

Konferenz für Kommunales Infrastruktur-Management, Berlin

01.Juni 2012

Einheitliche Wertstofffassung im Modell der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen

Eine ökonomisch-(verfassungs-)rechtliche Analyse

Anna Wallbrecht

Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

Dieser Vortrag basiert auf interdisziplinären Forschungsarbeiten von Thorsten Beckers und Anna Wallbrecht (TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)) sowie Prof. Dr. Georg Hermes (Institut für Öffentliches Recht, Goethe Universität Frankfurt am Main) im Auftrag des Verbands Kommunaler Unternehmen (VKU). Das Gutachten wurde in enger Kooperation mit Herrn Dr. Ralf Gruneberg und Frau Dr. Anke Wilden (beide Gruneberg Rechtsanwälte) erstellt und mit inhaltlichen Hinweisen von Herrn Prof. Dr. Heinz-Georg Baum (Professor für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre am Fachbereich Lebensmitteltechnologie der Hochschule Fulda, Direktor "Betriebswirtschaftliches Institut für Abfall- und Umweltstudien - BIFAS") und Herrn Walter Hartwig (Vorstand VIVO KU und Vorsitzender des Fachausschusses Duale Entsorgungswirtschaft des VKU) unterstützt.

Agenda

- 1. Hintergrund und Ziel**
- 2. Darstellung Modell 4**
- 3. Übergangsphase**
- 4. Zusammenfassende Bewertung**

Hintergrund, Ziel und Vorgehen des Projekts

Hintergrund

- Defizite im **Status Quo**
- Zusätzlich: Diskussion um die **Einführung einer sogenannten Wertstofftonne im Holsystem**
- **Defizite bei Modellen in der politischen Diskussion** (Modell 2 und 3 aus IGES / CYCLOS / TU Berlin - WIP (2011))
- **Keine Berücksichtigung des Kommunalisierungsmodells mit zentralen Steuerungselementen** (M4 ebenda.) im UBA Planspiel

Ziel

- **Vertiefte ökonomische Analyse und Ausgestaltung** eines Kommunalisierungsmodells mit zentralen Steuerungs- und Anreizelementen
- Berücksichtigung der **Umsetzbarkeit aus verfassungs- und abfallrechtlicher Sicht**
- Außerdem: **kurzer Vergleich** mit anderen Modellen

