	Andere
ÜBER ALLE Eintragungen mit "Andere"		5,85%	4,62%	6,46%	2,15%	9,85%	16,92%	16,00%	3,08%	4,92%	30,15%
ÜBER ALLE Eintragungen ohne "Andere"		8,37%	6,61%	9,25%	3,08%	14,10%	24,23%	22,91%	4,41%	7,05%	
BIO	21,06%	26,32%	20,00%	23,81%	28,57%	21,88%	27,27%	19,23%	20,00%	18,75%	16,33%
PPK	20,88%	15,79%	20,00%	19,05%	14,29%	18,75%	20,00%	19,23%	20,00%	37,50%	15,31%
RESTMÜLL	18,86%	26,32%	26,67%	28,57%	28,57%	25,00%	25,45%	25,00%	20,00%	18,75%	30,61%
Sperrmüll	19,41%	21,05%	20,00%	23,81%	28,57%	25,00%	14,55%	23,08%	20,00%	18,75%	24,49%
WSH	19,78%	10,53%	13,33%	4,76%	0,00%	9,38%	12,73%	13,46%	20,00%	6,25%	13,27%
andere		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Beitritt zu einem Zweckverband/einer anderen kommunalen Kooperationsform		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Gründung neuer ÖPP		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Rückkehr zu Eigenleistung		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
andere Gruende	Ende bestehender Verträge/Kooperationen	Einflussnahme	Fiskalisches Interesse	Systemänderung/-neueinführung	anderer öfE zuständig	Vergaberecht	freie Vereinbarung	irrelevante Fraktion	Marktausrichtung	Andere	Gesamt
Häufigkeit andere Gründe	7	5	4	3	14	3	0	0	1	0	37

Tabelle 4: Gründe für geplante Änderungen - je öRE

Gründe für geplante Änderungen - Häufigkeiten - Nennung je öRE!

<b>Absolut</b>	Preissteigerung	Geringe Beteiligung	Beitritt Zweckverband	Kosten der Eigenerstellung	KnowHow	Weiterentwicklung	Vergaberecht	Zuverlässigkeit	Rechtsrahmen	Andere
ÜBER ALLE Eintragungen	6	8	6	3	12	29	15	4	7	42
andere	0	2	1	0	2	5	4	0	1	21
Beitritt zu einem Zweckverband/einer anderen kommunalen Kooperationsform	2	2	5	1	5	7	7	2	3	7
erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung	2	1	0	1	2	11	2	0	2	8
erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1
Gründung neuer ÖPP	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1
Rückkehr zu Eigenleistung	1	2	0	0	1	5	2	2	1	4
<b>in %</b>	Preissteigerung	Geringe Beteiligung	Beitritt Zweckverband	Kosten der Eigenerstellung	KnowHow	Weiterentwicklung	Vergaberecht	Zuverlässigkeit	Rechtsrahmen	Andere
in % aller Nennungen	4,55%	6,06%	4,55%	2,27%	9,09%	21,97%	11,36%	3,03%	5,30%	31,82%
in % der Nennungen ohne "Andere"	6,67%	8,89%	6,67%	3,33%	13,33%	32,22%	16,67%	4,44%	7,78%	
in % der Wechsler	8,00%	10,67%	8,00%	4,00%	16,00%	38,67%	20,00%	5,33%	9,33%	56,00%
andere	0,00%	25,00%	16,67%	0,00%	16,67%	17,24%	26,67%	0,00%	14,29%	50,00%
Beitritt zu einem Zweckverband/einer anderen kommunalen Kooperationsform	33,33%	25,00%	83,33%	33,33%	41,67%	24,14%	46,67%	50,00%	42,86%	16,67%
erstmalige Fremdvergabe mit Ausschreibung	33,33%	12,50%	0,00%	33,33%	16,67%	37,93%	13,33%	0,00%	28,57%	19,05%
erstmalige Fremdvergabe ohne Ausschreibung	0,00%	0,00%	0,00%	33,33%	8,33%	3,45%	0,00%	0,00%	0,00%	2,38%
Gründung neuer ÖPP	16,67%	12,50%	0,00%	0,00%	8,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,38%
Rückkehr zu Eigenleistung	16,67%	25,00%	0,00%	0,00%	8,33%	17,24%	13,33%	50,00%	14,29%	9,52%