Rekommunalisierung oder Public Private Partnership: Daseinsvorsorge in Bremen ab 2028

27. Europäischer Verwaltungsreformkongress,
Forum Verwaltung in Europa

Ernst Mönnich, Benno Reinhardt Bremen 3/2024

Gliederung

1. Privatisierungen der Daseinsvorsorge in Deutschland und Bremen seit Beginn der 90er
2. Ansprüche an eine nachhaltige Organisationslösung am Beispiel Abwasser Bremen
3. Organisatorische Gestaltungsalternativen
4. Messbarkeit von Nachhaltigkeit
5. Aktuelle Entscheidungssituation zu Elementen der Daseinsvorsorge im Umweltbereich
6. Realität politischer Entscheidungen: Entscheidungen mit Tunnelblick
7. Fallanalyse Wasser-, Abwasserrekommunalisierung als Option 2028
8. Europäischer Systemvergleich als Antwort auf den Wasserleitfaden des BMWA
9. Fragen/Stichworte für eine Organisationsempfehlung
10. Fazit

Literatur

1.1 Privatisierungsbeispiele Deutschland/Bremen

- Privatisierungen Bund: Post – Telekom, Versteigerung Mobilfunklizenzen, Börsenvorbereitung Bahn – Streit um Trennung von Betrieb und Infrastruktur
- Privatisierungen Hansestadt Bremen:
  - Verkauf der Stadtwerke Bremen – Rückkauf Minderheitsbeteiligung Netz-GmbH,
  - Privatisierung der Abfallwirtschaft, jetzt PPP Abwasserprivatisierung als PPP,
  - Verkauf/Rückkauf kommunaler Wohnungsbaugesellschaften (Brebau),
  - Privatisierung/Rekommunalisierung Rechenzentrum

1.2 Privatisierungspläne für den „abgespeckten Gewährleistungsstaat“

Tea Party Ideen für D: Roland Berger Empfehlung für Bremer Senat – Auftrag gestoppt!

2.1. Modell Abwasser Bremen

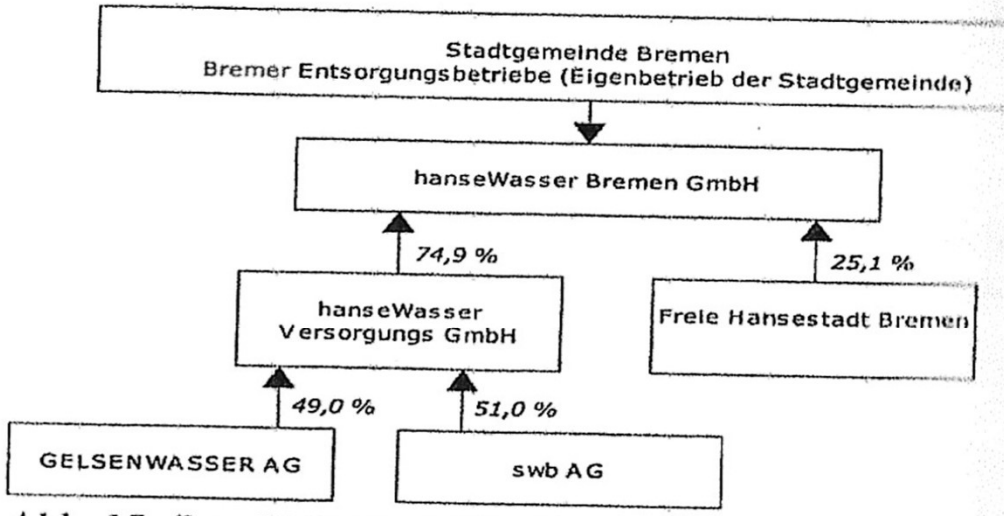


Abb. 15: Das PPP-Modell in Bremen für den Bereich Abwasserentsorgung
Quelle: eigene Darstellung