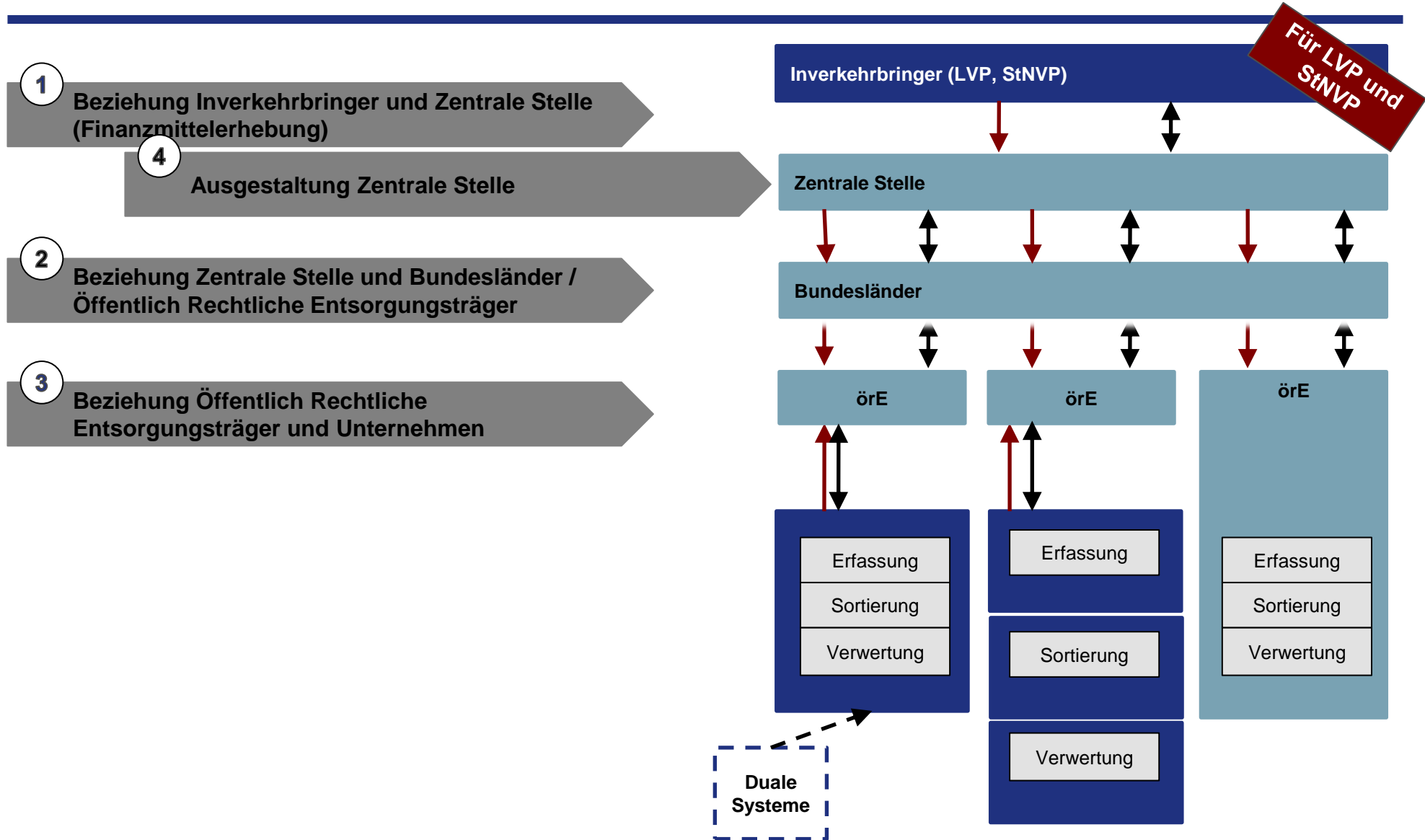
Vorgehen

- Darstellung des Modells
- Diskussion der ökonomischen Rationalität mit Berücksichtigung von **Kosteneffizienz, ökologischer Zielerreichung und Qualität aus Haushaltssicht, sowie Verteilungswirkungen**
- Juristische Analyse des Modells, dabei **kursorische verfassungsrechtliche Prüfung der Machbarkeit** (modell-kritische Aspekte), Validierung zu einem vergleichbaren Grad alternativer Modelle
- Untersuchungsfokus: LVP (+ StNVP)

