

Public Private Partnership – Organisationsvarianten für eine nachhaltige Entsorgung

Evaluierung von Fallbeispielen für die Praxis

Auszüge aus dem Studienbrief

Autoren: Prof. Dr. Arno Gahrman, Prof. Dr. Ernst Mönnich, Dipl.-Ök. Malte Moewes,
Dipl.-Ing. Silke Overman, RA Benno Reinhardt, Prof. Dr. Thomas Wüst

I. Inhaltsverzeichnis (Auszug)

1. Einleitung
 - 1.1 Entsorgungskrieg
 - 1.2 PPP im Entsorgungsbereich – immer noch oder wieder ein Thema?
2. Theoretische Aspekte zur Nachhaltigkeit und zum Entsorgungssektor
 - 2.1 Nachhaltigkeit als Gestaltungsnorm
 - 2.2 Nachhaltigkeit und öffentliche Güter – begriffliche Grundlagen
 - 2.3 Kommunale Entsorgung als Teil der Entsorgungswirtschaft
 - 2.4 Abgabenrechtliche Probleme bei einer Privatisierung
3. Privatisierung – PPP – eigenständige öffentliche Aufgabenerfüllung

- 3.1 Öffentliche Organisationsalternativen**
- 3.2 Public Private Partnership als Organisationsalternative**
- 4. Methodik**
 - 4.1 Methoden der Wirtschaftlichkeitsrechnung**
 - 4.2 Standardisiertes Ranking**
 - 4.3 Entscheidungskriterien**
- 5. Fallstudienresultate**
 - 5.1 Illustration typischer Entscheidungsprozesse**
 - 5.2 Analyseergebnisse zu bestehenden PPP-Modellen**
 - 5.2.1 Hatte das PPP Modell Einfluss auf die Erfüllung kommunaler Umweltziele?**
 - 5.2.2 Erlaubt das PPP-Modell einen produktiven Know-how-Transfer?**
 - 5.2.3. Wie wirksam war die Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung und Einhaltung sonstiger vertraglicher Regelungen?**
 - 5.2.4 Gibt es flexible Möglichkeiten der technisch-organisatorischen Kooperation mit Kommunen oder der weiteren Beteiligung Dritter?**
 - 5.2.5 Gab es Wirkungen auf die Entsorgungssicherheit?**
 - 5.2.6 Wurde durch die Entsorgungsorganisation die ökonomische Effizienz der Leistungserbringung gesteigert? Hatten hiervon auch die Stadt / die Leistungsempfänger beziehungsweise Gebührenzahler / die Mitarbeiter Vorteile?**
 - 5.2.7 Waren regionalökonomische Folgen des PPP-Modells zu beobachten?**
 - 5.2.8 Welchen Einfluss hat die mit der Privatisierung verbundene Besteuerung auf die Organisationsentscheidung und deren Weiterentwicklung?**

5.2.9. Ist das Organisationsmodell finanzwirtschaftlich nachhaltig?

5.2.10 Hatte das PPP-Modell Auswirkungen auf die Gebührenentwicklung? Wie sind Anpassungen der Leistungsentgelte geregelt?

5.2.11 Gab es Auswirkungen des PPP-Modells auf den Haushalt des öffentlichen Aufgabenträgers?

5.2.12 Wie wurden bei privatrechtlicher Organisationsform Bezahlung, Mitbestimmung und Überleitung von Beschäftigten geregelt? Gab es Wirkungen auf das Betriebsklima?

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

5.2.14 Sind Berichtspflichten zu nachhaltigem Wirtschaften vereinbart?

5.2.15 Sieht das Modell Regelungen für die Haftung des Betreibers, öffentliche Garantien und Nebenleistungen vor?

5.2.16 Welche Erfahrungen beziehungsweise Regelungen gibt es bezüglich Transparenz von Entscheidungen und Einhaltung von Informations-pflichten? Sind die vertraglichen Regelungen öffentlich zugänglich?