2. Ansprüche an eine nachhaltige Organisationslösung.

2.2. Begriff der Nachhaltigkeit

Dimensionen und Strategien der Nachhaltigkeit

Bernd Siebenhüner, Homo sustinens, Marburg 2001, S. 78

2.3 Entscheidungskriterien einer nachhaltigen Organisation

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**

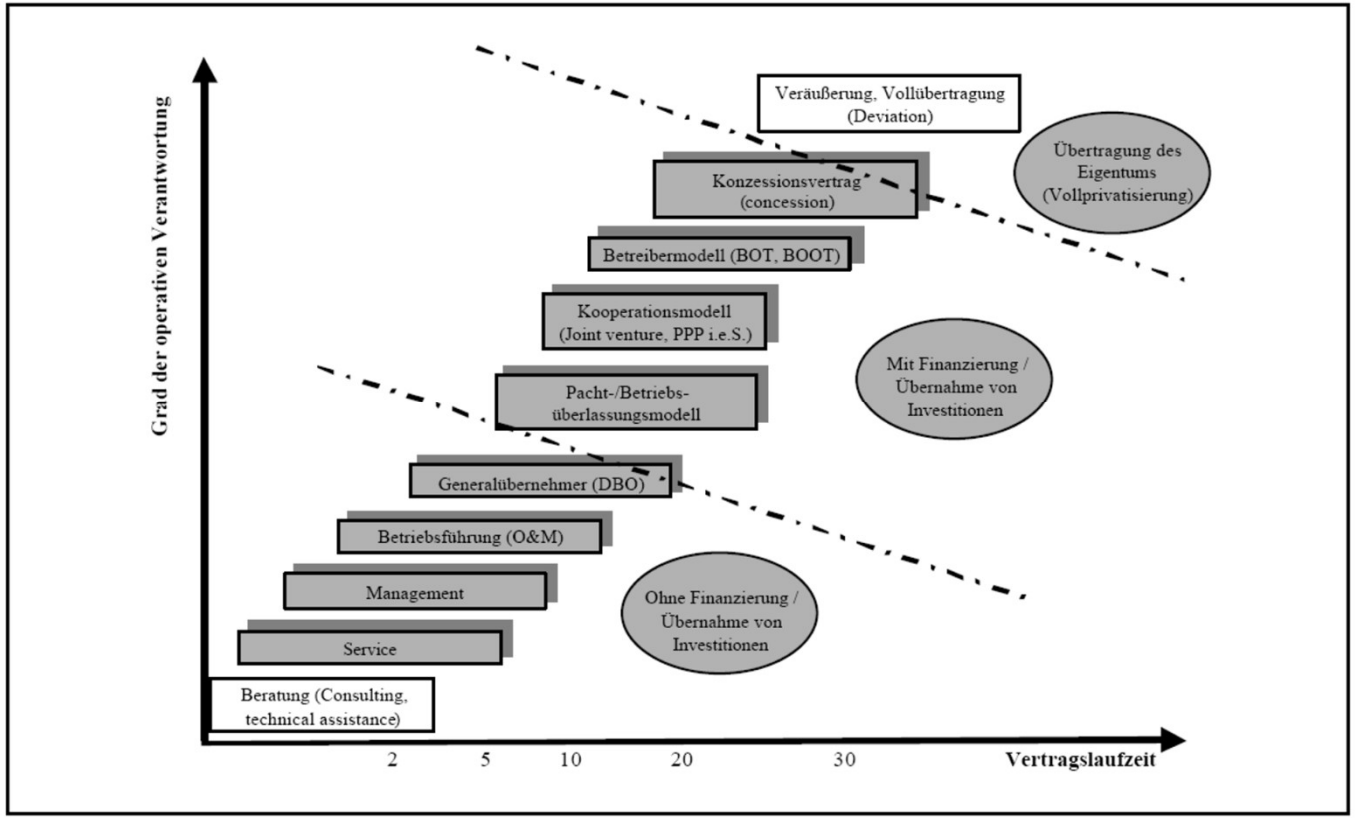
2.4 Komplexe Bewertungen

Bewertung PPP-Modell Stadt Bremen auf Nachhaltigkeit der Entsorgung im Bereich Abfall				
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 Aufgabenwahrnehmungs				

Bewertung PPP-Modell Stadt Bremen 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 Aufgabenwahrnehmungs				

