Peter Hoffmeyer • Martin Wittmaier
Karl J. Thomé-Kozmiensky

# Privatisierung
## in der
# Abfallwirtschaft

TK

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Privatisierung in der Abfallwirtschaft** / Peter Hoffmeyer, Martin Wittmaier, Karl J. Thomé-Kozmiensky.
– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2000
(Technik, Wirtschaft, Umweltschutz)
ISBN 3-924511-94-2

ISBN 3-924511-94-2 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. Karl J. Thomé-Kozmiensky.
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2000
Druck: Mediengruppe UNIVERSAL Grafische Betriebe Manz und Mühlthaler GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert werden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.



## Vorwort

Mit den technischen Neuerungen und insbesondere mit dem Zusammenwachsen Europas sind auch die Anforderungen an die Teilnehmer des Entsorgungsmarktes gestiegen. Kommunale und private Unternehmen müssen Antworten auf rechtliche, technische und insbesondere ökonomische Fragen finden.

Mehr und mehr Kommunen und Landkreise tun dies mit der Privatisierung von Entsorgungsdienstleistungen. Praktizierte Organisationsformen sind u.a. Betreiber- und Kooperationsmodelle, wie etwa die Public-Private-Partnership (PPP). Welche Chancen und Risiken bergen diese Privatisierungsmodelle? Wie lassen sich Chancen nutzen und Risiken minimieren? Welche Besonderheiten sind bei der Ausschreibung, Vergabe und Finanzierung zu beachten?

Die Beiträge aus diesem Buch geben Antworten auf die zentralen Fragen aus der aktuellen Diskussion. Sie sprechen damit vorrangig verantwortliche Vertreter entsorgungspflichtiger Gebietskörperschaften an, die eine Privatisierung von Entsorgungsdienstleistungen erwägen, konkret planen oder optimieren. Fast nebenbei hat sich dieses Werk bei der Bearbeitung zu einem Lehr- und Handbuch über die Privatisierung in der Abfallwirtschaft entwickelt, das sich auch an Studenten und die interessierte Öffentlichkeit wendet.

Vor- und Nachteile unterschiedlicher Privatisierungsmodelle werden aufgezeigt und mit praktischen Beispielen belegt.

Neben Fragen zur geeigneten Organisationsform von Entsorgungsbetrieben werden auch Modelle und Verfahren für die zugehörige Ausschreibungspraxis und die Finanzierung beleuchtet.

Die gewonnenen Autoren, ihre ausgewiesene Kompetenz sowie ihre aktuellen Erfahrungen aus der Praxis bürgen für die umfassende und sachverständige Information über die Privatisierung von Entsorgungsdienstleistungen. Das Buch vermittelt einen breiten Überblick über die mit der Privatisierung zusammenhängenden Themen. Es liefert auch Entscheidungshilfen für die Frage, ob die Privatisierung von Entsorgungsdienstleistungen ein Modell mit Zukunft sein kann.

Mit diesem Buch wollen wir dazu beitragen, Transparenz und Objektivität in die Diskussion über die Privatisierung von Entsorgungsdienstleistungen zu bringen.

