

Kommunalberatung RLP GmbH • Deutschhausplatz 1 • 55116 Mainz

AWB Ahrweiler
Herrn Werkleiter Hurtenbach
Wilhelmstraße 24-30
53474 Bad Neuenahr/Ahrweiler

Ihre Zeichen

Nachricht vom

Unsere Zeichen
930-29 0867983/SM/nm

Bearbeiter
Geschäftsführung

Telefon-Durchwahl
(0 61 31) 23 98-116

Telefax-Durchwahl
(0 61 31) 23 98-9116

E-Mail
smeiborg@gstbrp.de

Datum
24.11.2023

Formwechsel Eigenbetrieb / Anstalt des öffentlichen Rechts

Sehr geehrter Herr Hurtenbach,

Rechtseinschätzung zur Frage eines etwaigen Formwechsels des Eigenbetriebes zur Anstalt des öffentlichen Rechts übersenden.

Der Eigenbetrieb des Abfallwirtschaftsbetriebes des Landeskreises Ahrweiler, im nachfolgenden „AWB Ahrweiler“ genannt, untersucht im Rahmen einer internen Aufgabenkritik, ob die künftige Aufgabenwahrnehmung im Bereich der durch ihn wahrzunehmenden Pflichtaufgabe wie auch hinsichtlich etwaiger weiterer Aufgaben (z. B. im Bereich der regenerativen Energien) kosteneffizienter und personalschonender bewältigt werden kann, wenn diese Aufgaben anstelle in einem anliegend dürfen wir Ihnen unsere kommunalen Sondervermögen (Eigenbetrieb) konzentriert in einer rechtlich selbstständigen Organisation - wie einer Anstalt des öffentlichen Rechts - zusammengeführt würden.

Maßgebliche Gesichtspunkte zur Umsetzung solcher Ziele sind in vergleichbaren Fallkonstellationen:

- Finanzielle Loslösung von der haushaltsrechtlichen Bindung des Sondervermögens des Eigenbetriebes;
- Ermöglichung gesellschaftsrechtlicher Beteiligungen an bestehenden oder neu zu gründenden privatrechtlich geführten oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen;
- Optimierung der Aufgabenwahrnehmung und -verteilung;
- bessere Spezialisierung der Mitarbeiter und damit qualitativ höherwertige Erledigung der Arbeiten;

Kommunalberatung
Rheinland-Pfalz GmbH
Deutschhausplatz 1
55116 Mainz
Telefon (0 61 31) 23 98 -155
Telefax (0 61 31) 23 98 -9155

Sitz der Gesellschaft:
Mainz, Amtsgericht Mainz, HRB 41906
Geschäftsführer: RA JUDr. Stefan Meiborg, Rolf Flierus
Deutschhausplatz 1
55116 Mainz
E-Mail: info@kommunalberatung-rlp.de
Internet: Kommunalberatung-rlp.de
Bankverbindung:
Sparkasse Mainz: BIC: MALADE51MNZ, IBAN: DE35 5505 0120 0200 0416 14

Blatt

2

Zum Schreiben vom
24.11.2023

- bessere Vertretungsmöglichkeiten im Urlaubs- und Krankheitsfall;
- Reduzierung des Umfangs der Beauftragung von externen Dienstleistern (z. B. Ing. Büros) durch den Einsatz eigener höherqualifizierter Mitarbeiter;
- optimierter Einsatz von Hardware und Softwareprogrammen;
- bessere Kontrolle und Überwachung von Fremdfirmen und von Baumaßnahmen;
- Reduzierung der Lagerhaltungskosten;
- Preisreduzierung durch Einkauf größerer Mengen;
- langfristige Verbesserung des Bereitschaftsdienstes und Reduzierung dieser Personalkosten;
- leichtere Erfüllung der Voraussetzungen und Anforderungen der Berufsgenossenschaften im Bereich von Einzelarbeitsplätzen.

Ein etwaiger Formwechsel von einem Eigenbetrieb zu einer Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 57 LKO i. V. m. §§ 86 a und b GemO bedarf einer Analyse nach § 92 GemO; daher soll in diesem Rahmen das Für und Wider eines Formwechsels betrachtet werden

A Rechtsgrundlagen und Allgemeine Ausführungen (§ 92 Abs. 1 Satz 1 GemO)

„Beabsichtigt die Gemeinde, ein wirtschaftliches Unternehmen oder eine Einrichtung im Sinne des § 85 Abs. 4 Satz 1 als Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts zu errichten, so hat sie eine Analyse zu erstellen über die Vor- und Nachteile der öffentlichen und der privatrechtlichen Organisationsform im konkreten Einzelfall.“

Aus der Gesetzesbegründung ist hierzu zu entnehmen:

„Mit den Regelungen des § 92 Abs. 1 GemO, wonach eine Analyse über die Vor- und Nachteile der öffentlichen und privatrechtlichen Organisationsformen im Einzelfall erstellt werden muss, wird sichergestellt, dass eine umfassende Prüfung stattfindet, wenn die Gemeinde beabsichtigt, sich in privaten Rechtsformen zu betätigen.“

Blatt

3

Zum Schreiben vom
24.11.2023

„Im Rahmen der Analyse sind die organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungs- und gleichstellungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen und steuerlichen Unterschiede und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und die Entgeltgestaltung gegenüberzustellen“.