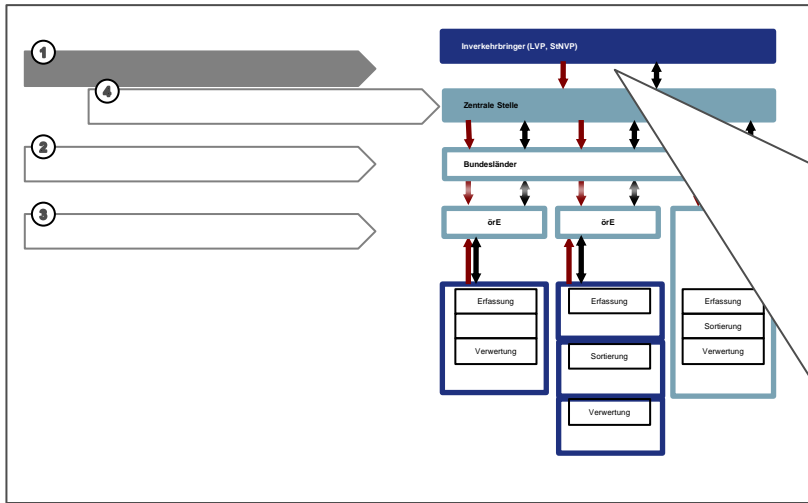
Agenda

1. Hintergrund und Ziel
2. Darstellung Modell 4
3. Übergangsphase
4. Zusammenfassende Bewertung

Vier Ebenen des Modell 4 werden detailliert und diskutiert



Beziehung IVB und ZS: IVB zahlen Entgelte und melden Menge an Zentrale Stelle



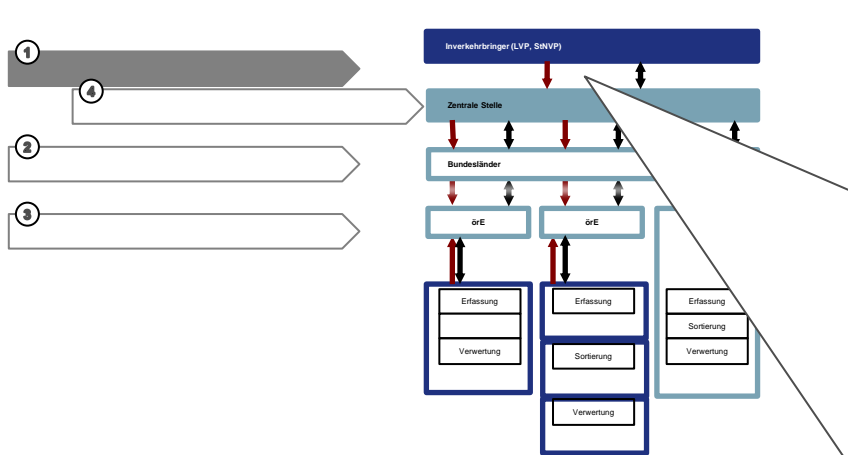
Kreis der Verpflichteten

- Verpflichtetenkreis umfasst **LVP und auch StNVP-Inverkehrbringer**
- **Variationsmöglichkeiten** unproblematisch möglich

Finanzmittel-erhebung

- Produktverantwortung als **Finanzierungsverantwortung**
- IVB tragen **Gesamtsystemkosten** für die Erfassung, Sortierung und Verwertung von LVP und StNVP unter Berücksichtigung der Verwertungserlöse
- Abgabe orientiert an **materialspezifischen Kosten und Erlösen je Fraktion**
- **Zentrale Stelle erhebt Abgabe** bei den Inverkehrbringern
- **Standardisierte Tarife**
- Rechtliche Umsetzung als **Sonderabgabe**
- **Variationsmöglichkeiten** bei Einnahmequellen möglich

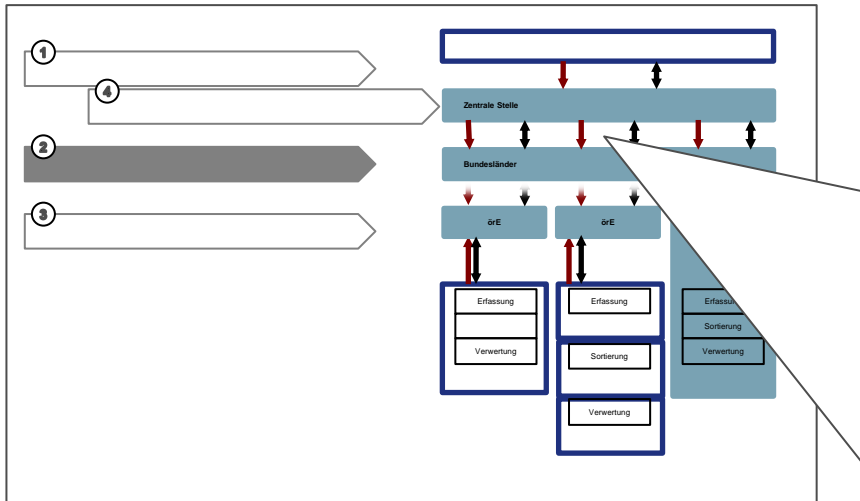
Beziehung IVB und ZS: IVB zahlen Entgelte und melden Menge an Zentrale Stelle



**Mengen-
meldung
und -kontrolle**

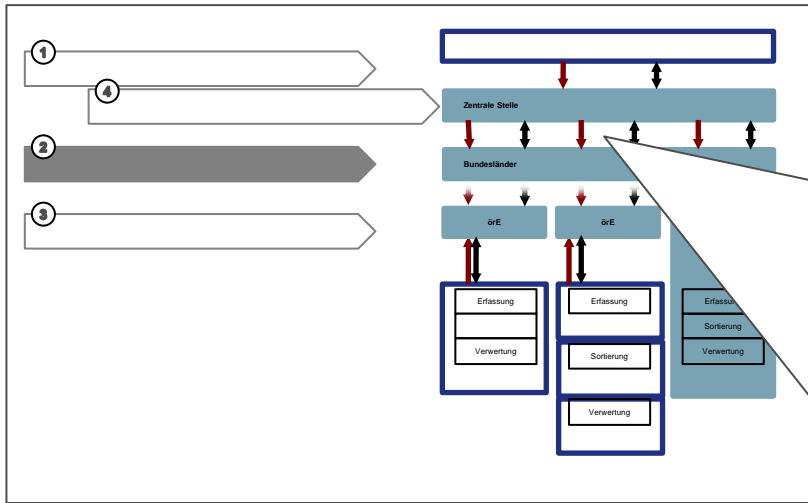
- Inverkehrbringer melden die **inverkehrgebrachte Gesamtmenge an die Zentrale Stelle**
- Nachweis erfolgt weiterhin über **Vollständigkeitserklärung (§ 10 VerpackVO)**
- **Zentrale Stelle hat Vollzugsaufgaben**