Quelle: Gahrmann u.a. 2012

3. Organisationsvarianten



Quelle: BMWA (Hrsg.), Wasserleitfaden, 2005

PPP: Enge Definition: Gründung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft (joint venture)
Weite Definition: Bildung eines langfristigen Vertragsverhältnisses zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben
Quelle: EU, Grünbuch zu Öffentlich Privaten Partnerschaften

4. Problem der Messbarkeit der Nachhaltigkeit

- Schwierige Erfassung des Sachverhaltes (18 Kriterien und 10 Modelle)

- Individuelle Interpretation der Nachhaltigkeitskriterien durch die Beteiligten

- Grenzen der Herstellung eines eindeutigen Ergebnisses
  (viele Variablen, differenzierende Beschreibung und Gewichtung von Kriterien)

- Eine Diskussion über Nachhaltigkeit produziert keine Wahrheit, sondern Meinungen und Standpunkte

- Nachhaltigkeit bedeutet daher auch, dass alle Gesichtspunkte in der Entscheidungsfindung gleichberechtigt und transparent berücksichtigt werden

- Beispiele Abwasser Bremen und Abfall Tübingen

5. Aktuelle Organisationsentscheidungen zur Daseinsvorsorge im Umweltbereich

- Abwasserbereich: Leistungsverträge für Abwasser-PPP laufen 2028 aus, Kündigungsfrist bis 2026,
- Abfallwirtschaft/Stadtreinigung: PPP-Verträge für beide Bereiche laufen 2028 aus. Soll nur die Straßenreinigung rekommunalisiert werden?
- Wasserversorgung: Konzessionsverträge für swb/Wesernetz laufen 2028 aus. Soll rekommunalisiert oder eine Beteiligung der Stadt am operativen Geschäft realisiert werden?

6. Realität politischer Entscheidungen mit Tunnelblick

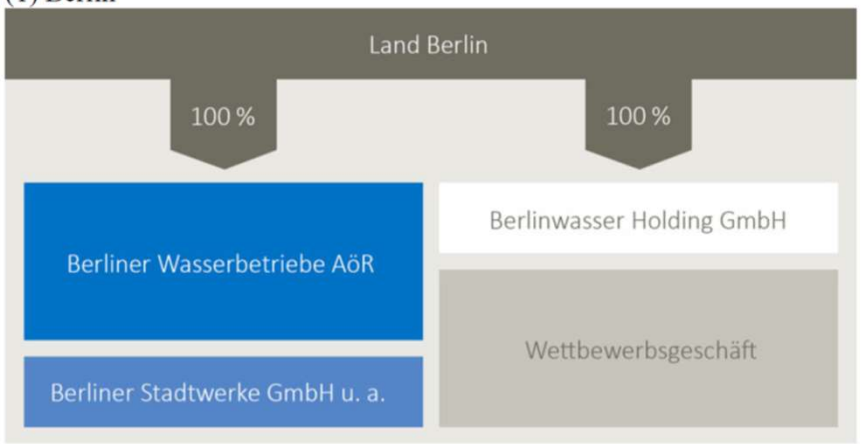
- Privatisierungsentscheidungen HB 96-99: Hauptziel - Maximierung einmaliger Einahmen
- Partielle Rekommunalisierungsentscheidung Abfall/Straßenreinigung 2014/15: Auswahl der wirtschaftlich ungünstigsten Lösung (vgl. Econum 2014), Hauptziel – Neutralisierung eines kontroversen Themas vor einer Wahl
- Gelingt eine problemadäquate Lösung bei den anstehenden Entscheidungen?

7.1 Wie ist die Ausgangssituation einer Entscheidung?

- Wasser
  Minderheitsbeteiligung Stadt am Netz, 100% Eigentum swb am Vertrieb, Sonderkündigungsrecht Konzession 2028, Beschaffungskonzept Wasser in Vorbereitung, Steuerungsfunktion swb für ewe im regionalen Kontext
- Abwasser
  Minderheitsbeteiligung Stadt an Hansewasser, Private Eigner swb und Gelsenwasser, Auslaufen von Betreiber- und Pachtverträgen 2028, klare Endschaftsregelungen, Europaweite Neuausschreibung oder Rekommunalisierung
- Abfall/Stadtreinigung
  Aufgabenträger Bremer Stadtreinigung AöR, Operative Aufgabenerfüllung durch gemischtwirtschaftliche GmbHs mit städtischer Minderheitsbeteiligung von 49%.
- Koalitionsvertrag
  Arbeitsauftrag für Klärung einer Anschlusslösung Abwasser, Rekommunalisierung Stadtreinigung, Fortsetzung PPP im Abfallbereich.