Gemäß § 92 Abs. 2 Ziffer 5 GemO ist die Entscheidung der Gemeinde (hier des Landkreises) über die Errichtung, wesentliche Erweiterung oder Auflösung einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts spätestens sechs Wochen vor ihrem Vollzug der Aufsichtsbehörde schriftlich anzuzeigen.

Sofern der Anstalt die Dienstherrnfähigkeit übertragen werden soll, bedarf die Anstalt diesbezüglich zudem auch der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

In Erfüllung dieser Anforderung soll die Erstellung einer Analyse nach § 92 GemO als Grundlage der Beratung und Beschlussfassung der Gremien des Landkreises Ahrweiler dienen.

B Analyse nach § 92 Abs.1 GemO

Die in Erwägung gezogene Einrichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts hat, wie nachfolgend dargestellt, folgende Auswirkungen.

1. Darstellung der Folgen der vorgesehenen Gestaltung

§ 85 GemO räumt den Gemeinden (Landkreisen) das Recht ein, zur Erfüllung ihrer Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen und nichtwirtschaftliche Einrichtungen zu errichten.

Der Eigenbetrieb ist als ursprünglich klassische Organisationsform für wirtschaftliche Unternehmen der Kommunen rechtlich unselbständig. Diese Organisationsform kommt auch für nichtwirtschaftliche Unternehmen in Betracht. Im Gegensatz zum Regiebetrieb ist er organisatorisch und finanziell im Rahmen eines Sondervermögens weitgehend gegenüber der Kommunalverwaltung verselbständigt. Ein Vorrang des Eigenbetriebs für wirtschaftliche Unternehmen ist in der GemO indes nicht enthalten, so dass die Gemeinden/Verbandsgemeinden/Landkreise aus den verschiedenen Rechtsformen des öffentlichen und des privaten Rechts die zur Erfüllung der örtlichen Verhältnisse geeignete Organisationsform in der Aufgabenerledigung weitgehend frei wählen können.

Blatt

4

Zum Schreiben vom
24.11.2023

Nach § 86a GemO kann die Gemeinde (der Landkreis) wirtschaftliche Unternehmen - und damit auch die Abfallwirtschaftsbetriebe - als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts errichten.

2. Die Organisationsform des Eigenbetriebs

Die Organisationsstruktur eines Eigenbetriebs ist durch das Vorhandensein eigener Organe (der Werkleitung und des Werkausschusses) gekennzeichnet. Eine „gewisse“ finanzwirtschaftliche Eigenständigkeit zeigt sich in der eigenen Kassen- und Kreditwirtschaft, eigener kaufmännischer Buchführung, eigener Gewinn- und Verlustrechnung sowie einem eigenen - haushaltsrechtlich eigenständigen - Wirtschafts-, Erfolgs-, Stellen- und Finanzplan. Auch wenn ein relativ hohes Maß an Verselbständigung beim Eigenbetrieb festzustellen ist, erschwert die enge Verbindung zwischen dem Eigenbetrieb einerseits und der Verwaltung sowie den kommunalen Entscheidungsgremien andererseits häufig ein flexibles und zeitnahes Tätigwerden.

Ein Eigenbetrieb ist mithin in starkem Maße rechtlich und faktisch in die kommunale Verwaltung eingebunden. So beschließt der Gemeinderat bzw. der Kreistag über alle Angelegenheiten, die ihm durch die GemO/LKO und die Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung vorbehalten sind und nicht übertragen werden können, § 2 EigAnVO.

Der Werkausschuss, der im Falle des AWB Ahrweiler ein Ausschuss des Kreistages ist, legt die allgemeinen Grundsätze für die Wirtschaftsführung, die Vermögensverwaltung und die Rechnungslegung des Eigenbetriebs fest, § 3 EigAnVO.

Der Landrat/die Landrätin ist Dienstvorgesetzte(r) der Bediensteten des Eigenbetriebs und der Werkleitung. Er/Sie kann der Werkleitung Einzelweisungen erteilen, wenn sie zur Sicherung wichtiger Belange notwendig sind, § 6 EigAnVO.

Die rechtliche Ausgestaltung bestimmt sich im Einzelnen nach § 86 GemO, der EigAnVO und der durch die Kommune beschlossenen Betriebssatzung.