5.2.17 Welche Möglichkeiten staatlicher Überprüfung des PPP-Modells spielen eine Rolle (Kommunalaufsicht, Rechnungshof, Preisprüfungsbehörde, Verwaltungsgericht) und werden im laufenden Betrieb angewendet?

5.2.18 Ist eine Entscheidung über eine wieder eigenständige Aufgabenwahrnehmung durch die Kommune / den Aufgabenträger (Rekommunalisierung) nach Ablauf des Vertrages problemlos möglich? Wurden für die Ablösung von Lasten zum Vertragsende Rücklagen gebildet?

6. Resümee und Ausblick

1.2 PPP im Entsorgungsbereich – immer noch oder wieder ein Thema?

Im vorstehenden Einleitungskapitel wird die Thematik PPP vor dem Hintergrund von Erfahrungen aus der Stadt Braunschweig problematisiert. Dort wurde 2005 eine Vermögensprivatisierung in einem komplexen PPP-Modell realisiert. Triebkraft waren finanzielle Engpässe. Dieser rückblickende Einstieg mag auf Einwände stoßen, Privatisierung und PPP seien nicht mehr aktuell, manche Städte engagierten sich wieder im Bereich der Energieversorgung und aktivierten ihre Stadtwerke, die Blühträume einer Privatisierungswelle seit den 1990er Jahren seien deutlicher Ernüchterung gewichen und in einigen Städten habe im Entsorgungsbereich auch eine Rekommunalisierung stattgefunden (dazu etwa der Artikel „Profis an der Spitze“ in: Der Spiegel 24/2007: 48-50).

Dennoch gibt es eine Reihe von Gründen, sich nach wie vor ernsthaft mit der Thematik PPP zu befassen. Wo ein solches Vorhaben geplant wird, gibt es noch mehr Gründe, sich mit andernorts gemachten Erfahrungen auseinanderzusetzen und eigene Projekte sorgfältig vorzubereiten:

Die Entsorgungswirtschaft bleibt im Wandel. So hat zum Beispiel eine am Ziel der Nachhaltigkeit orientierte Entsorgung die neue fünfstufige Zielhierarchie der EU (Vermeidung – Vorbereitung zur Wiederverwertung – Recycling – sonstige, insbesondere energetische Verwertung – Beseitigung) zu berücksichtigen. Diese Änderung der Prioritäten kann Anpassungen im Entsorgungssystem und damit die Einbeziehung Dritter erfordern.

Aufgabenkritik bleibt für effektiv und effizient arbeitende Betriebe eine Daueraufgabe. Diese erfordert ein Besinnen auf und Verbessern von Kernkompetenzen und die Prüfung, wo Vorleistungen oder weitere Arbeitsschritte besser eingekauft werden können.

Politische Rahmenbedingungen ändern sich rasch. So ist die kommunale Finanzkrise trotz Aufschwungs nach der massiven Rezession in 2009 noch nicht überwunden. Welche Auswirkungen die Änderung der verfassungsrechtlichen Regelungen für Staatsverschuldung auf Investitionen kommunaler Betriebe hat, lässt sich noch nicht eindeutig beantworten.

Wenn nicht allgemeine politische Rahmenbedingungen PPP zur Option machen, so kann sich dies auch aus spezifisch lokalen politischen Bestrebungen ergeben.

Entsorgung ist eine kostendeckend zu betreibende Aufgabe und daher von wirtschaftlichem Interesse für private Anbieter. Schon hieraus ergibt sich ein dauerhafter Druck privater Anbieter, Teile dieser Aufgabe oder die operativen Aufgaben insgesamt privaten Dritten zu überlassen.