Beziehung ZS und Land / örE (1 / 4): Vorgelagerte Prämissen zu Zielverwertungsmengenvorgaben



- Weiterhin **Ziele in Bezug auf die stoffliche Verwertung von LVP und perspektivisch auch StNVP** für Haushalte und gleichgestellte Anfallstellen
- Struktur der Soll-Vorgabe:
 - Direkte Fixierung von **absoluten Zielverwertungsmengen je örE** (bezogen auf Einwohnerzahlen und ggf. weiteren Einflussgrößen)
 - **Einheitlich bundesweite Zielverwertungsmenge**
 - **Alternative Bezugsmenge** für Quoten:
 - **Gesamtmenge** sämtlicher LVP und StNVP, über eine repräsentative deutschlandweite Anzahl Sortieranalysen der getrennten Erfassung und des Restmülls (inkl. Sperrmüll) ermittelt
 - Durch Experten berechnete sogenannte **Marktmenge** aller LVP und StNVP, die bundesweit inverkehrgebracht werden
 - **Lizenzmenge** wie im Status Quo
 - Höhe der **Zielverwertungsmengenvorgaben von Politik zu bestimmen** (annahmegemäß soll der Status Quo nicht unterschritten werden)

Beziehung ZS und Land / örE (2 / 4): Gewährleistung der Gesamtzielmenge durch kontrollierten Mengenhandel

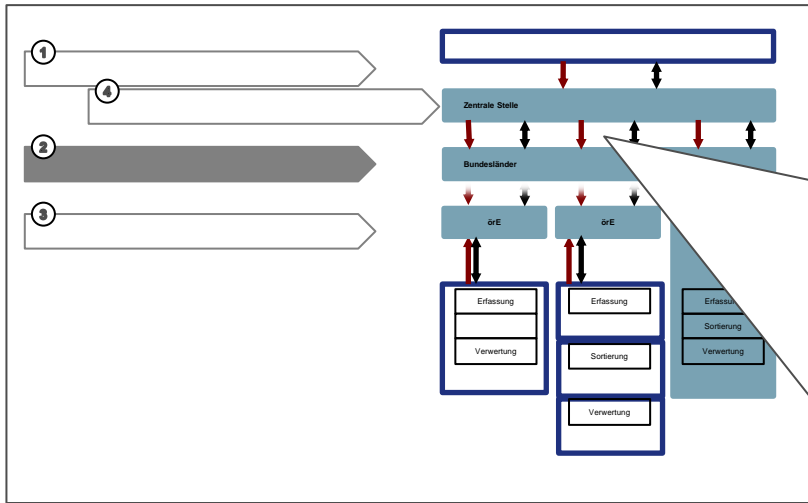


*Mengenmeldung
im föderalen
System*

**Entfällt bei Pflicht
zu WST im
Holsystem**

- Zielverwertungsmengenvorgabe durch Politik in **Bundesgesetz kodifiziert**
- **Länder sichern Einhaltung** der Vorschriften
- **Systemsteuerung durch Bundesländer** durch **Erteilung von Ausnahmegenehmigungen zum systematischen Unterschreiten** der Mindestmenge durch einzelne örE (Kapazitätswahlentscheidungen)
 - Ex-ante Mengenausgleichshandel (Vertrag) zwischen einem oder mehreren örE innerhalb oder zwischen BL über Folgejahre
 - Festlegungen der ZS zu diesen Kontrakten z.B. technisch sachgerechte Kontraktperiode
 - Anzeige- und Offenlegungspflicht gegenüber der ZS
 - Konsultationspflicht der beteiligten BL
 - Physische Unterlegung der Mengenausgleichsnachweise
 - Verbot von Ausgleichshandel mit gewerblichen Mengen
- Auch **kurzfristiger Mengenausgleichshandel** in einer Periode

Beziehung ZS und Land / örE (3 / 4): ZS berechnet und zahlt Vergütung via Bundesländer an örE