Bremen im August 2000 *Peter Hoffmeyer*

# Inhaltsverzeichnis

## Rechtsformen für Entsorgungsbetriebe

**Rechtsform für Entsorgungsbetriebe**

Karl J. Thomé-Kozmiensky ..... 9

**Möglichkeiten der Privatisierung – Von der Pflichtenübertragung zur Aufgabenprivatisierung**

Bernd Bilitewski ..... 35

**Privatisierungsmodell - Chancen und Grenzen**

Katrin Jänicke ..... 45

**Betreibermodelle – Instrumente zur Kostensenkung bei der thermischen Restabfallbehandlung**

Gebhard Schetter ..... 57

## Die Diskussion

**Privatisierung versus Kommunalisierung**

Heinz-Georg Baum ..... 69

**Privatisierung und Liberalisierung sind auch Gebote in der Entsorgungswirtschaft**

Bernard Kemper ..... 77

**Die Scheinprivatisierung**

Hans-Günter Fischer ..... 85

**Chancen und Risiken der Privatisierung von Entsorgungsaufgaben**

Nikolaus Fuchs ..... 99

**Ver- und Entsorgung – nur eine öffentliche Aufgabe?**
Bertram Wieczorek ..... 109

**Sollen kommunale Abfallentsorgungsbetriebe privatisiert werden?**
Christoph Reichard ..... 119

**Was sagen die Arbeitnehmer zur Privatsisierung?**
Kurt Lange ..... 125

## Public Private Partnership

**Vor- und Nachteile von PPP-Modellen aus kommunaler Sicht**
Antonio M. Hurtado ..... 131

**Privatisierung am Beispiel der Bremer Entsorgungsbetriebe**
Thomas Leschke ..... 135

**PPP-Modell am Beispiel der Bioverwertungsgesellschaft Radeberg**
Martin Wittmaier, Jan Finke, Jörg Friedemann, Peter Hoffmeyer ..... 139

**PPP-Modell am Beispiel der Radeberger Stadtentsorgung**
Gerhard Lemm ..... 147

## Ausschreibung

**Vergabemanagement bei der EU – Ausschreibung von Entsorgungs-dienstleistungen**
Wolfgang Britsch, Axel Beyer, Noreen Wusterhausen ..... 155





**Vergaberichtlinien für öffentliche Entsorgungsdienstleistungen**
Michael Scheier ..... 199

**Ausschreibungspraxis in der Abfallwirtschaft – Verfahren und Modelle**
Michael J. Zahlten ..... 219

**Bewertungsmodelle für Dienstleistungsausschreibungen**
Andrea Heilmann, Antje Berger ..... 229

**Neue wettbewerbs- und steuerrechtliche Möglichkeiten - Kosten-optimierung durch Ausschreibung und Pflichtenübertragung-**
Andreas Kersting ..... 237

## Finanzierung

**Finanzierung großer Privatisierungsprojekte**
Jürgen Bilstein ..... 255

**Finanzierung abfallwirtschaftlicher Betreibermodelle**
Rolf Ulrich ..... 263

**Finanzierung von abfallwirtschaftlichen Betreibermodellen**
Thomas Bock ..... 271

**Autorenverzeichnis** ..... 283

# Rechtsformen für Entsorgungsbetriebe

# Rechtsform für Entsorgungsbetriebe

Karl J. Thomé-Kozmiensky


1. Öffentlich-rechtliche Organisation ..... 13
1.1. Regiebetrieb ..... 13
1.2. Eigenbetrieb ..... 14
1.3. Eigenbetriebsähnliche Einrichtung ..... 14
1.4. Zweckverband ..... 15
1.5. Öffentlich-rechtliche Vereinbarung ..... 17
1.6. Anstalt öffentlichen Rechts ..... 18
2. Public-private Partnership ..... 19
2.1. Kapitalbeteiligungen ..... 20
2.2. Kooperationsmodelle ..... 20
2.3. Langfristige Liefer- und Leistungsverträge ..... 21
3. Privatrechtliche Gesellschaftsformen ..... 21
3.1. Gesellschaft mit beschränkter Haftung ..... 22
3.2. Aktiengesellschaft ..... 25
4. Privatisierung kommunaler Entsorgungsaufgaben ..... 27
5. Literatur ..... 32


In der kommunalen Abfallwirtschaft werden die Abfälle von Betrieben, die öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisiert sind, entsorgt.

Unter Organisationsform wird die Gesamtheit der institutionellen Arrangements und die dahinter stehenden Rechtsinstitute verstanden, mit denen die arbeitsteilig durchzuführenden Leistungsbereitstellung organisiert und umgesetzt wird. Die Unternehmen und Einrichtungen und ihre Rechtsform sind wesentlicher Bestandteil der Abfallwirtschaft.

Der Hintergrund für die Organisationsformen von Entsorgungsbetrieben ist nicht nur im rechtlichen Bereich zu sehen, sondern vielmehr in der Art und Weise, wie die öffentliche Einrichtung oder das Unternehmen, dessen sich der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bedient, die entsorgungspflichtigen Aufgaben erfüllt. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kann die Entsorgungsleistungen in drei Alternativen erbringen [10]:

- Eigenerstellung,
- Leistungserstellung in Kooperation,
- Fremdbezug der Leistungen.

