

# NEW PPP

Nachhaltigkeitsgerechte Evaluierung und  
Weiterentwicklung von Public Private Partnership im  
Entsorgungsbereich

Projektteam: Arno Gahrman, Ernst Mönnich, Malte Moewes,  
Silke Overman, Benno Reinhardt, Thomas Wüst



# Ziele, Probleme, Ergebnisse

## Die Projektziele:

- (1) Methoden entwickeln, um gestützt auf Erfahrungen, Fehler von PPP-Projekten zu vermeiden;
- (2) Lehrmaterialien gestalten, die Erfahrungswissen und Bewertungskriterien Entscheidungsbeteiligten vermitteln.

## Projektprobleme:

- ▣ Verantwortliche reden gerne über Erfolge, ungern über Fehler
- ▣ Fachleute im Entsorgungsbereich müssen neben guten ökologischen Lösungen komplexe rechtliche, ökonomische, soziale Folgen im Blick haben
- ▣ Externe Berater profitieren von erfolgreichen Abschlüssen
- ▣ Politiker entscheiden mit „Tunnelblick“ und kurzfristigen Interessen

## Die Projektergebnisse – Veröffentlichungen:

- (1) Studienbrief als Material für Seminare zu PPP in Hochschule und Praxis (im Druck)
- (2) Dokumentationsband der Fallstudien (in der Endredaktion)
- (3) Projekthomepage mit Dokumenten zu PPP

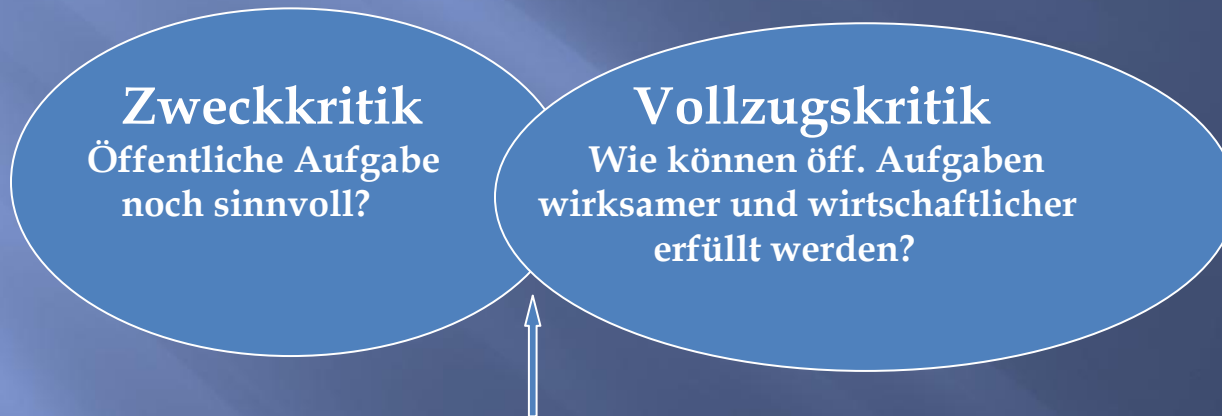
(<http://www.hs-bremen.de/internet/de/einrichtungen/fakultaeten/f1/forschung/institute/zep/veroeffentlichungen/studienbrief/>)

# Organisationsprämissen

1. Entsorgung (Hausmüll, Abwasser, Stadtreinigung) ist und bleibt kommunale Pflichtaufgabe
2. Entsorgung bleibt hoheitliche Aufgabe (Anschluss- und Benutzungszwang, gesetzlicher Rahmen der Aufgabenerfüllung)
3. Marktversagen beim Aufgabenkern (nachhaltige Entsorgung als Kollektivgut, z.T. natürliche Monopole, externe Effekte) lässt PPP nur in der Form des privaten Erfüllungsgehilfen der öffentlichen Aufgabe zu

# Aufgabenkritik und PPP

## Arten der Aufgabenkritik



**Zweckkritik**  
Öffentliche Aufgabe  
noch sinnvoll?

**Vollzugskritik**  
Wie können öff. Aufgaben  
wirksamer und wirtschaftlicher  
erfüllt werden?

Prüfung der Leistungstiefe:

PPP als Alternative

# Entscheidungskriterien für PPP

1. Einfluss auf die Erfüllung kommunaler Umweltziele
2. Know how-Transfer
3. Wirksamkeit von Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung und Einhaltung sonstiger vertraglicher Regelungen
4. Möglichkeiten der technisch-organisatorischen Kooperation mit Kommunen oder der weiteren Beteiligung Dritter
5. Wirkungen auf die Entsorgungssicherheit
6. Steigerung der ökonomischen Effizienz der Leistungserbringung: daraus resultierende Vorteile für Kommune, Leistungsempfänger und Beschäftigte
7. Regionalökonomische Folgen des PPP-Modells
8. Steuerrechtliche Bedeutung der Organisationsform
9. Finanzwirtschaftliche Nachhaltigkeit
10. Auswirkungen auf die Gebührenentwicklung
11. Auswirkungen auf den Haushalt des öffentlichen Aufgabenträgers
12. Sozialpolitische Folgen wie Mitbestimmung, Bezahlung, Betriebsklima
13. Anpassungsfähigkeit der Organisationsform hinsichtlich ökologischer, gesellschaftlicher und politisch-finanzieller Kriterien
14. Vereinbarung von Berichtspflichten zu nachhaltigem Wirtschaften
15. Regelungen für die Haftung der Betreiber, für öffentliche Garantien und Nebenlasten
16. Transparenz der Regelungen von Entscheidungen und Einhaltung von Informationspflichten
17. Möglichkeiten staatlicher Überprüfung des PPP-Modells und deren Anwendung
18. Möglichkeiten der Rekommunalisierung

# Bewertung von PPP-Ergebnissen durch Ranking

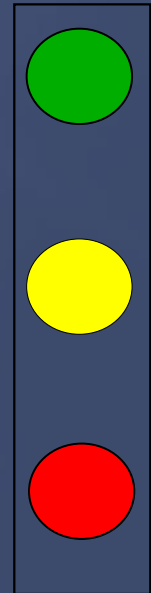
## Auszug aus dem erfahrungsgestützten Bewertungsraster:

- 13. Ist das PPP-Modell hinsichtlich ökologischer, gesellschaftlicher und politisch-finanzieller Kriterien anpassungsfähig und gegebenenfalls reversibel?**

**Es bestehen klare vertragliche Regelungen für Änderungen der Leistungsverträge und/oder für vorzeitige Vertragsbeendigungen; Rahmenvereinbarungen bilden die Basis für Anpassungen.**



**Die Verträge sehen grundsätzlich keine Änderungsmöglichkeiten und -regelungen vor, wohl aber Kommissionen für Auslegungs- und Änderungsfälle.**

**Änderungen des Leistungsvertrags sind für die Laufzeit ausgeschlossen und faktisch nur bei beiderseitigem Einverständnis möglich. Streitfragen bewirkten gerichtlichen Klärungsbedarf.**



# Kommunikation der Komplexität

Politische Entscheidungen,  
die die Komplexität des  
Problems  
berücksichtigen –  
vorab,  
begleitend,  
zum Projektende!

Bewertung PPP-Modell Stadt XXX auf Nachhaltigkeit der Entsorgung im Bereich Abwasser				
Bewertungskriterium	voll erfüllt	teilweise erfüllt	deutliche Mängel	nicht zu bewerten
Erfüllung kommunaler Umweltziele				
Know how Transfer				
Steuerung/Kontrolle der Aufgabenerfüllung				
Technisch-organisatorische Flexibilität				
Wirkung auf Entsorgungssicherheit				
Effizienzvorteile auch für Bürger, Mitarbeiter,				
Regionale und soziale Folgen				
Bedeutung der Besteuerung für Organisation				
Finanzwirtschaftliche Nachhaltigkeit				
Auswirkungen auf Gebühr				
Auswirkungen auf kommunalen Haushalt				
Mitbestimmung, Bezahlung, Betriebsklima				
Anpassungsfähigkeit und Reversibilität des Modells				
Berichtspflichten				
Haftung, öffentliche Garantien und Nebenlasten				
Transparenz von Entscheidungen und vertraglichen Regelungen				
Überprüfung /Überprüfbarkeit durch unabhängige Instanzen				
Vorsorge für wieder eigenständige Aufgabenwahrnehmung				

# NEW PPP – Ex ante Evaluation durch Ranking

Warum?

- ▣ Selbstverpflichtung zur vollständigen Entscheidungsvorbereitung
- ▣ Komprimiert komplexe Information für Entscheider u. Öffentlichkeit
- ▣ Basis für Einsatz ergänzender Instrumente (dynamische Investitionsrechnung, Moderation, Nutzwertanalyse, ...)
- ▣ Objektivierete Anforderungsbasis für externe Berater
- ▣ Bremse für die Tendenz, Probleme in die Zukunft zu verlagern

Zu beachten:

- ▣ Notenvergabe im Ranking nur eingeschränkt objektivierbar
- ▣ Standardisiertes Bewertungsraster nicht für jeden Fall passgenau / fortschreibungsbedürftig
- ▣ Verzicht auf eindeutige Handlungsempfehlung per Methode

# Fragen statt Fazit:

1. Können/Wollen Beteiligte (Politiker, Verwaltungsexperten, Berater, Personalvertreter, Umweltverbände, ...) aus Fehlern lernen?
2. Ist es möglich, interessenbelastete komplexe Organisationsprobleme (Haushaltsprobleme der Städte/ Gewinninteressen privater Betreiber) offen und ohne „gut/böse“ Schema zu diskutieren?
3. Ist die Lobby privater Entsorger bereit, die Organisationsautonomie des öffentlichen Aufgabenträgers zu respektieren?
4. Lernen öffentliche Entscheider, die Freiheit der Organisationswahl für nachhaltigkeitsgerechte Lösungen zu nutzen?