Zahlungen an örE

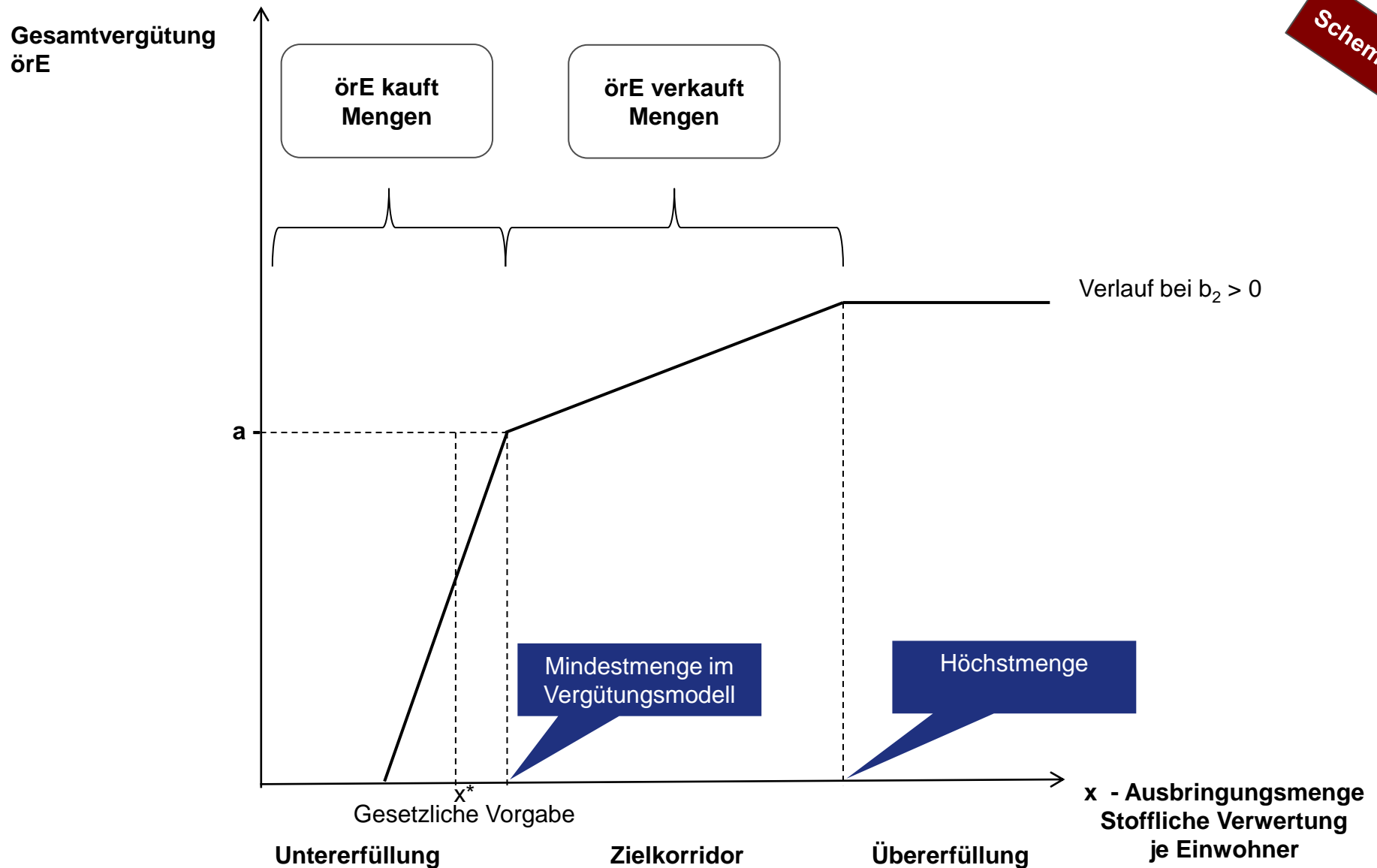
- **Zahlung der Vergütung** an die örE an **föderales System** angepasst
- **Zentrale Stelle ermittelt die absoluten Zahlungsbeträge** für die individuellen örE
- Die Zentrale Stelle überweist Vergütung der örE an das **Bundesland, welches Zahlungen unverändert weiterleitet**