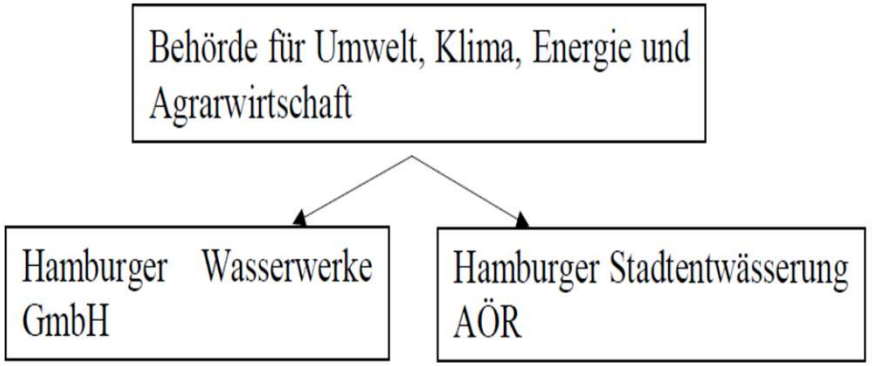
7.2 An welchen Organisationsmodellen kann man sich orientieren?

(1) Berlin

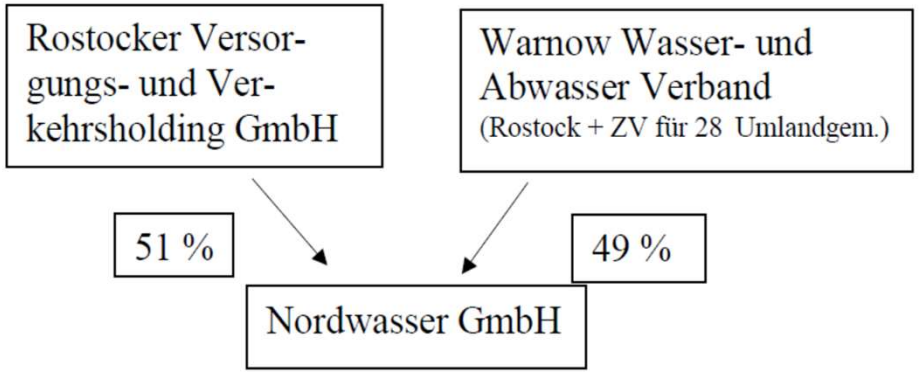


Quelle: bwb.de

(2) Hamburg



(3) Rostock



8. Europäischer Systemvergleich als Antwort auf den Wasserleitfaden des BMWA

Vorteile öffentlicher Organistion:

- hinsichtlich Leistungsqualität, z.B. Reinigung des Abwassers,
- und Preisentwicklung