NEW PPP

Vielen Dank  
für Ihre Aufmerksamkeit!

# Entwicklungsperspektiven für PPP

Ernst Mönnich, Hochschule Bremen



# Lerneffekte im Projekt:

- ▣ Es gibt bei 20-30 jährigen Projektlaufzeiten nicht das optimal gestaltete PPP-Modell
- ▣ Nachhaltigkeitsgerechte Entsorgung erfordert Anpassungsflexibilität und Reversibilität
- ▣ Ökologisch, ökonomisch und sozial ausgewogene Lösungen benötigen:
  - differenzierte Entscheidungsvorbereitung,
  - Kommunikation der Komplexität für Politik und Öffentlichkeit
  - Gestaltung und Steuerung im Projektverlauf

# PPP in der Entsorgung: Ausgangslage 2011 I

- ▣ Revitalisierung kommunaler Stadtwerke/kommunaler Betriebe
- ▣ Ergebnisorientierte Steuerung öffentlicher Betriebe macht Fortschritte
- ▣ Entsorgungsaufgaben der Kommunen bleiben (bei öffentlich-rechtlicher Organisation) hoheitlich/unbesteuert
- ▣ Marktanteil PPP ist je nach Entsorgungsbereich und Größe des Aufgabenträgers stark unterschiedlich
- ▣ Konzentration in der Entsorgungsbranche reduziert Wettbewerb / bewirkt Anreize eigener kommunaler Aufgabenerfüllung
- ▣ Volatile Rohstoffmärkte erschweren Investitionsplanung und Innovationsmanagement für großtechnische Anlagen im stofflichen Recycling

# PPP in der Entsorgung: Ausgangslage 2011

## II

- ▣ Schuldenbremse Bund/Länder bewirkt anhaltenden Konsolidierungsdruck auch auf kommunale Haushalte
- ▣ Behandlung von PPP-Investitionen für öffentliche Haushalte im Klärungsprozess
- ▣ Sondersituation Haushaltsnotlageländer: Schuldenbremse gilt unmittelbar auch für die kommunale Ebene
- ▣ Verschuldung für Investitionen in Gebührenhaushalten bleibt möglich: rentierliche Investitionen!
- ▣ Wachsender Widerstand der Bürger gegen Privatisierung/ überhöhte Gewinnmargen in der Daseinsvorsorge

# Entwicklungshypothesen I

1. Die steuerliche Situation öffentlich-rechtlicher Entsorgung der Kommunen wird erhalten bleiben!
2. PPP bleibt in Deutschland für private Entsorger attraktiv, solange die öffentlich-rechtliche Regulierung und das kostenbasierte Abgabenrecht eine nachhaltige Aufgabenfinanzierung auch bei steigenden Anforderungen im Umweltschutz gewährleisten!
3. Das Sondersystem DSD repräsentiert einen grundlegenden Fehler in der Aufgabenorganisation – es sollte (und wird) als PPP in ein einheitliches kommunales System der Wertstoffeffassung einbezogen werden!

# Entwicklungshypothesen II

4. Haushaltssanierung über Privatisierung/PPP im Entsorgungsbereich war und bleibt ein Luftschloss!
5. Chancen für PPP ergeben sich, wo gemischtwirtschaftliche Gesellschaften als Alternative zu kommunaler Kooperation großtechnische Anlagen zur Abfallverwertung entwickeln und betreiben!
6. Kleine Städte und Landkreise werden bei bewährter Kooperation mit beauftragten Dritten und Weiterverwertern bleiben, solange noch funktionstüchtiger Entsorgungswettbewerb gegeben ist!
7. Auch wenn es keinen neuen Boom von PPP-Modellen geben wird – PPP als Alternative erfüllt die Funktion des Hechts im Karpfenteich!

# Perspektiven für PPP im Entsorgungsbereich

- Entsorgung nachhaltigkeitsgerecht organisieren – nicht jeder Mode folgen
- Aus Erfahrungen lernen
- Dezentrales deutsches Organisationsmodell als Stärke begreifen – Wissenstransfer
- Flexibilität und Offenheit für Alternativen

Ich freue mich auf die Diskussion!

