

Christian Grosenick

**Wahl und Gestaltung institutioneller
Arrangements in der kommunalen
Abfallwirtschaft**

Wissenschaftlicher Verlag Berlin

wvb

Bibliografische Informationen der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

Diss., Univ. Potsdam, 2009

ISBN 978-3-86573-453-2

© 2009 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

www.wvberlin.de

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: Schaltungsdienst Lange o.H.G., Berlin

Printed in Germany

EUR 69,80

Inhaltsverzeichnis

1	EINLEITUNG.....	1
1.1	Fragestellung, Untersuchungsbereich und Relevanz des Themas	1
1.2	Methodisches Vorgehen und Aufbau der Arbeit.....	8
2	DEFINITION UND ABGRENZUNG ZENTRALER BEGRIFFE.....	15
2.1	Zentrale Begriffe in Bezug auf die abfallwirtschaftliche Leistungserbringung.....	15
2.1.1	Ökonomischer und juristischer Abfallbegriff	15
2.1.2	Grundlegende Klassifizierungen verschiedener Abfallarten.....	20
2.1.3	Die Zielhierarchie Vermeidung – Verwertung – Beseitigung	25
2.1.4	Abgrenzung von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung.....	30
2.1.5	Abfallentsorgung, Abfallwirtschaft, Entsorgungswirtschaft, Kreislaufwirtschaft..	35
2.1.6	Abfallerzeuger und -besitzer und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger	41
2.2	Zentrale Begriffe in der Diskussion um die Organisation der Leistungserbringung im öffentlichen Auftrag	42
2.2.1	Der Begriff des öffentlichen bzw. des kommunalen Unternehmens	42
2.2.2	Der Begriff der Privatisierung und seine Beziehung zu den Termini der Liberalisierung, der (De-)Regulierung und der Ausgliederung	46
2.2.3	Formen der Privatisierung.....	51
3	AUFGABENFELDER UND AKTUELLE SITUATION DER KOMMUNALEN ABFALLWIRTSCHAFT IN DEUTSCHLAND	57
3.1	Wertschöpfungsstufen und Leistungserstellungsprozesse in der Abfallentsorgung.....	57
3.1.1	Entsorgungslogistik.....	58
3.1.2	Verwertung.....	67
3.1.3	Behandlung.....	72

3.1.4	Ablagerung bzw. Deponierung	86
3.2	Rechtslage: Pflichten und Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und zulässige Varianten der Leistungserbringung.....	97
3.2.1	Grundlegende Struktur des deutschen Abfallrechts	98
3.2.2	Verteilung der Entsorgungsverantwortung	108
3.2.2.1	Regelungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes	108
3.2.2.2	Weitere relevante Rechtsbereiche und Regelungen	121
3.2.2.2.1	EU-Recht	121
3.2.2.2.2	Verfassungsrecht	124
3.2.2.2.3	Bundesrechtliche Normen in Ergänzung zum KrW-/AbfG	127
3.2.2.2.4	Landesrecht	131
3.2.2.2.5	Kommunales Recht	135
3.2.3	Rechtlich fixierte Anforderungen an die (Qualität der) Abfallentsorgung	138
3.2.4	Zulässige Varianten der Leistungserbringung.....	152
3.2.4.1	Die Beauftragung zur Erfüllung und die Übertragung von Entsorgungspflichten.....	152
3.2.4.2	Organisations-, Rechts- und Kooperationsformen.....	161
3.2.4.2.1	Organisations- und Rechtsformen.....	166
3.2.4.2.1.1	Öffentlich-rechtliche Organisations- und Rechtsformen	166
3.2.4.2.1.2	Privatrechtliche Organisations- und Rechtsformen.....	175
3.2.4.2.2	Kapitalbeteiligungen und Kooperationsmodelle.....	182
3.3	Empirische Verbreitung der verschiedenen Formen der Leistungserbringung.....	194
3.4	Herausforderungen und Veränderungsprozesse.....	206
3.5	Zusammenfassung.....	213
4	ZUR PRIVATISIERUNGSDEBATTE: GRUNDLAGEN UND FÜR DIE KOMMUNALE ABFALLWIRTSCHAFT RELEVANTE ERKENNTNISSE UND ARGUMENTE	217

4.1	Öffentliche vs. private Leistungserstellung	217
4.1.1	Pro und Kontra in der Privatisierungsdebatte	217
4.1.2	Ökonomische Begründungen für die öffentliche Leistungserstellung: Formen des Marktversagens und ihre Bedeutung im Bereich der Abfallwirtschaft.....	226
4.1.2.1	Natürliche Monopole.....	226
4.1.2.2	Externe Effekte.....	235
4.1.2.3	Öffentliche Güter.....	241
4.1.3	Politische Gestaltungsziele und ihre Durchsetzbarkeit als Argument für die öffentliche Leistungserstellung	247
4.1.3.1	Relevanz politischer Gestaltungsziele für kommunale Unternehmen	248
4.1.3.2	Politische Steuerung vs. ökonomische Orientierung kommunaler Unternehmen	254
4.1.3.3	Schlussfolgerungen in Bezug auf die Organisation der kommunalen Leistungserstellung.....	261
4.1.3.4	Politische Gestaltungsziele der Kommunen im Bereich der Abfallwirtschaft und Implikationen für die Organisation der Leistungserstellung.....	262
4.2	Vergleichende Betrachtung zu den abfallwirtschaftlich relevanten Organisations-, Rechts- und Kooperationsformen.....	271
4.2.1	Kostenwirksame Rahmenbedingungen und Ein- und Auslagerungsbarrieren.....	271
4.2.1.1	Besteuerung.....	272
4.2.1.2	Finanzierung.....	275
4.2.1.3	Rechnungswesen	282
4.2.1.4	Vergabewesen	284
4.2.1.5	Personalwesen	289
4.2.1.6	Sonstige Rahmenbedingungen	298
4.2.2	Steuerbarkeit und Effizienz bei einzelnen Formen der Leistungserstellung.....	302
4.2.2.1	Steuerungsmöglichkeiten	302
4.2.2.2	Effizienz	308
4.3	Einschätzung und Schlussfolgerungen.....	314