Diese Verzahnung beeinträchtigt indes häufig eine eigenverantwortliche unternehmensinterne Willensbildung, eine schnelle Entscheidungsfindung sowie die Flexibilität der Unternehmensführung. Diese Nachteile beruhen auf gesetzlichen Vorgaben, die nicht durch abweichende Regelungen in der Betriebssatzung durchbrochen werden können. Insoweit

Blatt

5

Zum Schreiben vom
24.11.2023

bestehen kaum Optimierungsmöglichkeiten für den Eigenbetrieb. Auch ist bei einem Eigenbetrieb eine Beteiligung Dritter (bspw. anderer Kommunen) nicht möglich.

Ein maßgebliches Manko ist die Bedeutung des Eigenbetriebes als unselbständiges Sondervermögen des kommunalen Haushaltes. Dies bedeutet, dass der Eigenbetrieb immer zwangsläufig das Schicksal seiner Trägerkörperschaft in finanziellen Maßgaben der Aufsichtsbehörden teilt. Eine die Trägerkörperschaft betreffende Haushaltssperre gilt damit immer auch dem Eigenbetrieb, und zwar unabhängig davon, ob dieser ausgeglichenen Ergebnisse aufweisen kann. Dies erhält gerade in diesen Tagen angespannter kommunaler Haushalte eine besondere Bedeutung; insoweit ist auf das Schreiben der Vizepräsidentin der ADD vom 11.05.2023 sowie das diesem Schreiben beigefügte Schreiben des Staatsministers des Mdl an die ADD vom 03.05.2023 und die Ausführungen des Mdl, Stand: 02.05.2023, zum Thema Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht zu verwiesen (siehe Anlage 1). Die Kernaussagen lauten hier: „Legt die Gemeinde der Aufsichtsbehörde einen gesetz- oder rechtswidrigen Haushalt vor, hat die Kommunalaufsicht in einem ersten Schritt gegenüber der Gemeinde Bedenken wegen Rechtsverletzung zu erheben und gleichzeitig die Gemeinde bei angemessener Fristsetzung für die Abgabe einer Stellungnahme anzuhören. Bei Nichtausträumung der erhobenen Rechtsbedenken durch die Gemeinde spricht die Kommunalaufsicht in einem zweiten Schritt eine Globalbeanstandung der Haushaltssatzung aus, versagt die beantragten Genehmigungen und ordnet mit angemessener Fristsetzung den Beschluss einer rechtskonformen Haushaltssatzung an. Sofern die Gemeinde dem Verlangen der Aufsichtsbehörde nicht nachkommt, ergibt sich in einem dritten Schritt, dass die Gemeinde im Zweifel bis zum Ende des Haushaltsjahres in der vorläufigen Haushaltsführung bleibt (...) Ausnahmen vom Gebot des Haushaltsausgleichs sind in § 93 Abs. 4 GemO nicht vorgesehen. Allerdings entspricht es selbstredend der Lebenserfahrung, dass es unvorhersehbare, kaum steuerbare Situationen geben kann, in denen mit Haushaltsvollzug das Gebot des Haushaltsausgleichs nicht erfüllt werden kann (Naturkatastrophen, Großschadensereignisse usw.). In solchen Einzelfällen sind von der Aufsichtsbehörde gleichwohl strenge Maßstäbe bei der Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage anzulegen.“

Mit einem weiteren Rundschreiben vom 12.09.2023 hat der Staatsminister des Mdl sodann Hinweise zum Thema „Aufsichtsbehörde und Kommunalaufsicht“ veröffentlicht. Danach sei eine Haushaltsgenehmigung trotz fehlendem Haushaltsausgleich individuell möglich. Prüfpunkte bei der Schaffung von Transparenzen in den Soll-Ist-Vergleich seien die Mehrjährigkeit der Betrachtung, die Rückgriffsmöglichkeit auf Rücklagen und ein schrittweises Vorgehen

Blatt

6

Zum Schreiben vom
24.11.2023

beim Abbau des Defizits. Investitionen seien unter bestimmten strengen Voraussetzungen dennoch möglich (siehe Anlage 2).

Diese Entwicklung antizipierend haben die Eigenbetriebe der größeren rheinland-pfälzischen Stadtwerke inzwischen allesamt den Formwechsel auf eine Anstalt des öffentlichen Rechts vollzogen; diverse Landkreise sind dem für den Aufgabenbereich der Abfallwirtschaft ebenfalls gefolgt oder planen dies zeitnah umzusetzen. Der Investitionsbedarf im Bereich kommunaler Wirtschaftstätigkeit bedarf häufig der Aufnahme von Krediten, deren Genehmigung im Rahmen der gesamten Haushaltsgenehmigung dann versagt werden könnte. Die operative Handlungsfähigkeit der Betriebe bleibt mit dem Formwechsel erhalten.