Entsorgungsaufgaben sind als hoheitliche Leistungen in öffentlich-rechtlicher Organisationsform steuerfrei. Diese Einstufung folgt dem Grundsatz, dass sich staatliche Ebenen bei ihrer Aufgabenerfüllung nicht wechselseitig besteuern. Zuletzt erfolgte 1996 eine Bestätigung durch den Bundesfinanzhof (Bundessteuerblatt 1997, Teil 2: 139-143). Ob diese Steuerfreiheit dauerhaft bleibt, ist schwierig zu prognostizieren. Private Entsorger sehen hierin eine Ungleichbehandlung und nutzen politische und rechtliche Einflussmöglichkeiten für eine Änderung. Sollten diese Bestrebungen künftig Erfolg haben, würden sich daraus auch organisatorische Konsequenzen ergeben.

.....

Zentrale Intention dieses Studienmaterials ist es, Entscheidungsvorbereiter und Entscheidungsträger in der kommunalen Entsorgungswirtschaft mit der zu bewältigenden Komplexität der Fragestellung für PPP-Vorhaben unterschiedlichster Form vertraut zu machen. Hierbei ist unsere wesentliche Hoffnung, Lehren aus andernorts gemachten Fehlern wie auch aus Erfolgen weitervermitteln zu können. Dies kann am ehesten gelingen, wenn die langfristige Struktur jedes PPP-Vorhabens auch zu einem nachhaltigkeitsgerechten Entscheidungshorizont der Beteiligten führt, in dem wirtschaftliche, soziale und ökologische Wirkungen der Entscheidungen ausgewogen Berücksichtigung finden.

.....

5.1 Illustration typischer Entscheidungsprozesse

Es gibt eine Vielzahl von Broschüren und Handlungsanleitungen für PPP-Verfahren. Sie beschreiben und dokumentieren die Initiierung eines PPP-Projektes und sollen den Betroffenen den Verlauf aufzeigen. Eine in den letzten Jahren entstandene umfangreiche Ausarbeitung wurde zu möglichen PPP-Modellen im öffentlichen Hochbau erstellt. Es handelt sich um eine Darstellung von Privatisierungsentscheidungen, die sich weniger an den kommunalrechtlichen Voraussetzungen, Hemmnissen und Möglichkeiten, sondern mehr an den Zielen von Privatisierungen orientiert. Der dort dargestellte Ansatz soll hier einleitend vorgestellt werden.

Die öffentliche Hand betreibt mit PPP die Realisierung von Effizienzvorteilen. Durch das effiziente Management von Folgekosten soll die Bereitstellung und Bewirtschaftung öffentlicher Infrastruktur bei Transparenz der Gesamtkosten einer Maßnahme dauerhaft verbessert werden. Öffentliche und private Partner gehen dabei durchaus mit unterschiedlicher Motivation aufeinander zu. Die öffentliche Hand möchte das PPP-Projekt zur Sanierung des kommunalen Haushalts. Außerdem mag sie sich das Wissen privater Anbieter nutzbar machen sowie Planungs- und Realisierungsprozesse beschleunigen wollen und generell dazu tendieren, sich auf die Kernaufgaben der Verwaltung zu konzentrieren. Private Partner werden demgegenüber zunächst an einem tragfähigen Geschäftsmodell interessiert sein, das ihnen eine hinreichende Sicherheit auf angemessene Rendite bietet. Beide Motivlagen sind nicht unvereinbar, sondern lassen sich zu einer Allianz im Sinne von „gemeinsam sind wir besser“ ausarbeiten. Dies setzt eine strukturierte Projektentwicklung voraus. Nicht optimal strukturierte Projekte können die Hoffnung auf Effizienzvorteile nicht erfüllen.

.....

Zusammenfassend bleibt es daher bei der Vermutung, dass insgesamt nur wenige Motive für eine Privatisierung ausschlaggebend sind. Eine positive Grundeinstellung privaten Entsorgungsunternehmen gegenüber, die Hoffnung auf wirtschaftlicheres Handeln, Probleme bei der Aufgabenerledigung und die Erwartung einer Sanierung des allgemeinen Haushaltes befördern ein PPP-Projekt. Weitere Gründe lassen sich nicht feststellen.