Vergütungsmodell

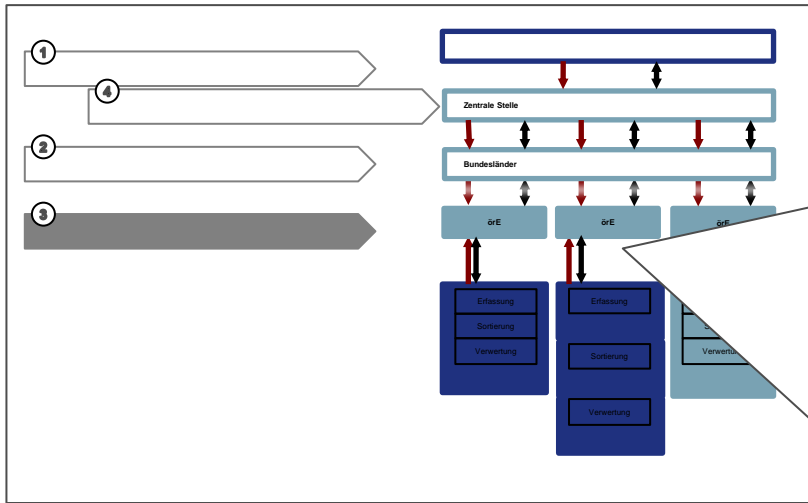
- Zentrale Stelle entwickelt die **bundesweite Vergütungsformel** für die örE
- **Anreize zur Kostenminimierung** und zum **(Über-)Erfüllen der stofflichen Verwertungsziele**
- **Politisch definierte Distributionsziele** möglich
- **(Variations-)Recht** bezüglich des Vergütungsmodells zur **Systemstabilisierung**
- **Vergütung ohne Bezug** zu den tatsächlich beim einzelnen örE **angefallenen Kosten**

Beziehung ZS und Land / örE (4 / 4): Anreize werden durch die Vergütungsfunktion gesetzt

Schematisch



Beziehung örE und Leistungserbringer: Weitreichende Autonomie der örE in der organisatorischen Ausgestaltung



Organisation

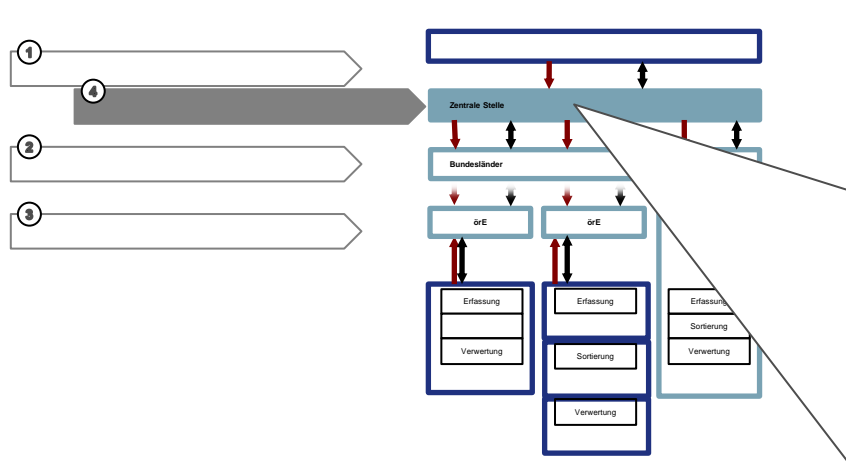
Einschränkung bei Pflicht zu WST im Holsystem

- Weitreichende **Autonomie der örE auf allen Wertschöpfungsstufen** bezüglich der Frage der **Eigenerbringung oder Ausschreibung** ermöglicht:
 - Strategiewahlentscheidungen
 - Innovationen
 - Übergreifende Optimierung
- Möglichkeit der Fremdvergabe von Leistungen auch als **integrierte Vergabe** z.B. an Sortierer

Qualitäts-sicherung

- **Zentrale Standards** zur Leistungserbringung / -qualität durch ZS zu erarbeiten
- Beibehaltung des aktuellen **Mengenstromnachweissystems**
- **Umfassende Informationspflichten** von örE gegenüber ZS und Ländern
 - bei Ausschreibungen
 - bei Inhouseaktivitäten (Standards im Rechnungswesen)