Ein weiteres Hindernis für eine zukunftsgerichtete Wirtschaftsführung des rechtlich unselbständigen Eigenbetriebes ist üblicherweise die fehlende Möglichkeit, sich im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit an anderen Organisationen zu beteiligen resp. solche Organisationen mit anderen kommunalen Gebietskörperschaften oder privaten Dritten zu begründen.

3. Die Organisationsform der AöR

Die gesetzliche Grundlage der AöR findet sich in den §§ 86a und 86b GemO und der EigAnVO. Die Organisationsform der AöR ist eine Mischform zwischen einem Eigenbetrieb und der GmbH.

Die Anstaltsform ermöglicht auch eine Beteiligung anderer Kommunen sowie die selbständige Beteiligung an anderen Organisationen (öffentlich- oder privatrechtlicher Natur). Insoweit können nach § 14a KomZG kommunale Gebietskörperschaften zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen sowie nichtwirtschaftliche Einrichtungen als rechtsfähige Anstalten unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft führen; gleichermaßen ist die Beteiligung an Gesellschaften des Privatrechts möglich.

Die AöR bleibt im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben dabei nach wie vor Teil der kommunalen Organisation.

Die Organe der AöR sind zum einen der Vorstand und zum anderen der Verwaltungsrat. Der Vorstand führt die Geschäfte der AöR in eigener Verantwortung. Der Verwaltungsrat ist sowohl Aufsichts- und Kontrollorgan als auch Verwaltungsorgan der AöR.

Blatt

7

Zum Schreiben vom
24.11.2023

Der Verwaltungsrat entscheidet in den durch die Satzung bestimmten Angelegenheiten und überwacht die Geschäftsführung des Vorstandes. Die Satzung kann insofern bestimmen, dass bei Entscheidungen der Organe der Anstalt von grundsätzlicher Bedeutung auch die Zustimmung des Verbandsgemeinderates erforderlich ist.

Nach ihrer Organisationsstruktur gestattet die Anstalt des öffentlichen Rechts damit einerseits betriebswirtschaftlich sinnvolles Handeln, lässt aber andererseits den Einfluss ihrer kommunalen Träger in allen wesentlichen Angelegenheiten zu.

Anders als beim Eigenbetrieb besteht aber grundsätzlich keine Organzuständigkeit des Kreistages, so dass die Betriebsführung - je nach Ausgestaltung der Satzung - rechtlich und tatsächlich in geringerem Maße in die Verwaltung eingebunden ist. Die AöR ist in diesem Zusammenhang zu allen Maßnahmen und Geschäften berechtigt, die der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben unmittelbar oder mittelbar dienlich sind. Sie darf sich im Rahmen ihrer Aufgaben und der gesetzlichen Vorschriften anderer Unternehmen bedienen und sich an ähnlichen oder anderen Unternehmen beteiligen, solche gründen oder erwerben. Ferner ist in der Satzung regelbar, dass die Anstalt im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zur Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgabe mit anderen Kommunen und kommunalen Zusammenschlüssen zusammenarbeiten kann.

Hinsichtlich des Kriteriums der organisatorischen Unterschiede zwischen der Gründung einer AöR und anderen Organisationsformen ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich die Eigenständigkeit des zu gründenden Unternehmens in dem Umfang der Aufgabenübertragung und in der Eigenverantwortlichkeit der Leitungsorgane widerspiegelt. Zu beurteilen ist in diesem Zusammenhang aber auch, ob die Organisation des Unternehmens an die Bedürfnisse der Kommunen angepasst werden kann, d. h. inwieweit die Befugnisse der jeweiligen Organe individuell gestaltet werden können und welche Möglichkeiten der Einflussnahme und Kontrolle durch die Kommunen bestehen. Vor dem Hintergrund der sehr komplexen Zukunftsanforderungen der vorstehend genannten Aufgabenfelder ist auch die Möglichkeit, Kooperationen mit Dritten einzugehen, vorliegend von besonderem Interesse.

Blatt

8

Zum Schreiben vom
24.11.2023

a) Aufgabenübertragung

Auf die AöR als eigenständige juristische Person können alle relevanten Aufgaben übertragen werden. Gleichzeitig eröffnet die Gründung einer AöR dem Anstaltsträger Landkreis die Möglichkeit, nach § 86a Abs. 3 GemO unter Abänderung der Anstaltssatzung weitere Aufgaben übertragen zu können.

b) Eigenverantwortlichkeit

Zentrale Organe der Anstalt des öffentlichen Rechts sind der Vorstand und der Verwaltungsrat.

Der Vorstand führt die Geschäfte der AöR in eigener Verantwortung und vertritt diese gerichtlich und außergerichtlich im Rechtsverkehr; er wird durch den Verwaltungsrat kontrolliert.

