



Nienburg, 27.06.2006

Drucksache Nr. 2006/AfA/010-01

- öffentlich -

Beschlussvorlage

Beratungsgegenstand

Zukunft Abfallwirtschaft

Beschlussvorschlag

1. Die Ausführungen werden zur Kenntnis genommen.
2. Eine Beschlussempfehlung soll nach den erforderlichen Beratungen in den Fraktionen erarbeitet werden.

Beratungsfolge

Gremium:
Ausschuss für Abfallwirtschaft
Kreisausschuss
Kreistag

Datum:
12.07.2006
25.07.2006
06.10.2006

Sachverhalt

Siehe auch Drucksache-Nr. 2004/AfA/028-01 bis 04.

I. Ausgangssituation

Zur Zukunft der Abfallwirtschaft wurde die Wirtschaftsberatungs AG (Wibera) Hannover, beauftragt, ein Gutachten zur Organisationsform des Betriebes Abfallwirtschaft zu erarbeiten. Das Gutachten liegt in der Zwischenzeit vor.

Die Untersuchung wurde vor dem Hintergrund der Diskussion über eine fortschreitende Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft in Auftrag gegeben. Diese Diskussion wird z.Zt. durch die von der europäischen Kommission beabsichtigte Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie verstärkt geführt. Die europäische Kommission strebt an, entgegen dem Wunsch der Bundesregierung den Mitgliedsstaaten zu überlassen, ob und inwieweit die Entsorgung von Abfällen durch Einrichtungen der öffentlichen Hand oder durch private Unternehmen erfolgen soll. Der Ansatz der europäischen Kommission wird von der Niedersächsischen Landesregierung unterstützt.

Der Niedersächsische Umweltminister Sander sprach sich erneut für die Privatisierung der Entsorgung von gewerblichem Abfall zur Beseitigung aus. Ebenso hält er die Entsorgung von Hausmüll durch Privatunternehmen für eine prüfenswerte Option. Dieser fortschreitenden Entwicklung gilt es, sich frühzeitig zu stellen.

Das Umfeld des Abfallwirtschaftsbetriebes des Landkreises Nienburg/Weser ist insofern durch eine ständig zunehmende Wettbewerbssituation gekennzeichnet. Um auf das dynamische Umfeld und die Herausforderungen reagieren zu können, bedarf es einer Rechtsform, die der Abfallwirtschaft die hierfür notwendige Selbständigkeit und Flexibilität ein Verbleiben der öffentlich verantworteten Entsorgung ermöglicht und schnelle interne Entscheidungsmöglichkeiten eröffnet.

Ziel der beauftragten Untersuchung war es, die geeignete Organisationsform zu finden, die mit einer schlanken Struktur kompetent und effektiv arbeitet und gleichzeitig die hohen Standards des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers vor dem Hintergrund der fortschreitenden Liberalisierung erhält.

II. Kriterien für die Entscheidungsfindung

1. Unternehmensverfassung/Unternehmensstruktur,
2. Übertragung von Aufgaben,
3. Einwirkungsmöglichkeiten des Landkreises,
4. Kooperationsmöglichkeiten.
5. öffentliches Auftragswesen,
6. personalrechtliche Konsequenzen,
7. steuerliche Konsequenzen,
8. Flexibilität und Selbständigkeit der jeweiligen Organe.

III. Folgende Rechtsformen bieten sich an und wurden untersucht:

1. Optimierter Regiebetrieb (derzeitige Organisationsform),
2. Anstalt des öffentlichen Rechts,
3. GmbH.
4. Eigenbetrieb.

IV. Betrachtung der Rechtsformen

a) Optimierter Regiebetrieb:

Der Abfallwirtschaftsbetrieb wird z.Zt. als optimierter Regiebetrieb geführt. Maßgeblich für den sog. optimierten Regiebetrieb ist nach der Novellierung des Gemeindefirtschaftsrecht § 110 Abs. 1 NGO.

Der optimierte Regiebetrieb führt eine eigene Rechnung, lediglich das Endergebnis wird in den kommunalen Haushalt eingebunden. In einem optimierten Regiebetrieb werden Wirtschaftspläne anstelle der Haushaltspläne aufgestellt und die kaufmännische Buchführung eingesetzt. Die Vorschriften über die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen für den optimierten Regiebetrieb entsprechen im Wesentlichen den Vorschriften des Eigenbetriebsrechts.