Quelle: Getzner, Plank 2021

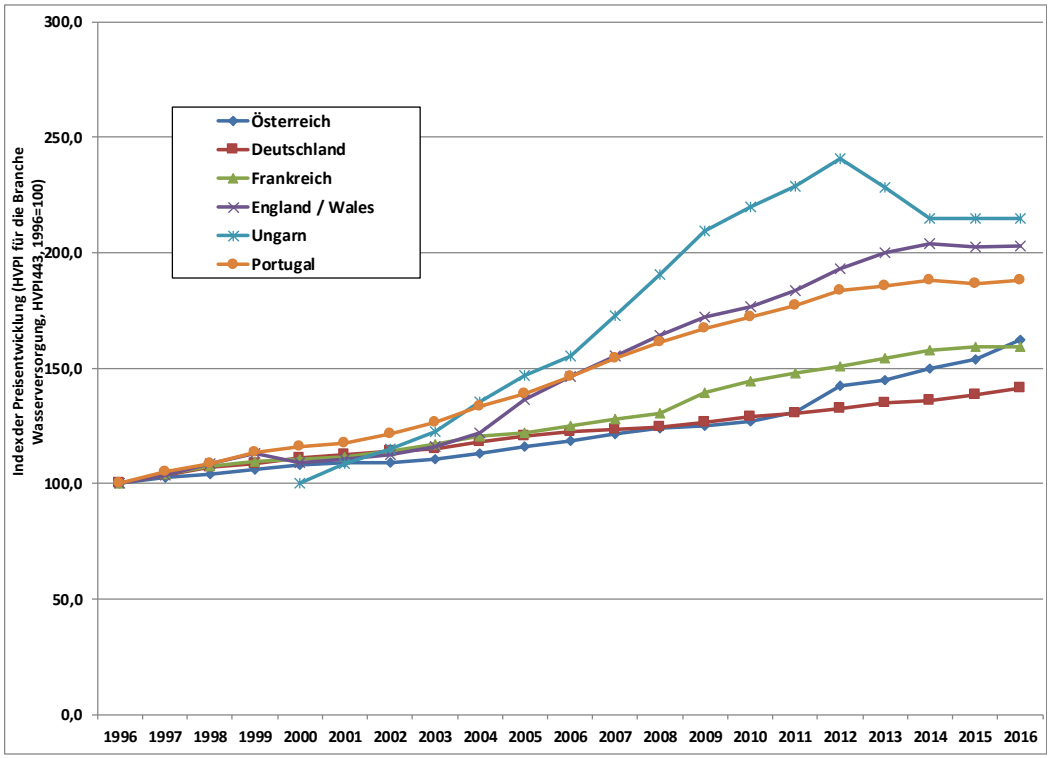


Abbildung 4: Index der Preisentwicklung der Wasserversorgung (1996–2016; 1996=100)
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen auf Basis von folgenden Datengrundlagen:
BMLFUW (2008; 2012b); ÖVGW (2016); WIFO (2014) für AT; DESTATIS (2016) für DE;
BMLFUW (2007); BIPE (2010; 2015); INSEE (2016); MEEM (2016); EEA (2013) für FR; Waterwise (2017);
OFWAT (2016); EEA (2013) für E/W; KSH (2015; 2016); Papp (2007) für HU; ERSAR (2016) für PT.

9. Fragen und Stichworte für eine Organisationsempfehlung 1

- Ökologische Herausforderungen die Kommune und Region betreffen?
  Klimawandel/Knappheit/Starkregen/Flusswassernutzung/
  Belastung mit Schadstoffen/…
- Synergien zwischen Wasser und Abwasser?
  Siedlungswasserwirtschaft, getrennte Netze, z.T. konkurrierende Ziele, Planungsverbund?
- Voraussetzungen für effektives und effizientes Management?
  In allen Varianten realisierbar!
- Steuerliche Optimierung
  steuerliche Vorteile ör Organsation gegeben aber geringere Bedeutung bei Wasser/Abwasser im Gegensatz zu Abfall/Stadtreinigung: Steuerfreiheit vs. vermind. Steuersatz + Vorsteuerabzug, Verlustausgleich bei privatrechtl. Orga. nutzen

9. Fragen und Stichworte für eine Organisationsempfehlung 2

- Transaktionskosten
  Bürokratielasten vs. Kosten für Vergabe und Controlling
- Bürgerbeteiligung
  Instrument für Akzeptanz erforderlicher Verhaltensänderungen? Kosten- und Gebührenkontrolle
- Mitarbeiterinteressen
  Mitbestimmung in allen Varianten sicherbar, Besitzstandwahrung bei Rekommunalisierung?
- Altlasten der Abwasserprivatisierung (Prognose ca. 600 Mio.€) – bewirken mit Rückkauf der Gesellschaftsanteile aber nur die Wiedereingliederung eines Schattenhaushaltes!
  Kosten einer Rekommunalisierung Wasser?
- Ist regionale Kooperation sinnvoll?
  Abhängigkeit beim Trinkwasserbezug erfordert nachhaltige Kooperation!