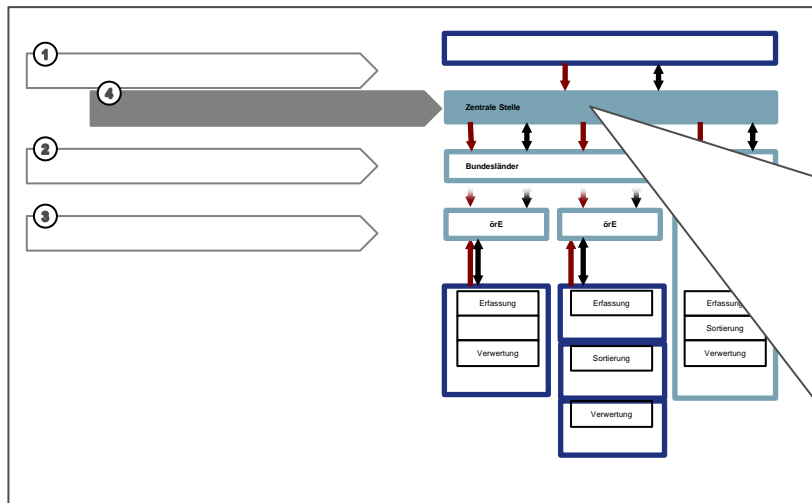
Ausgestaltung der ZS (1 / 2): ZS ist eine Bundesoberbehörde, die aus IVB Sonderabgaben finanziert wird



Rechtliche Ausgestaltung

- Zentrale Stelle mit behördlicher Funktion im Basismodell
 - Bundesoberbehörde nach Art. 87 Abs. 3 Grundgesetz (näher zu erörtern)
 - Bundesgesetzgebungskompetenz ist gegeben (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)
 - Erforderlich ist klare Definition und inhaltliche Umschreibung der Verwaltungsaufgabe in einem Gesetz, die von ZS wahrgenommen werden soll
- Finanzierung der ZS (Personal, Sachmittel):
 - Optionen: Steuermittel oder „Beitrag“ (vgl. § 144 TKG a.F., § 92 EnWG a.F., § 16 FinDAG)
 - Trotz Aufhebung der Beitragsfinanzierung der BNetzA im Bereich Telekommunikation und Energie sieht § 16 FinDAG nach wie vor eine Umlagefinanzierung der BaFin vor, die das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 16. Sept. 2009 (2 BvR 852/07) als zulässige Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion qualifiziert hat; vor diesem Hintergrund bestehen keine grundsätzlichen Bedenken gegen eine Umlagefinanzierung der ZS im Wege einer Sonderabgabe

Ausgestaltung der ZS (2 / 2): ZS hat Aufgaben gegenüber IVB, Land und örE



Aufgaben

- Verhältnis ZS zu IVB
 - **Erarbeitung von Standards** und Definitionen z.B. in Bezug auf Stoffgruppen
 - **Registrierung der Inverkehrbringer**
 - **Erhebung der Abgabe** bei den IVB und Kontrolle der Bezugsmenge
 - Entgegennahme der **Vollständigkeitserklärungen**
 - **Stichprobenartige Überprüfung** ggf. auch Zusammenarbeit mit Zoll
- Verhältnis ZS zu Land / örE
 - **Erhebung von Kosten- und Mengeninformationen bei örE**
 - **Berechnung der Vergütung der örE und Auszahlung** über die Länder
 - Berechnung und **Überwachung der Mengenstromnachweise** und der deutschlandweiten Verwertungsquoten
 - Übergreifende **Service- und Wissensmanagement-Funktionen**:
 - bei Ausschreibungen,
 - bei Mengenausgleichshandel,
 - durch Benchmarking,
 - durch die Verwaltung eines Innovations-Budgets

Agenda

1. Hintergrund und Ziel
2. Darstellung Modell
3. Übergangsphase
4. Zusammenfassende Bewertung

Übergangsphase

- **Kein Opportunismusproblem gegenüber DS aus ökonomischer Sicht, wenn (Mindest-) Fristen eingehalten werden**
- **Grundrechtsfragen (Übergang):**
 - Berufsfreiheit: Ausübungsregelung; wenn DS-Betrieb als eigenständiger Beruf angesehen würde, wäre Berufswahlregelung (staatl. Monopol) anzunehmen; aber: staatlich geschaffener und von Beginn an regulierter Beruf; Verhältnismäßigkeit ist gegeben (Übergangsfristen)
 - Eigentum: Bei entsprechenden Übergangsfristen kein Eingriff in bestehende Verträge; kein Eingriff in Art. 14 GG
- **Abschaffung der Dualen Systeme aus ökonomischer Betrachtung durch vernünftige Übergangsregelungen gestaltbar**
 - Wissensaufbau (Daten, Informationen, Know how) bei der ZS in Bezug auf die Vergütung der örE
 - Spezifikation Daten / Informationen
 - Quellen
 - Know-how der DS
 - Übergangsregeln in Bezug auf Zuständigkeiten und Vergütung
 - Vertragsübergang zwischen DS und Leistungserbringer auf örE