Der Verwaltungsrat ist Aufsichts-, Kontroll- und Verwaltungsorgan der AöR. Er besteht aus dem Vorsitzenden, dem stellvertretenden Vorsitzenden und den übrigen stimmberechtigten Mitgliedern. Der Vorsitz und der stellvertretende Vorsitz im Verwaltungsrat bestimmen sich nach § 86b Abs. 3 Sätze 3 bis 5 GemO. Der Verwaltungsrat entscheidet gemäß der Satzung insbesondere über die Bestellung des Vorstandes, den Wirtschaftsplan, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung. Außerdem benötigt der Vorstand die vorherige Zustimmung des Verwaltungsrates insbesondere zu der Vornahme von Grundstücksgeschäften, der Festsetzung allgemeiner Bedingungen für Lieferungen und Leistungen, bei erfolgsgefährdenden Mehraufwendungen und Mehrausgaben, sofern im Einzelfall die festgesetzten Wertgrenzen überschritten werden. Die Organe der Anstalt entscheiden folglich in eigener Verantwortung, so dass bei der AöR der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit mithin umfassend umgesetzt ist.

Zur Einbindung und Aufrechterhaltung der kommunalpolitischen Entscheidungsgewalt des Kreistages ist es möglich, besondere Entscheidungen von der Zustimmung (zuvor oder nachträglich) des Kreistages abhängig zu machen. Exemplarisch sind hier Entscheidungen über die Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes, zur Änderung der Abfallgebührensatzung, insb. des Entgeltsystems resp. der Höhe der Entgelte zu nennen. Dies Zustimmungsvorbehalten finden Eingang in die Satzung der AöR und sind zwingend zu beachten; die Satzungen der rheinland-pfälzischen Anstalten kennen fast ausnahmslos solche Sicherungselemente.

Blatt

9

Zum Schreiben vom
24.11.2023

4. Personalwirtschaftliche Unterschiede

Das in den Aufgabengebieten des Eigenbetriebs bei dem Landkreis beschäftigte Personal kann und sollte bei einer Gründung auf die Anstalt des öffentlichen Rechts übergeleitet werden. Hierfür wären zeitnah Überleitungsverträge zu fertigen; die Personalräte und Gewerkschaften sind frühzeitig zu beteiligen. Zwischen AöR und Landkreis als Arbeitgeber bestehen keine besonderen Unterschiede. Die Arbeitsverträge der beim Eigenbetrieb AWB Ahrweiler des Landkreises Ahrweiler angestellten Beschäftigten würden mithin im Rahmen eines Personalüberleitungsvertrages auf die neu zu gründende AöR übergehen. Dieser sollte ausdrücklich regeln, dass den von der AöR übernommenen Beschäftigten durch den Beschäftigungsübergang auf die AöR keine Rechtsnachteile entstehen und ihre Besitzstände gewahrt bleiben; zudem sind Rückkehroptionen und Bewerbungssicherungen (auf interne Ausschreibungen) regelbar. Die AöR tritt hiernach in alle geltenden Arbeits- und Dienstvereinbarungen sowie alle einseitigen Regelungen der zugunsten der übernommenen Beschäftigten ein und gewährt auch in Zukunft alle bisherigen freiwilligen Leistungen. Wenn der AöR Dienstherrenfähigkeit verliehen werden soll, würden die zum Landkreis gehörenden Beamte nach §§ 17, 18 BRRG zur AöR abgeordnet oder versetzt werden. Die AöR würde außerdem in die Zusatzversorgungskasse eintreten, um eine lückenlose Pflichtversicherung der Beschäftigten zu gewährleisten. Insgesamt ergeben sich durch die Umstrukturierung damit keine wesentlichen personalwirtschaftlichen Unterschiede.

5. Mitbestimmungs- und gleichstellungsrechtliche Unterschiede

Die Anstalt unterliegt dem Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) und dem Landesgleichstellungsgesetz (LGG). Die Mitarbeitervertretung im Verwaltungsrat der Anstalt wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Anstalt in geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt. Mitglieder des Vorstandes sind nicht wählbar. Das Nähere über die Wahlberechtigung, die Wählbarkeit, die Stimmabgabe, die Feststellung des Wahlergebnisses und das Weitere für die Wahl der Mitarbeitervertretung wird durch Satzung geregelt (§ 86b Abs. 3 Sätze 7 und 8 GemO). Damit sind organisatorische, personalwirtschaftliche, mitbestimmungsrechtliche sowie gleichstellungsrechtliche Besonderheiten über die vorgenannten einschlägigen Rechtsvorschriften auch bei der Anstalt zu berücksichtigen.