5	GRUNDLAGEN ZUR TRANSAKTIONSKOSTENTHEORIE	325
5.1	Begründung der Auswahl der Transaktionskostentheorie als Analyseinstrument	325
5.1.1	Anforderungen an eine Theoriegrundlage.....	325
5.1.2	Aussagekraft gängiger organisationstheoretischer Ansätze im Zusammenhang mit der Fragestellung und besondere Eignung der Transaktionskostentheorie zur Bearbeitung dieser	327
5.2	Die Wahl und Gestaltung institutioneller Arrangements auf Basis der Transaktionskostentheorie	338
5.2.1	Grundidee, zentrale Annahmen und Erkenntnisgegenstand	338
5.2.2	Definition, Bestandteile und Operationalisierung der Transaktionskosten.....	343
5.2.3	Williamsons „Organizational Failures Framework“ und seine Weiterentwicklung	350
5.2.4	Charakterisierung der zentralen Umweltbedingungen und ihrer Auswirkungen..	352
5.2.4.1	Spezifität.....	352
5.2.4.2	Strategische Relevanz	356
5.2.4.3	Unsicherheit	357
5.2.4.4	Häufigkeit.....	362
5.2.5	Grundlegende Empfehlungen zur Wahl institutioneller Arrangements.....	363
5.2.6	Notwendigkeit der Berücksichtigung von Produktionskosten und situativen Rahmenbedingungen in transaktionskostentheoretischen Analysen.....	375
5.2.7	Aussagen der Transaktionskostentheorie zur Ausgestaltung von Kooperationsformen.....	379
5.3	Kritische Einwände gegen die Transaktionskostentheorie.....	393
5.4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für die weitere Analyse	413
6	ANWENDUNG DER TRANSAKTIONSKOSTENTHEORIE AUF DIE PROBLEMATIK DER WAHL INSTITUTIONELLER ARRANGEMENTS IM BEREICH DER KOMMUNALEN ABFALLWIRTSCHAFT	419

6.1	Anwendung der Transaktionskostentheorie auf die Wahl institutioneller Arrangements zur Erbringung von Leistungen im öffentlichen Auftrag	419
6.1.1	Übertragung der Transaktionskostentheorie auf die Problematik der Organisation der Leistungserbringung im öffentlichen Auftrag: Grundlagen, Probleme und notwendige Anpassungen	419
6.1.2	Feststellung der Ausprägung der Transaktionskostendeterminanten und Wahl institutioneller Arrangements bei der Leistungserbringung im öffentlichen Auftrag: Anhaltspunkte in der Literatur	425
6.1.2.1	Aussagen zur Definition und Operationalisierung der Transaktionskostendeterminanten	425
6.1.2.1.1	Spezifität	425
6.1.2.1.2	Strategische Relevanz	426
6.1.2.1.3	Unsicherheit	429
6.1.2.1.4	Häufigkeit	431
6.1.2.2	Aussagen zur Wahl institutioneller Arrangements	433
6.1.3	Transaktionskostentheoretische Analyse der Organisation der Leistungserbringung im öffentlichen Auftrag: Ein pragmatischer Ansatz	436
6.1.3.1	Berücksichtigung von Rahmenbedingungen und Produktionskostenaspekten	436
6.1.3.2	Indikatoren zur Bestimmung der Ausprägung der Transaktionskostendeterminanten	443
6.1.3.3	Quantifizierung und Aggregation der Indikatoren	450
6.1.3.4	Hierarchie und wechselseitiges Zusammenspiel der Transaktionskostendeterminanten	452
6.2	Ausprägung der Transaktionskostendeterminanten im Bereich der Entsorgungslogistik	456
6.2.1	Ausprägung der Spezifität	457
6.2.2	Ausprägung der strategischen Relevanz	468
6.2.3	Ausprägung der Unsicherheit	476
6.2.4	Ausprägung der Häufigkeit	486
6.2.5	Gesamtergebnis zur Ausprägung der Transaktionskostendeterminanten	488

6.3	Ableitung von Empfehlungen zur Wahl institutioneller Arrangements im Bereich der Entsorgungslogistik	492
6.3.1	Eignung der für die Entsorgungslogistik relevanten institutionellen Arrangements in Abhängigkeit von der Ausprägung der Transaktionskostendeterminanten	493
6.3.2	Für den Bereich der Entsorgungslogistik zu empfehlende institutionelle Arrangements	500
6.4	Anmerkungen und Hinweise zur Ausprägung der Transaktionskostendeterminanten und zur Wahl institutioneller Arrangements in den übrigen Wertschöpfungsstufen der kommunalen Abfallwirtschaft	503
6.5	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen.....	511
7	FAZIT	517
7.1	Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse	517
7.2	Einschätzung, Implikationen für die Praxis und weiterer Forschungsbedarf	526
	Literaturverzeichnis.....	531