.....

5.2.1 Hatte das PPP-Modell Einfluss auf die Erfüllung kommunaler Umweltziele?

*„Bei allem, was man tut, das Ende zu bedenken, das ist Nachhaltigkeit.“
(Eric Schweitzer, ALBA-Chef)*

.....

Um es vorweg zu nehmen: Umweltziele werden bei der Planung und Steuerung der Entsorgungswirtschaft im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben erfüllt. Nicht weniger, aber auch nicht nennenswert mehr.

.....

Aus den Befragungen lässt sich schlussfolgern, dass sowohl kommunale als auch private Entsorger sich in Hinblick auf Art und Qualität der Entsorgung von Abfall und Abwasser an den gesetzlichen Vorgaben orientieren. Dies ist zunächst eigentlich kein besonders erwähnenswertes Ergebnis, da die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften selbstverständlich sein sollte. Interessanter ist die Frage, inwieweit Entsorger über dieses gesetzlich geforderte Maß hinaus aktiv werden, um im Sinne eines nachhaltigen Umweltschutzes die Entsorgung von Abfall und Abwasser zu gestalten.

.....

Zum anderen lässt sich festhalten, dass für die privaten Entsorger Nachhaltigkeit in erster Linie eine Bedeutung in Bezug auf das Erwirtschaften von Überschüssen hat. Umweltschutzbezogene Nachhaltigkeit wird den Kommunen überlassen:

„Wenn die Stadt uns morgen sagen würde 'Schmeißt den ganzen Biomüll wieder in die MVA', dann würden wir mal rechnen: Lohnt das oder lohnt das nicht, würden wir besser oder schlechter damit werden?“

Kommt finanztechnische Nachhaltigkeit zusammen mit ökologischen Ansprüchen, ergibt sich, wie in *Braunschweig*, eine glückliche Symbiose zugunsten des Umweltschutzes:

„... der Private hat sogar ein starkes Interesse, ökologisch und möglichst viel zu investieren. Für die Neuinvestitionen wird jedes Jahr ein Kredit von der Bank geholt, den die Bürger zahlen müssen. Der Private kassiert für jede Investition noch einmal 15,85 % Regiekosten. (...) Und für jede Planung kassiert der Private noch einmal einen Anteil Regiekosten, so dass sie verrückt wären, wenn sie jetzt die Investitionen verringern würden.“

Das Erreichen gesetzlich vorgegebener Umweltschutzstandards war angesichts leerer öffentlicher Kassen in einzelnen Fällen der Hauptgrund für eine Privatisierung. Insofern haben Privatisierungen im Grundsatz auch Anteil an der Realisierung europäischer Umweltziele.

.....

„Die Frage ist, wenn man solche Verträge gestaltet, ob er eben verloren gehen muss oder ob man die Verträge nicht so machen müsste, dass der Gestaltungsspielraum erhalten bleibt. Oder anders rum, wenn heute vielleicht bestimmte Forderungen überholt

sind, dann müsste man eigentlich das Konzept – wie man zum Beispiel Abfallsammlung macht – überdenken und dann die Verträge anpassen.“

Damit ist ein wichtiges Kriterium zur Erfüllung von Umweltzielen für eine Privatisierung und die damit verbundene Vertragsgestaltung angesprochen: Inwieweit behält sich die öffentliche Hand vor, steuernd in die nachhaltige Entwicklung der Abfall- und Abwasserwirtschaft eingreifen zu können, wenn bekannt ist, dass die privaten Entsorger primär finanztechnische Ziele verfolgen und eine – im Verhältnis zur umweltbezogenen Nachhaltigkeit – kurzfristige Planungsperspektive haben?

.....