Der optimierte Regiebetrieb besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Leitungsorgane des Kreises sind- aufgrund dieser rechtlichen Unselbstständigkeit – gleichzeitig Leitungsorgane des Abfallwirtschaftsbetriebs.

Der optimierte Regiebetrieb ermöglicht im Ergebnis u.a. aufgrund der für ihn geltenden kaufmännischen Buchführung und seiner stärker von der sonstigen Kreisverwaltung abgegrenzten Kassenführung ein erhöhtes Maß an Transparenz, etwa im Hinblick auf die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit.

Zu berücksichtigen bleibt allerdings insoweit, dass ein optimierter Regiebetrieb in die bestehende Kreisverwaltung eingebettet bleibt. Dies trifft demzufolge auch auf die Entscheidungsfindungsprozesse zu. Es ist daher fraglich, ob unter diesen Voraussetzungen die Organisationsstruktur eines optimierten Regiebetriebes mit den

Aufgabenstellungen, die im Bereich der Entsorgungswirtschaft zu beachten sind, als optimal angesehen werden kann.

Hinsichtlich eventueller Kooperationsabsichten ist insoweit zu berücksichtigen, dass der Regiebetrieb mangels eigener Rechtspersönlichkeit nicht eigenständig kooperieren kann, der Landkreis müsste insgesamt eine Kooperation eingehen.

Das Personal ist – mangels eigener Rechtspersönlichkeit des optimierten Regiebetriebes – dem Landkreis zuzurechnen. Insoweit gelten auch die einschlägigen Weisungsrechte.

b) Anstalt des öffentlichen Rechts:

Die grundlegenden Vorschriften über die AöR enthalten die §§ 113 a bis 113 g NGO. Die AöR ist als juristische Person des öffentlichen Rechts eine eigene Rechtspersönlichkeit mit eigenem Vermögen.

Der AöR können Hoheitsbefugnisse übertragen werden, sie kann Satzungen und Verwaltungsakte erlassen und nach § 113 g NGO zur Vollstreckung von Verwaltungsakten berechtigt sein.

Organe der AöR sind der Vorstand und der Verwaltungsrat. Der Vorstand leitet und vertritt die AöR, soweit nicht in der Unternehmenssatzung etwas anderes bestimmt ist.

Der Jahresabschluss der AöR unterliegt grundsätzlich den für große Kapitalgesellschaften nach HGB geltenden Vorschriften.

Im Vergleich zum optimierten Regiebetrieb wird der AöR als eigenständige Rechtspersönlichkeit mit eigenem Vermögen und eigener Personalhoheit ein höherer Grad an Selbständigkeit eingeräumt. Durch eine organisatorische Ausgliederung, Bereitstellung von Eigenkapital, selbständige Vermögensverwaltung und Wirtschaftsführung wird eine größere wirtschaftliche Handlungsfreiheit ermöglicht. Dabei bleibt die Haftung des Landkreises für die AöR beschränkt, § 113 d Abs. 2 NGO.

Entscheidend für die Selbständigkeit der Unternehmensleitung und politische Einflussnahme der Gremien des Landkreises ist allerdings die Ausgestaltung der Anstaltssatzung. Dennoch behält der Landkreis aber aufgrund der organisatorischen Vorgaben der NGO bei einer AöR über das kommunalpolitisch besetzte Organ des Verwaltungsrats – dem z.B. die Festsetzung allgemein geltender Tarife und Entgelte vorbehalten ist – sowie durch die Zustimmungsvorbehalte des Kreistags beim Erlass von Satzungen und bei der Entscheidung über die Beteiligung der AöR an anderen Unternehmen in jedem Fall Einflussmöglichkeiten.

Die AöR kann in dem durch die NGO vorgegebenen Rahmen Kooperationen eingehen, hier wäre auch die Bildung einer gemeinsamen kommunalen Anstalt möglich.

Personalrechtlich wäre ein Übergang des bisher beim Landkreis beschäftigten Personals auf die AöR notwendig. Da die AöR grundsätzlich Dienstherrenfähigkeit besitzen kann, können auch Beamte auf sie übergehen.

c) GmbH

Bei einer GmbH handelt es sich um eine rechtlich selbständige juristische Person des Privatrechts mit eigenem Vermögen, die daher auch mehr Selbständigkeit und Wirtschaftlichkeit verspricht. Bei der konkreten Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages belassen die Vorschriften des GmbH-Gesetzes einen weiten Spielraum.