Agenda

1. Hintergrund und Ziel
2. Darstellung Modell
3. Übergangsphase
4. Zusammenfassende Bewertung

Kommunalisierungsmodell mit vielen Vorteilen in Bezug auf ökologische Aspekte und Qualität

Ökologische Aspekte

- **Sicherung von Mindestverwertungsmengen** durch gesetzliche Vorgaben, Systemsteuerung durch Vergütungsmodell und Mengenausgleichsoption
- **Möglichkeit der Anpassungen der Verwertungsquoten**, auch dynamisch funktionsfähiges System
- **Lenkungswirkung durch IVB Entgelte**, wie im SQ und alternativen Modellen
- Mit **Variationsmöglichkeiten** z.B. Möglichkeit der ökologisch motivierten Differenzierung der IVB Abgaben

Qualitätsaspekte aus Haushaltssicht

- Wahrung oder Verbesserung der **Angebotsqualität der Erfassung**
- Besser verständliches und **transparenteres System aus Haushaltssicht**

Produktionskosten: Systemoptimierung

- **Gebietsübergreifende** Optimierung
- **Wertschöpfungsstufen** und **abfallfraktionenübergreifende** Optimierung
- **Innovationen und Sonderlösungen** möglich

Kostenminimierung aus IVB und Haushaltssicht durch Kommunalisierungsmodell vermutlich gut zu erreichen

Produktionskosten: Skalen- und Synergieeffekte

- **Verbundvorteile in der kommunalen Erfassung** sind wahrscheinlicher
- Allerdings **negative Skaleneffekte in der Ausschreibung** der Sortierung und Verwertung (jedoch begrenzte Bedeutung, da gut kontrahierbar)
- ZS zuständig für **örE-übergreifendes Wissensmanagement** und F&E

Transaktionskosten: Schnittstellen / Koordination

- **Sinkende Transaktionskosten** auf der Beziehungsebene zwischen ZS und IVB
- **Verzicht auf Abstimmungserklärung**
- Keine **Koordination zwischen DS** nötig

- **Rechtliche Anpassungskosten** vergleichbar mit anderen Modellen
- **Höhere Kosten der Einrichtung** der ZS als bei anderen Modellen

Öffentliche vs. Private Effizienz

- **Keine klaren theoretischen und empirischen Erkenntnisse** zu Effizienzvorteilen von öffentlichen Unternehmen ggü. privaten Unternehmen
- **Hohe Bedeutung der Anreizwirkung** im Einzelfall (im Modell 4 keine örE-übergreifende Sozialisierung von Ineffizienzen)
- Anreize zu effizienter Leistungserbringung durch **Vergütungsmodell**
- Argumente für und gegen Ausschreibung des Erfassungsbetriebs liegen vor

Verteilungsaspekte sind differenziert zu bewerten

Verteilungsaspekte

Zwischen öRE

- Keine erheblichen Umverteilungen zu erwarten

Bei Dritten

- Keine Nachteile für Inverkehrbringer gegenüber Status Quo
- Keine oder nur geringfügige Schlechterstellung für private Abfallentsorgungsunternehmen
- Nachteile für Duale Systeme durch Entzug des Geschäftsmodells

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Leiter Arbeitsgruppe
Infrastrukturökonomie und
-management

Dipl.-Kffr. Anna Wallbrecht
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

B.Sc. Wiebke Schüttig
Studentische Mitarbeiterin

Technische Universität Berlin
Fakultät für Wirtschaft und Management
Fachgebiet Wirtschafts-
und Infrastrukturpolitik (WIP)

Technische Universität Berlin
Fakultät für Wirtschaft und Management
Fachgebiet Wirtschafts- und
Infrastrukturpolitik (WIP)

Technische Universität Berlin
Fakultät für Wirtschaft und Management
Fachgebiet Wirtschafts-
und Infrastrukturpolitik (WIP)

Tel.: 030 / 314 - 23 613
Mobil: 0163 / 8479465
Fax: 030 / 314 - 26 934

Mobil: 0176 / 24941137
Fax: 030 / 314 - 26 934

Fax: 030 / 314 - 26 934

<http://wip.tu-berlin.de>
tb@wip.tu-berlin.de

<http://wip.tu-berlin.de>
anw@wip.tu-berlin.de

<http://wip.tu-berlin.de>
ws@wip.tu-berlin.de