5.2.6 Wurde durch die Entsorgungsorganisation die ökonomische Effizienz der Leistungserbringung gesteigert? Hatten hiervon auch die Stadt / die Leistungsempfänger beziehungsweise Gebührenzahler / die Mitarbeiter Vorteile?

Als Wesensmerkmal ökonomischen Handelns gelten die Effizienz und deren Steigerung, das heißt die Verbesserung des Verhältnisses von Einsatz (input) und Ergebnis (output). Bezogen auf die hier behandelte Thematik wird der Nutzen in einer mindestens vorschriftsmäßigen, je nach Zielsetzung auch besonders umweltfreundlichen Entsorgung bestehen; die unterschiedlichen Ressourcen wie Personal, Verbrauchsgüter und Investitionen werden mit Kosten bewertet und lassen sich so in einer Größe ausdrücken. Wenn jedoch so unterschiedliche Leistungsniveaus wie besserer Service oder wirksamerer Umweltschutz Bedeutung haben, ist Effizienz nicht allein an minimalen Kosten zu messen. Bei vergleichbarem Ergebnis wird allerdings das Ziel einer der Sparsamkeit verpflichteten Entsorgungswirtschaft sein, ihren Auftrag mit den geringsten Kosten zu erfüllen. Möglichkeiten hierfür bestehen durch

- bessere Auslastung von Anlagen und Personal,
- deren geschickteren Einsatz (Rationalisierung),
- Kostendegression, zum Beispiel durch Ausnutzen vorhandener Kapazitätsreserven oder Kapazitätserweiterung (economies of scale),

- Senkung der Preise der Einsatzfaktoren (Löhne, Material),
- Erhöhung der Preise für Nebenleistungen (etwa Steigen der Preise recycelter Rohstoffe).

.....

Wirtschaftlichkeit beziehungsweise wirtschaftliche Effizienz stand bei den Überlegungen zur Rekommunalisierung im Vordergrund der Betrachtung, weniger etwa soziale Aspekte.

„Ich glaube sowohl im politischen Umfeld, aber auch speziell bei unseren Kunden, sprich der Bürgerschaft, steht zunächst das Geld im Vordergrund. (...) Wir haben wirklich unser Versprechen gehalten, hundertprozentige Kostendeckung, nicht mehr.“

.....

Vergleichbare Effizienzsteigerungen gab es auch im Abfallbereich in *Düsseldorf* und im Abwasserbereich in *Rostock*.

Die AWISTA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung mbH, gebildet durch Überkreuzbeteiligungen der Stadtwerke Düsseldorf mit privaten Entsorgungskonzernen, stellt sich als Muster für eine geschickte Nutzung personeller und anlagenmäßiger Ressourcen dar. Im Konzernverbund sind alle notwendigen Anlagen zur Entsorgung, energetischen und stofflichen Verwertung von Abfall verfügbar. Eine Optimierung des Stoffstrommanagements kann so flexibel gestaltet werden. Ferner wird auf Leistungsausweitung durch Gewinnung gewerblicher Kunden verwiesen.

So befindet sich die AWISTA nach Auslaufen von Verlustvorträgen aus der Startphase im Bereich zufriedenstellender Eigenkapitalrenditen.

.....

Eher ungewöhnlich war eine Ausgangsmotivation der Entscheidung für PPP in *Rostock*: Wichtiges Motiv für das installierte Betreibermodell war ein Schutz gegen Personalabbau im Wasser- und Abwasserbetrieb. Dessen ungeachtet hat jedoch eine Kostenreduktion durch Personalabbau im operativen Betrieb stattgefunden. Dem stand allerdings insbesondere in den ersten Jahren der Geschäftstätigkeit eine drastische wirtschaftliche Belastung durch Umsatzeinbrüche im Wasserverkauf gegenüber. Die verkauften Wassermengen haben hierdurch wieder das Niveau der 1950er Jahre erreicht.

.....