Die gesetzlichen Organe der GmbH sind die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung. Die Geschäftsführung ist für die Unternehmensleitung zuständig. Sie leitet das Unternehmen eigenverantwortlich und vertritt die Gesellschaft. Das höchste Organ der GmbH ist die Gesellschafterversammlung, die Entscheidungen grundsätzlicher Natur trifft, z.B. Änderung des Gesellschaftsvertrages, Auflösung der Gesellschaft, Abschluss von Unternehmensverträgen, Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Ergebnisses. Die Gesellschafterversammlung kann jede Gesellschaftsangelegenheit an sich ziehen, soweit nicht zwingende gesetzliche Vorschriften entgegenstehen (§§ 45, 46 GmbHG).

Die Einflussnahme des Landkreises auf die Wirtschaftsführung und Unternehmensleitung kann je nach Satzungsgestaltung unterschiedlich hoch ausgestaltet werden. Durch die Bestellung bzw. Abberufung der Aufsichtsratsmitglieder und Bestellung der Geschäftsführung durch den Aufsichtsrat bzw. durch die Gesellschafterversammlung wird die Einflussnahme der politischen Gremien gewährleistet. Voraussetzung hierfür ist, dass der Landkreis seine Gesellschafterrechte und insbesondere seine Einsichts- und Auskunftsrechte nach § 51 a GmbHG wahrnimmt. Der Landkreis kann als Gesellschafter auf die Geschäftsführung Einfluss nehmen und von der Geschäftsführung Berichte über die laufende Geschäftsentwicklung verlangen.

d) Eigenbetrieb:

Der Eigenbetrieb wurde im Rahmen des Gutachtens vernachlässigt, weil grundsätzlich die fehlende Rechtspersönlichkeit, das selbständige Agieren bei der fortschreitenden Liberalisierung im Rechtsverkehr einschränkt. Dieses würde sich aus unternehmerischer Sicht als Nachteil erweisen, insbesondere in Kooperationsituationen mit Dritten, zumal der Landkreis gerade auf Kooperationsmöglichkeiten zum Erreichen der wirtschaftlich günstigsten Mengen beim Vertragspartner in Bremen angewiesen ist.

V. Abwägung GmbH/AöR/Optimierter Regiebetrieb

Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die in der Ausgangssituation beschriebenen Ziele mit der jetzigen Organisationsform als optimierter Regiebetrieb nicht optimal erreichbar sind. Durch die Einbindung in die Verwaltungsabläufe sind die für eine wirtschaftliche Ausnutzung der Einrichtung notwendigen schnellen und kurzen Entscheidungswege nicht gewährleistet. Mit der Ausgliederung des optimierten Regiebetriebes aus der Verwaltung in eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) könnten die genannten Ziele besser umgesetzt werden.

Deshalb wurden in einer Synopse durch ein ergänzendes Gutachten der optimierte Regiebetrieb und die Anstalt des öffentlichen Rechts / gegenübergestellt. Einzelheiten ergeben sich aus der Anlage 1.

Die Gründung einer GmbH hat sich in anderen Landkreisen zum Zeitpunkt bewährt, als es gesetzlich noch keine Möglichkeit gab, für eine einzelne Aufgabe eine andere öffentlich-rechtliche Organisationsform mit ähnlicher Flexibilität und Kompetenz zu gründen. Sie stellt zwar auch eine zukunftsfähige Lösung dar, jedoch gebe es aufgrund der organisationsbedingten Umsatzsteuerpflicht Nachteile für die Gebührenzahler.

Nachteilig ist weiterhin, dass die öffentliche Aufgabe der Abfallwirtschaft nicht auf eine GmbH übertragen werden könnte, sondern diese nur als beauftragter Dritter agiert. Zudem dürfte bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Übergang des Beschäftigungsverhältnisses vom Landkreis Nienburg/Weser auf eine GmbH auf weniger Akzeptanz stoßen.

Im Übrigen hat die GmbH keine Dienstherrenfähigkeit und würde deshalb zusätzlich zu Schwierigkeiten bei der Personalübernahme führen.

Gerade die Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Übergang des Beschäftigungsverhältnisses vom Landkreis Nienburg/Weser auf eine AöR dürfte höher sein, da hier die öffentlich-rechtliche Form der Wirtschaftsführung gewählt würde.