10. Fazit

- Trinkwasser/Abwasser = kommunale Pflichtaufgaben; = natürliche Monopole ohne Wettbewerb im Netz, umweltpolitische Gestaltungsaufgaben mit Wechselwirkungen
- Abwasser-PPP: finanzwirtschaftliches Desaster für HB, Trinkwassersparte wurde mit swb privatisiert; Spartenergebnisse bei swb intransparent; Blick auf Hamburg: profitable Aufgabe
- Prüfung von Synergieeffekten erforderlich
- Fiskalische Entlastung durch Holding-Kombination mit Zuschussbetrieben prüfen (Bsp. Bäder-GmbH)
- Abfallwirtschaft/Stadtreinigung = kommunale Pflichtaufgabe mit Anschluss- und Benutzungszwang, teilweise natürliches Monopol
- Aktuelle Beschlusslage zementiert ein wirtschaftlich für die Stadt nachteiliges Organisationsmodell

Quellen

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hg.): Wasserleitfaden, Berlin 2005

Econum, Bewertung von alternativen Organisationsformen für die Abfallentsorgung und die Straßenreinigung/ den Winterdienst in der Stadtgemeinde Bremen ab dem Jahr 2018, Bremen 2014

Gahrmann, Mönnich, Moewes, Overman, Reinhardt, Wüst: Public Private Partnership, 2 Bd. Berlin 2012

Gahrmann, Mönnich, Moewes, Reinhardt: Wasserwirtschaft zwischen Gemeinwohl und Profit, Bremen 2021

Getzner, Plank: Ausgewählte europäische Systeme der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung im Vergleich, in: Gahrmann u.a., Bremen 2021, S. 42-85

Kluge, Libbe: Transformation netzgebundener Infrastruktur, Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser, Difu, Berlin 2006

Kuhn, Mönnich, Moewes: Zurück zur Kommune?! Berlin 2016

Mönnich, Public-Private-Partnership – Segen oder Fluch? In: Der Gemeindehaushalt 5/2007, S. 97-101

Mönnich, Moewes, Reinhardt: Zum Stand der Rekommunalisierungsdiskussion für die Entsorgung in Bremen, Bremen 2/2015

Mönnich, Null-Zins-Politik und PPP: Ein Kaleidoskop zu Fallbeispielen von Markt- und Staatsversagen, in: DIW Berlin, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 3/2018, S. 195-210

6 Finanzwirtschaftliche Nachhaltigkeit der Abwasserprivatisierung?

- Verkauf bei Berücksichtigung aller Informationen grob unwirtschaftlich
- Rechnungshofskontrolle?
- Gebühren steigen durch Indexklauseln unabhängig von Kosten des Betreibers
- Stadt sichert geringe Kreditzinsen der Privaten

- Hohe, risikolose Gewinne der Erwerber: EK-Rendite priv. zw. 19 und 30% nach Steuern (2008-20)
- Steuerliche Belastung der Leistungen (≙ 13 Mio.€/a) – Gewinner Bund u.a. Länder
- Langfristige Bindung ohne Wettbewerb
- Langfristlast Mietereinbauten

Privatisierung als „Hans im Glück-Politik“

7 Abwasserprivatisierung mit Forfaitierungsmodell

Kaufpreis/Pachterlös 99: 361,9 Mio. € (weitgehend kreditfinanziert)

Bremen Hansewasser Eigentümer

Leistungsentgelt (enthält notwendige Investitionen)

Eigentum an Investitionen erhalten private Eigner

Mietereinbauten: 280 Mio. €
Kredite HW mit Bürgschaft der Stadt 376 Mio. € (31.12.20)

Abwassergebühr **Belastung 2028:**

Mietereinbauten 2028?

387,2 Mio. € + MwSt = 461 Mio. €

Restwert Anlagevermögen

Bürger 136,3 Mio.€ * 0,749 * 1,19 = 121,5 Mio.€ **582,5 Mio.€**

Quellen: Gahrmann a.a.O, Hansewasser GB 2020, Stadtbürgerschaft Drs. 19/583S

Würden Sie Ihr Haus verkaufen, wenn Sie für die Kredite des Käufers bürgen müssen?