Da die Abwassergebühr zu erheblichen Teilen vom Frischwasserverkauf abhängig ist, führte diese Entwicklung zu erheblich steigenden Kosten pro Kubikmeter Abwasser. Die hierauf folgende Strategie ergibt sich aus dem Grundproblem:

„Das war immer die erste Ansage, um sich so runterzuschumpfen auf (...) das, was man immer berechnet hat. Das andere war dann natürlich, zu gucken: Welche Leistung kann ich vernünftig erbringen? Wir sind kein Konkurrent zu Tiefbaufirmen. Wir sind kein Bauunternehmen. Wir bauen Hausanschlüsse, aber mehr auch nicht, und machen kleinere Maßnahmen, wenn die nötig sind. (...) Es wird jeweils eine Betrachtung gemacht: Was kann ich wirtschaftlich erbringen mit dem Personal, das vorhanden ist?“

Noch deutlich bessere Effizienzwerte der Betreibergesellschaften finden sich im Falle *Bremen*.

.....

Hieran zeigt sich allerdings zugleich die Doppelnatur des Bewertungskriteriums. Wenn PPP Effizienzsteigerung begünstigt, so ist hiermit noch nicht gleichzeitig gewährleistet, dass diese wirtschaftlichen Vorteile auch bei anderen als den privaten Betreibern ankommen. Die Gewinnung kommunaler ökonomischer Effizienz ist dann gegeben, wenn bei unveränderter Leistung die kommunalen Haushalte eine Entlastung erfahren, Bürger beziehungsweise lokale Unternehmen von Gebührensenkungen profitieren und/oder Mitarbeiter keine Einbussen erleiden.

.....

Ergänzend zu diesen sehr guten Erträgen ist für die wirtschaftliche Analyse stets noch die Entwicklung der Liquiditätssituation der untersuchten Betriebe zu betrachten. In der Mehrzahl der Fälle ergab sich für die Betreiber hier eine sehr zufriedenstellende Situation. Neben der Möglichkeit, Investitionen aus dem Betrieb heraus zu finanzieren und Kredite zu tilgen, hatten auch Finanztransfers an die Eigentümer Bedeutung.

Im Ergebnis führen PPP-Modelle sowohl nach Ergebnissen der Dokumenten- und Bilanzanalyse als auch nach Einschätzungen der Interviewpartner zu Effizienzgewinnen. Die eingesetzten Methoden der Kostensenkung bilden eine Mischung der oben angeführten Möglichkeiten. Kosten lassen sich mit flexiblem Management auch im kommunalen Betrieb senken. Sollen Effizienzgewinne im PPP-Modell nicht nur den privaten Betreibern, sondern

auch Bürgern, Kommune und Mitarbeitern zu Gute kommen, so bedarf es bei langfristigen Verträgen einer wirksamen Regulierung.

.....

5.2.9 Ist das Organisationsmodell finanzwirtschaftlich nachhaltig?

Der Begriff der finanzwirtschaftlichen Nachhaltigkeit ist nicht scharf umrissen. Hier wird aber die Frage aufgeworfen, ob notwendige Investitionen und Finanzierungen so geplant und ausgeführt werden, dass auf Dauer eine kontinuierliche Entwicklung möglich ist. Eine Störung einer nachhaltigen Finanzierung liegt dann vor, wenn in der Vergangenheit gebildetes Finanzvermögen aufgelöst wird, wie dies zum Beispiel bei der Entnahme von Eigenkapital aus dem Gebührenhaushalt zugunsten des allgemeinen Haushaltes der Fall sein kann. Zweifel an der finanziellen Nachhaltigkeit ergeben sich aber auch, wenn erforderliche Investitionen in den Erhalt oder den Ausbau der Infrastruktur nicht mehr von den aktuellen Nutzern bezahlt, sondern zu Lasten künftiger Generationen kreditfinanziert werden. Für beide Vorgänge finden sich Belege:

....