Eine höhere Bewegungsfreiheit des Betriebes Abfallwirtschaft könnte derzeit durch die AöR dadurch erreicht werden, dass in dem Wettbewerb unterliegenden Sektor offensiv zum Vorteil des Gebührenzahlers agiert werden könnte. Zudem könnten bedarfsorientiert auch im Einzelfall kurzfristig Abfallmengen übernommen werden, um durch höhere Kontingente wirtschaftlichere Lösungen zu erreichen.

VI. Zusammenfassende Gründe auf einem Blick:

Folgende Gründe sprechen darüber hinaus für die Umwandlung des optimierten Regiebetriebes in eine AöR:

1. Im Vergleich zum optimierten Regiebetrieb wird der Anstalt des öffentlichen Rechts als eigenständige Rechtspersönlichkeit mit eigenem Vermögen ein höherer Grad an Selbständigkeit eingeräumt.
2. Die weitere Liberalisierung der Entsorgung wird vermutlich voranschreiten, könnte aber in der rechtlich selbständigen Form die hohen Standards erhalten, die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger bietet.
3. Es bliebe bei der öffentlich verantworteten Entsorgung und ermöglicht damit in relativ kleinräumig durchgeführten Ausschreibungsverfahren auch kleineren und mittleren Entsorgungsunternehmen Chancen, Entsorgungsaufträge zu erhalten. Dadurch werden vielfach mittelständische Arbeitsplätze und Steuerkraft in der Region des Auftraggebers gesichert.
4. Die öffentlich-rechtliche Kalkulation der Abfallgebühren ist transparent und bis ins Detail gerichtlich überprüfbar. Auch eine gewinnorientierte Wahrnehmung der Aufgaben ist im Vergleich zur GmbH bei der AöR bis ins Detail überprüfbar.
5. Die bisherige Praxis der Zuständigkeit des Ausschusses für Abfallwirtschaft für alle Angelegenheiten des optimierten Regiebetriebes „Betrieb Abfallwirtschaft“ wird durch den Verwaltungsrat fortgesetzt, jedoch mit einer abschließenden Entscheidungskompetenz. Der Vorteil besteht entscheidend darin, dass fachkompetente Personen aus Politik und Verwaltung im Aufsichtsrat schnell und marktorientiert reagieren können. Ausgenommen hiervon sind die Aufgaben, die lt. Gesetz oder Anstatssatzung der Zustimmung des Kreistages bedürfen. Über die Zusammensetzung sowie die Aufgabenverteilung ist zu gegebener Zeit ein Vorschlag zu erarbeiten.
6. Die Satzung der kommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts öffnet - unter Einbindung des Verwaltungsrates - der Leitung des Abfallbetriebes einerseits unternehmerische Freiheiten, während gleichzeitig die kommunale Steuerung und Kontrolle gewährleistet wird, da die Besetzung des Verwaltungsrates bzw. des Vorstandes kommunalpolitisch bestimmt wird.

7. Durch die flexiblere Ausgestaltung kann die Einbindung von Abfällen aus dem gewerblichen Bereich wettbewerbsfähig, umfassend, wirtschaftlich und schnell (wie es von einer mittelstandsfreundlichen Kommune erwartet wird) abgewickelt werden.
8. Die AöR hat als juristische Personen eine eigene Personalhoheit. Im Stellenplan des Landkreises Nienburg/Weser reduziert sich der Stellenanteil entsprechend.
9. Die AöR besitzt im Gegensatz zur GmbH die Dienstherrenfähigkeit.
10. Die AöR unterliegt dem öffentlichen Tarifrecht. Die Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband ist jedoch neu zu begründen. Tarifrechtliche Regelungen, die zum Zeitpunkt des Überganges des Arbeitsverhältnisses bestanden haben, gelten fort. Dies gilt auch für den Anspruch auf zusätzliche Altersversorgung, die der Landkreis durch eine Beteiligung an der VBL erfüllt. Die Arbeitnehmer haben ein Widerspruchsrecht gegen die Überleitung ihrer Arbeitsverhältnisse auf die AöR, da eine Umwandlung in analoger Anwendung des § 613 BGB einen Betriebsübergang darstellt.
11. Der AöR können im Gegensatz zu einer GmbH hoheitliche Aufgaben inklusive des Rechtes der Gebührenerhebung vollständig übertragen werden.
12. Die Anstalt des öffentlichen Rechts kann am immer stärker liberalisierten Markt eigenständige Kooperationen mit anderen öffentlich rechtlichen Entsorgungsträgern oder auch privatisierten Behandlungsanlagen treffen, um somit gerade auch für den in der Beseitigungspflicht liegenden Bereich günstige Konditionen auf Dauer und damit eine Gebührenstabilität sicherzustellen. Damit besteht auch die Möglichkeit, Zweckvereinbarungen unmittelbar abzuschließen. Damit kann sehr schnell sichergestellt werden, dass vorhandene Einrichtungen gemäß dem Abfallwirtschaftskonzept gemeinsam durch die Kooperationen oder einzelne Zweckvereinbarungen auch noch wirtschaftlicher betrieben oder genutzt werden.
13. Im Gegensatz zur GmbH bestehen bei der Anstalt des öffentlichen Rechts keine nennenswerten rechtsformbedingten Steuerbelastungen. Aus steuerlicher Sicht ist die Anstalt des öffentlichen Rechts gegenüber der GmbH die günstigere Alternative.