Blatt

10

Zum Schreiben vom
24.11.2023

6. Steuerliche, finanzielle und wirtschaftliche Unterschiede

6.1 Steuerliche Auswirkungen

Ertrags- und umsatzsteuerrechtlich bestehen zwischen dem bisherigen Eigenbetrieb und der AöR keine Unterschiede. Letztere ist grundsätzlich auch nur dann steuerpflichtig, soweit sie einen Betrieb gewerblicher Art (BgA) begründet (§ 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG, § 2 Abs. 3 UStG).

Im Bereich der Abfallwirtschaft nehmen die Betriebe bereits heute steuerpflichtige Tätigkeiten wahr. Hierzu gehört die Vermarktung von Wertstoffen aller Art, als auch die Erbringung von Aufgaben gegenüber den Dualen Systemen und der Energiewirtschaft. Damit entstünde bei der AöR für letztere Aufgaben ebenfalls ein BgA. Die entsprechende Tätigkeit wäre wie bisher auch steuerpflichtig. Für die originäre Aufgabe der Abfallwirtschaft entsteht diesbezüglich nach wie vor kein BgA, da es sich insoweit um eine hoheitliche Tätigkeit handelt. Dabei ist auch der Übergang des zivilrechtlichen Eigentums an den für die Abfallbeseitigung genutzten Grundstücken auf die AöR grunderwerbsteuerfrei nach § 4 Abs. 1 GrEStG, da öffentlich-rechtliche Aufgaben auf die AöR übergingen und die Grundstücke des Abfallbetriebes bei der AöR keinem BgA, sondern hoheitlichen Aufgaben dienen.

Die Anstalt ist nach § 2 Abs. 3 UStG auch nur im Rahmen ihrer BgA unternehmerisch tätig; nur insoweit ist sie Unternehmerin im Sinne des UStG. Leistungen der Anstalt sind daher nicht umsatzsteuerpflichtig, soweit sie Tätigkeiten betreffen, die ihr im Rahmen ihrer hoheitlichen Tätigkeit obliegen. Die Abfallbeseitigung ist grundsätzlich als hoheitlich anzusehen.

- Wertstoffmarketing, Aufgabenerledigung für die Dualen Systeme, sowie die Energiewirtschaft sind dagegen unternehmerische Tätigkeiten und unterliegt damit der Umsatzsteuer.

6.2 Wirtschaftliche Unterschiede

a) Strukturelle Vorteile

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts verfügt aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit über eine größere Selbstständigkeit als ein Regie- und Eigenbetrieb. Dadurch wird eine betriebswirtschaftlich effizientere Führung der wirtschaftlichen Aktivitäten ermöglicht. Auch die unternehmerisch geprägten Entscheidungsprozesse und Arbeitsabläufe erlauben es dem Vorstand der AöR, kurzfristig auf wirtschaftliche Veränderungen, geänderte Normen und Anforderungen des Gesetzgebers zu reagieren, Schwachstellen zu analysieren und abzustellen. Es besteht

Blatt

11

Zum Schreiben vom
24.11.2023

prinzipiell weiterhin die Möglichkeit, in allen betrieblichen Bereichen moderne Führungstechniken, wie z. B. ein Controlling / Risikomanagement oder Informationsmanagement einzuführen, das Delegationsprinzip zu erweitern und letztlich die Art der Aufbau-, Ablauf- und Führungsorganisation umfassend und eigenständig zu überprüfen. Der Haushalt der AöR ist unabhängig vom Haushalt des Landkreises, so dass Investitionen auch bereits Anfang des jeweiligen Jahres möglich sind; etwaige Restriktionen in der Haushaltsführung der Trägerkörperschaft (z. B. Haushaltssperre), die einen Eigenbetrieb betreffen würde, sind für die AöR ohne Bedeutung.

Durch die fortschreitende Liberalisierung und Privatisierungsdebatte auf dem Entsorgungsmarktes – insbesondere die steigenden Anforderungen im Bereich der Kreislaufwirtschaft - wird die Notwendigkeit einer kosteneffizienten Gestellung von kommunalen Dienstleistungen und Aufgabenerledigung nochmals deutlich fokussiert. Um in dem Wettstreit mit privaten Anbietern um Marktanteile bestehen zu können, muss die öffentliche Hand auf gleichem wirtschaftlichem Niveau wie die Konkurrenz tätig sein. Dazu gehören Unternehmensstrukturen, die es erlauben, wie konkurrierende Anbieter am Markt schnell und unkompliziert auf sich verändernde Marktverhältnisse reagieren zu können. Die AöR bietet solche flexible Unternehmensstrukturen unter Berücksichtigung der Eigenheiten kommunaler Betriebe. Es ist insofern von großem Vorteil, dass der AöR nach § 86a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 der Gemeindeordnung auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden können.

b) In-House-Vergabe

Es besteht seitens der Trägerkomme die Möglichkeit, wirtschaftliche Aufträge – wie z. B. die Erfassung und Beseitigung von Flutabfällen aus Katastrophenfällen ohne Umschweife und schnell an eine AöR zu vergeben. Vergaberechtliche Risiken sind aufgrund der In-House-Fähigkeit einer AöR stark minimiert.