„Es gab eigentlich einen Stimmungsumschwung. Das muss man schon so sagen. Damals hatte man den Versprechungen geglaubt, dass der Private das viel effizienter machen kann als die öffentliche Hand: die Errichtung einer Anlage, die Finanzierung, der Betrieb. Man hat damals Hochglanzbroschüren verteilen lassen an jeden Haushalt, also ein Kubikmeter Abwasser sollte 1,82 DM kosten. Das ist alles nicht so gekommen. Man hat Riesenkosten ohne ausreichende Deckung verursacht, die hat man zwischenfinanziert durch Liquiditätskredite. Sonst wäre der Verband viel, viel eher zahlungsunfähig gewesen.“

Eine Verschiebung der Finanzierungskosten zu Lasten zukünftiger Generationen wird in *Braunschweig* vermutet. Nach übereinstimmenden Aussagen diene das PPP-Modell ausschließlich der Sanierung städtischer Finanzen. Dies wird auch von dessen Befürwortern unumwunden eingestanden. Umstritten sind die Auswirkungen.

.....

Ähnliche Effekte lassen auch in *Bremen* feststellen. Das vorrangige Ziel der Privatisierung bestand auch hier in der Erzielung einmaliger Einnahmen für den laufenden Haushalt. Die gewonnenen Mittel wurden im laufenden Haushalt eingesetzt, beispielsweise für einen so genannten Stadtreparaturfond zum Zwecke baulicher Unterhaltungsmaßnahmen. Eine Schuldentilgung erfolgte indirekt nur insoweit, als der allgemeine Haushalt Kredite, die nicht von den Erwerbern übernommen wurden, künftig zu tilgen hatte. 1998 wurden aus der Veräußerung von Gesellschaftsanteilen im Abfall- und Stadtreinigungsbereich einmalige Einnahmen in Höhe von 90,5 Millionen € erzielt. Der Verkauf der restlichen städtischen Anteile an der ENO ergab im Jahre 2003 weitere 16,9 Millionen €. In der Summe erbrachte die Vermögensprivatisierung im Abfallbereich somit Einnahmen von 107,4 Millionen € für den städtischen Haushalt.

Die größere Einnahmesumme erbrachte allerdings der Abwasserbereich.

.....

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine nachhaltige finanzielle Struktur immer dann aufgegeben wird, wenn dem Abfall- oder Abwasserbereich im Zusammenhang mit dem Verkauf von Anlagen Vermögen entnommen wird. Das vorhandene Eigenkapital wird aufgelöst. Notwendige Investitionen werden überwiegend fremdfinanziert. Die Tilgung dieser Kredite ist Aufgabe zukünftiger Nutzer der Anlagen.

6. Resümee und Ausblick

Befragt wurden die Interviewpartner nach ihrer Einschätzung zu PPP-Projekten anhand von 18 Kriterien. Die Stellungnahmen zu den einzelnen Kriterien und die Bewertung des vom jeweiligen Entsorgungsträger eingeschlagenen Weges fallen sehr unterschiedlich aus. Maßgeblich hierfür ist zum einen eine insgesamt positive oder negative Grundeinstellung zu PPP-Modellen, zum anderen aber auch – und dies war Gegenstand der Interviews – eine differenzierte Nachbetrachtung abgeschlossener Privatisierungsvorgänge.

.....