14. Die Akzeptanz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beim Übergang des Beschäftigungsverhältnisses vom Landkreis Nienburg/Weser auf eine Anstalt des öffentlichen Rechts dürfte höher sein, da hier die öffentlich-rechtliche Form der Wirtschaftsführung gewählt wurde.
15. Die AöR könnte als selbständigere Form im Gegensatz zum optimierten Regiebetrieb leichter öffentlich-private Partnerschaften oder öffentlich-öffentliche Partnerschaften eingehen.
So wäre denkbar, für einzelne Teilleistungsbereiche, wie z.B. die Entsorgung/Verwertung von Abfällen mit Betreibern anderer Anlagen, eine gemeinsame Gesellschaft zu gründen. Auch könnten öffentlich-private Partnerschaften im Bereich der Einsammlung von Hausmüll oder der Kompostierung von Grünabfällen erfolgen. Hierdurch könnte eine effizientere Aufgabenwahrnehmung entstehen und zudem Arbeitsplätze bei mittelständigen Unternehmen im Kreisgebiet gesichert werden.

VII. Ergebnis:

Durch die Gründung einer AöR würden die Entscheidungsabläufe im Betrieb Abfallwirtschaft weiter verschlankt und flexibilisiert. Gerade die so stark hervorgehobene Positionierung am Markt wird schnell erreicht und es wird dadurch verhindert, dass eine Vielzahl von Firmen - bei vollständiger Liberalisierung – versuchen, die Entsorgung gewinnorientiert an sich zu ziehen. Vollständige und umfassende Angebote (Papier, Hausmüll, Gewerbemüll usw.) für alle Bereiche der Abfallwirtschaft sind starke Fundamente für eine gesicherte optimierte Abfallwirtschaft und tragen dazu bei, ein Baustein für einen wirtschaftsfreundlichen Landkreis zu sein. Es könnte daher der optimierte Regiebetrieb aus der Verwaltung in eine Anstalt öffentlichen Rechtes ausgegliedert werden.

Dies wäre eine konsequente Weiterführung der nunmehr begonnenen Verwaltungsumstrukturierung.

Falls durch die bisherige europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung für die gesamte Abfallwirtschaft die „Warenfreiheit“ konsequent verfolgt wird und damit die vollständige Privatisierung verbunden wäre, könnte der AöR eine GmbH zu gegebener Zeit nahtlos folgen. Derzeit wird von den kommunalen Spitzenverbänden und der Bundesregierung versucht, die Zuständigkeit für die Entsorgung von sämtlichen Abfallstoffen aus Haushaltungen dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als Daseinsvorsorge zuzuschreiben. Im Gegenzug soll erlaubt sein, dass alle Abfallstoffe aus Handel und Gewerbe (auch die Abfallstoffe zur Beseitigung) der Privatwirtschaft überlassen bleiben. Umso mehr ist die rechtzeitige Positionierung durch eine geeignete Rechtsform am Markt anzustreben, zumal gerade der Landkreis Nienburg/Weser aufgrund der durchaus günstigen vertraglichen Bedingungen dennoch auf die Abfallstoffe aus Handel und Gewerbe zum Erreichen der günstigsten Entsorgungspreise für Hausmüll angewiesen ist.