Die Voraussetzungen für eine vergabefreie In-House-Vergabe sind im Verhältnis zwischen dem Landkreis und der zu gründenden „AöR“ erfüllt:

- Der Landkreis ist öffentlicher Auftraggeber i. S. d. § 99 Nr. 1 GWB und alleiniger Träger der kommunalen Anstalt. Die „AöR“ würde ausschließlich für ihren Anstaltsträger tätig.
- Bei der Ausgestaltung der Anstaltssatzung ist zudem sichergestellt, dass dem Landkreis ein ausreichender Einfluss und eine ausreichende Kontrolle im Hinblick auf die wesentlichen Entscheidungen der zu gründenden kommunalen Anstalt eingeräumt wird.

Blatt

12

Zum Schreiben vom

24.11.2023

In solchen Fällen kann eine AöR – anders als ein Eigenbetrieb – die Aufwendungen außerhalb seines Gebührenhaushalts refinanzieren und erleidet sodann weder ein Rechtsrisiko für den Gebührenhaushalt noch ein Finanzrisiko für den Jahresabschluss. Vor allem angesichts der Erkenntnisse nach der Flutkatastrophe im Ahrtal könnte der Arbeitseinsatz des Personals somit überhaupt kostendeckend refinanziert werden. Als Eigenbetrieb ist dies nicht möglich.

c) Synergieeffekte

Die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts bietet die Möglichkeit, Aufgaben aus verschiedenen wirtschaftlichen und hoheitlichen Bereichen ohne steuerliche Nachteile in einer Rechtsform zu bündeln. Durch den Übergang des Personals – auch in der Stellung des Vorstandes der AöR - und die damit verbundene Führung des operativen Geschäfts wird bestehendes Wissen im kaufmännischen und technischen Bereich genutzt.

Unzweifelhaft ist die AöR als öffentlicher Auftraggeber bei ihrer Aufgabenerledigung an die gesetzlichen Vorgaben - auch des Vergaberechts - gebunden. Der Vorteil der AöR liegt jedoch im Wesentlichen in ihrer strukturellen Flexibilität. Die Ausgestaltungsfreiheit, die dem Anstalts-träger bei Gründung der AöR verbleibt, um die Anstalt seinen jeweiligen Bedürfnissen anzupassen, bietet dabei z. B. einen erheblichen Vorteil gegenüber den bezüglich ihrer Struktur weitgehend bundesrechtlich festgelegten Rechtsformen der Eigengesellschaften.

7. Auswirkungen auf Entgelte

Besondere Auswirkungen auf Entgelte sind nicht gegeben. Auch die „AöR“ ist an die Einnahmebeschaffungsgrundsätze und Kalkulationsvorgaben des KAG gebunden.

8. Auswirkungen auf die Haushalte des Anstaltsträgers Landkreis

Negative Auswirkungen auf die Haushalte des Anstaltsträgers sind nicht gegeben. Aufwendungen der AöR werden durch die Entgelte für die Abfallbeseitigung sowie durch Einnahmen des Wertstoffmarketings resp. aus den Engagements im Bereich regenerativer Energien finanziert. Die Anstalt wird zudem nach den Vorgaben der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung (EigAnVO) geführt. Sie erstellt in Vollzug der rechtlichen Vorgaben insbesondere einen Wirtschaftsplan und eine Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung. Soweit das Anlagevermögen von dem Landkreis vollständig auf die Anstalt übertragen werden soll, sind die Vermögensanteile doppisch sodann über die Beteiligungen des Landkreises zu werten.

Blatt

13

Zum Schreiben vom

24.11.2023

9. Ergebnis und Zusammenfassung

Durch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit der vorgenannten Aufgabenstellung ergeben sich für die kommunale Gebietskörperschaft keine Nachteile aus organisatorischer, personalwirtschaftlicher, mitbestimmungsrechtlicher sowie gleichstellungsrechtlicher Sicht. Die Gründung der Anstalt bietet vielmehr eindeutige wirtschaftliche, organisatorische und finanzielle Vorteile.

- Die Anstalt bietet durch die Möglichkeit der umfassenden Aufgabenübertragung durch Regelung in der Anstaltssatzung hohe Flexibilität und Wirtschaftlichkeit. Dies gilt auch für die Übertragung der Aufgaben in Vollzug des Anstaltszweckes des AWB Ahrweiler.
- Die Gestaltungs- und Steuerungsfunktion seitens des Kommunalparlamentes ist durch die Regelung der Anstaltssatzung nachhaltig gewährleistet; besondere Bedarfe können unter einen Zustimmungsvorbehalt gestellt werden. Gleichwohl bietet die Anstalt im Rahmen ihrer Vorstandsverfassung für das operative Geschäft ausreichend Spielraum für den Vorstand.
- Investitionen können unter den kommunalen Sonderbedingungen für Kredite (Kommunkredit) finanziert werden. Für die Anstalt gilt die Gewährträgerhaftung (§ 86a Abs. 4 GemO).
- Steuerliche Optimierung ist bei der Rechtsform Anstalt gegeben, da hoheitliche und ggfs. fiskalische Aufgaben übertragen werden können.
- Die Anstalt wird wie die Eigenbetriebe nach der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung geführt.