Organisations- und Rechtsform sind identisch, wenn ein Regiebetrieb, Eigenbetrieb oder Zweckverband alle abfallwirtschaftlichen Leistungen mit seinem Betrieb erstellt und abgibt. Über Organisationsformen muss entschieden werden, wenn Leistungen in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Einrichtungen oder mit privaten Entsorgungsunternehmen erbracht werden sollen. Institutionell kann dies unterschiedlich gestaltet werden; z.B. mit

- Kapitalbeteiligungen,
- Kooperationsmodellen,
- lang- oder kurzfristigen Liefer- und Leistungsvereinbarungen.

Unter dem Gesichtspunkt der Entsorgungssicherheit werden langfristige Vereinbarungen bevorzugt.

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen sind der Regiebetrieb, der Eigenbetrieb, die eigenbetriebsähnliche Einrichtung, der Zweckverband und die Anstalt des öffentlichen Rechts. Durch die Beauftragung Dritter nach § 16 (1) KrW-/AbfG können privatrechtlich organisierte Unternehmen Entsorgungsaufgaben übernehmen.

Die Beauftragung Dritter hat durch die Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf vom 12.1.2000 (Az.: Verg 3/99) eine neue Variante bekommen. Danach ist es zulässig, dass sich eine Stadt einer anderen Stadt als Dritter im Sinne des § 16 (1) KrW-/AbfG zur Erfüllung abfallwirtschaftlicher Aufgaben im Rahmen eines Vergabeverfahrens anbietet.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungspflichtigen – i.d.R. die Städte und Landkreise – erfüllen die ihnen mit § 15 (1) KrW-/AbfG

*Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und*





*Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe der §§ 4 bis 7 zu verwerten oder nach Maßgabe der §§ 10 bis 12 zu beseitigen. Werden Abfälle aus den in § 5 (4) genannten Gründen zur Beseitigung überlassen, sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Verwertung verpflichtet, soweit bei ihnen diese Gründe nicht vorliegen.*

gesetzlich zugewiesene Aufgabe der Abfallentsorgung mit öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisierten Abfallentsorgungseinrichtungen. Dies sind die Gesamtheit des personellen und sachlichen Mittel der Kommune zur Entsorgung der auf den Grundstücken ihres Zuständigkeitsgebiets anfallenden Abfälle. Abfallentsorgungseinrichtungen sind die Gesamtheit des eingesetzten Personals und der Gegenstände zur Erfüllung der Abfallentsorgungspflicht. Hierzu gehören die für die Aufgabenerfüllung eingesetzten

- Verwaltungsbediensteten,
- gewerblichen Mitarbeiter,
- Abfallberater,
- Abfallgefäße,
- Fahrzeuge,
- Umschlagstationen,
- Behandlungsanlagen, wie
  - Abfallverbrennungs- und
  - Kompostierungsanlagen.

In der Regel sind die Kreise und kreisfreien Städte öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des § 13 (1):

*Abweichend von § 5 (2) und § 11 (1) sind Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen verpflichtet, diese den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen (öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger) zu überlassen, soweit sie zu einer Verwertung nicht in der Lage sind oder diese nicht beabsichtigen. Satz 1 gilt auch für Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen, soweit sie diese nicht in eigenen Anlagen beseitigen oder überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern.*

Eine Sonderstellung nimmt Nordrhein-Westfalen ein [13]. Hier sind auch die kreisangehörigen Städte und Gemeinden öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger. Sie sammeln Abfälle ein und befördern sie zu den Umschlagsstationen oder zu den Abfallentsorgungsanlagen des Kreises.

Die Kreise und kreisfreien Städte behandeln lediglich die Abfälle. Damit sind die abfallwirtschaftlichen Aufgaben in Nordrhein-Westfalen zwischen den Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden aufgeteilt. Die kreisfreien Städte erfüllen die abfallwirtschaftlichen Aufgaben – Einsammeln, Befördern, Behandeln und Ablagern – aus einer Hand.