Die Hauptziele sind nach dem Eindruck der Gesprächsteilnehmer im Regelfall erreicht

worden. Entsorgungsträger, die Veräußerungserlöse erhoffen, konnten im Regelfall auch hohe Erlöse verbuchen. In Bremen und Braunschweig konnten zumindest große Teile der Erlöse aus dem Verkauf der Abwasseranlagen in den allgemeinen Haushalt eingestellt werden. Kommunen, die vor der Privatisierung Probleme mit der operativen Aufgabenerledigung angegeben hatten, fanden mit der Privatisierung einen Weg, die Missstände zu beheben. In Dortmund wurde die Abfallentsorgung mit dem privaten Partner weiterentwickelt, in Rostock und Schönebeck wurden funktionierende und zeitgerechte Abwasserentsorgungsbetriebe aufgebaut. Synergieeffekte lassen sich erzielen, wenn dieses Ziel von den Verantwortlichen vorgegeben wird. In Bergkamen und Düsseldorf sollten durch Umstrukturierungen Effizienzvorteile generiert werden, dies ist gelungen. Es zeigt sich, dass vorgegebenen Ziele auch erreicht werden können. Ob die Entsorgungsträger diese Ziele unter Inkaufnahme von erheblichen Nachteilen erreicht haben, ist jeweils sehr umstritten.

.....

Es zeigen sich vielfältige Interdependenzen zwischen gewünschten Privatisierungszielen und eher unerwünschten Nebenwirkungen. Selten ist versucht worden, anhand systematischer Kriterien einen Interessenausgleich zu finden. Der Sachverhalt ist für die Entscheidungsträger nie geordnet aufgearbeitet worden. Die Interviewpartner bestätigten aber die vorgestellten Kriterien als geeignete Gesprächsgrundlage für ein PPP-Verfahren. Einige Kriterien sind für alle PPP-Verfahren bedeutsam, andere rücken oft in den Hintergrund. Eher wichtig sind die Folgen des PPP-Modells auf die Gebührenbelastung für die Bürger und auf die Entwicklungschancen der Mitarbeiter, eher nachrangig werden von den Gesprächsteilnehmern die steuerlichen Auswirkungen und fortdauernde öffentlich-rechtliche Haftungsfragen eingeschätzt.

.....

Insgesamt hängt die Beurteilung eines PPP-Projektes weniger von den konkreten Vereinbarungen zu Vertragsbeginn ab. In den Vordergrund rückt damit der Umgang zwischen den Vertragspartnern während der Vertragslaufzeit. Sind sie in der Lage, Probleme zu lösen und ein PPP-Projekt über eine lange Zeit weiter zu entwickeln? Für ein




















erfolgreiches Projekt ist es offenbar entscheidend, dass die Partner über die gesamte Vertragslaufzeit auf Augenhöhe miteinander kommunizieren und gemeinsam Lösungen suchen.


.....

Noch völlig unklar ist ferner, wie sich die verfassungs- und haushaltsrechtlichen Änderungen zur Staatsverschuldung auf die Kommunen und den Entsorgungsbereich auswirken werden. Zwar sind in den Flächenländern die Kommunen nicht direkt von der staatlichen Schuldenbremse betroffen. Ob sich der Konsolidierungszwang für die Länder jedoch auf Zweckzuweisungen und den kommunalen Finanzausgleich auswirkt oder ob die Länder für die Kommunen ebenfalls neue Schuldengrenzen beschließen, kann derzeit niemand beantworten. Vor der Erschwerung rentierlicher kommunaler Investitionen im Entsorgungsbereich durch entsprechende Regelungen kann allerdings nur gewarnt werden.

.....

Bewertungsbeispiel

Bewertung der Rekommunalisierung in Braunschweig 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				
Ökonomische Effizienz				
Regionale und soziale Folgen				
Bedeutung der Besteuerung für Organisation				
Finanzwirtschaftliche Nachhaltigkeit				
Auswirkungen auf die Gebühren				
Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt				
Mitbestimmung, Bezahlung, Betriebsklima				
Flexibilität des Modells				
Berichtspflichten zu nachhaltigem Wirtschaften				
Haftung, öffentliche Garantien und Nebenlasten				

Transparenz von Entscheidungen und vertraglichen Regelungen				
Überprüfung /Überprüfbarkeit durch unabhängige Instanzen				
Vorsorge für wieder eigenständige Aufgabenwahrnehmung				