Die Organisationsformen für die kommunale Abfallwirtschaft sind vielfältig. Öffentlich-rechtliche Organisationsformen sind

- der Regiebetrieb,
- der Eigenbetrieb,
- die eigenbetriebsähnliche Einrichtung,
- der Zweckverband,
- die öffentlich-rechtliche Vereinbarung,
- die Anstalt öffentlichen Rechts.

Privat wird organisiert durch

- Beauftragung Dritter nach § 16 (1) KrW-/AbfG,

  *Die zur Verwertung und Beseitigung Verpflichteten können Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen. Ihre Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Pflichten bleibt hiervon unberührt. Die beauftragten Dritten müssen über die erforderliche Zuverlässigkeit verfügen.*

- Aufgabenübertragung auf Dritte nach § 16 (2) KrW-/AbfG

  *Die zuständige Behörde kann auf Antrag mit Zustimmung der Entsorgungsträger im Sinne der §§ 15, 17 und 18 deren Pflichten auf einen Dritten ganz oder teilweise übertragen, wenn*

  1. *der Dritte sach- und fachkundig und zuverlässig ist,*
  2. *die Erfüllung der übertragenen Pflichten sichergestellt ist und*
  3. *keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.*

  *Die Pflichtenübertragung der privaten Entsorgungsträger auf Dritte bedarf der Zustimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Sinne des § 15.*

Bei der privaten Organisation wird zwischen formeller und materieller Privatisierung unterschieden.

- Bei der **formellen Privatisierung** löst eine Gemeinde eine ihr obliegende gesetzliche Aufgabe, z.B. die Abfallentsorgungspflicht, aus dem unmittelbaren Verwaltungsbereich heraus und betraut mit der Erfüllung der Aufgabe oder Pflicht ein kommunales Unternehmen in der Rechtsform des Privatrechts, dies kann z.B. eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder eine Aktiengesellschaft (AG) sein.
- Die **materielle Privatisierung** ist die vollständige und endgültige oder befristete Übertragung kommunaler Aufgaben auf private Personen.

  Die kommunale Aufgabe wird aus dem öffentlichen Bereich entlassen. Das Leistungsangebot der öffentlichen Verwaltung wird verringert, weil die Aufgabe nicht mehr von ihr, sondern von Privaten erledigt wird.





## 1. Öffentlich-rechtliche Organisation

Die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen werden in der Reihenfolge ihrer zunehmenden Unabhängigkeit von Politik und Verwaltung der Kommunen beschrieben. Die Möglichkeit der Einflussnahme ist aber in jedem Fall erhalten, weil die öffentliche Körperschaft Eigentümer des Entsorgungsbetriebes bleibt.

### 1.1. Regiebetrieb

Der Regiebetrieb ist eine Abteilung der Kommunalverwaltung – ein Amt. Er besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit und unterliegt leitungs-, personal- und haushaltsmäßig der Regie der Kommunalverwaltung. Der Haushalt wird auf der Grundlage der Vorschriften für das kommunale Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen geführt. Der Abfallgebührenhaushalt der öffentlichen Einrichtung Abfallentsorgung ist unselbständiger Bestandteil des allgemeinen Verwaltungshaushalts der Kommune. Das Personalwesen ist ein Bestandteil des allgemeinen Stellenplans der Kommunalverwaltung.

Der Regiebetrieb ist vollständig in die Gemeindeverwaltung integriert. Er unterliegt auch wie die Gemeinde selbst als Teil der Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts keiner Steuerpflicht bei der Erfüllung seiner hoheitlichen Aufgaben. Die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben mit einem Regiebetrieb ist steuerrechtlich ohne Folgen. Als Konsequenz ist die Mehrwertsteuer Teil der Kosten.

Als Vorteil werden niedrige Kosten genannt, weil für den Eigenbetrieb ein eigenständiger Organisationsapparat nicht notwendig ist. Nachteilig ist die geringe Kostentransparenz, weil für den Eigenbetrieb eigene Haushalts- und Rechnungsführung nicht existieren.