Zusammengefasst ergeben sich generell folgende Vorteile der Anstalt des öffentlichen Rechts im Vergleich zu anderen Rechtsformen:

- Es besteht eine organisatorische und vor allem rechtliche Selbstständigkeit;
- AöR bleibt unabhängig von etwaigen haushaltsrechtlichen Restriktionen (bisher Abhängigkeit des Sondervermögens vom kommunalen Haushalt);
- die Aufgabenerledigung erfolgt ungeachtet verwaltungsspezifischer Besonderheiten auf der Grundlage wirtschaftlicher Erwägungen;

Blatt

14

Zum Schreiben vom

24.11.2023

- der Landkreis kann einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben zur selbstständigen eigenverantwortlichen Erfüllung durch die AöR ganz oder teilweise übertragen;
- durch die Aufgabenbündelung werden die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten erhalten (Verrechnung von Gewinnen und Verlusten bei wirtschaftlichen Tätigkeiten, ohne Auslösen einer Steuerpflicht bei den hoheitlichen Aufgaben); durch die Gestaltung der Anstaltssatzung wird die Gestaltungs- und Steuerungsfunktion seitens des Kommunalparlamentes gewährleistet.



(Meiborg)

Geschäftsführer

—



Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion | Postfach 13 20 | 54203 Trier

An alle
Kreisverwaltungen
in Rheinland-Pfalz
– Kommunalaufsichtsbehörde und Kämmerei –
(siehe Verteiler)

nachrichtlich:
Ministerium des Innern
und für Sport
Schillerplatz 3-5
55116 Mainz



DIE VIZEPRÄSIDENTIN

Kurfürstliches Palais
Willy-Brandt-Platz 3
54290 Trier
Telefon 0651 9494-905/906
Telefax 0651 9494-77906
begona.hermann@add.rlp.de
www.add.rlp.de

Aktenzeichen:
11420001#2023/0382.21a

Trier, 11. Mai 2023

Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht

Sehr geehrte Damen und Herren,

die mir mit Schreiben von Herrn Staatsminister Ebling vom 3. Mai 2023, Az.: 1140#2023/0003-0301.334, übersandten Ausführungen des Ministeriums des Innern und für Sport vom 2. Mai 2023 zum Thema „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“ übersende ich Ihnen sowohl in Ihrer Funktion als Verwaltungsbehörde des Landkreises als auch in Ihrer Funktion als Kommunalaufsichtsbehörde nach § 118 Abs. 1 Satz 1 Fall 1 Gemeindeordnung zur Kenntnisnahme und mit der Bitte um Beachtung.

In Ihrer Funktion als Kommunalaufsichtsbehörde bitte ich Sie, die Vertreterinnen und

Vertreter der Ihrer Aufsicht unmittelbar unterstehenden Gebietskörperschaften über die
o. a. Ausführungen zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Christiane Luxem', with a long, sweeping horizontal stroke extending to the right.

Christiane Luxem



Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz
Postfach 3280 | 55022 Mainz

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
Referat 21a
Willy-Brandt-Platz 3
54290 Trier

DER MINISTER

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-3595
Poststelle@mdi.rlp.de
www.mdi.rlp.de

3 . Mai 2023

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
1140#2023/0003-0301 334 Bitte immer angeben!		Andreas Wagenführer Andreas.Wagenfuehrer@mdi.rlp.de	06131 16-3576 06131 16-17 3576

Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei erhalten Sie Ausführungen zum Thema „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“, die zwischen der obersten und der oberen Aufsichtsbehörde abgestimmt sind. Um Beachtung wird gebeten.

Die obere Aufsichtsbehörde wird ferner gebeten, die Aufsichtsbehörden der Kreisverwaltungen entsprechend zu informieren. Darüber hinaus werden die Aufsichtsbehörden der Kreisverwaltungen gebeten, die Vertreterinnen und Vertreter der ihrer Aufsicht unmittelbar unterstehenden Gebietskörperschaften über die Ausführungen zum Thema „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“ zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen


Michael Ebling

Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht

Inhalt

1.	Vorbemerkung	3
1.1	Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen.....	3
1.2	Festlegungen für eine Neuausrichtung der Kommunalaufsicht.....	4
2.	Neuausrichtung der Tätigkeit der Kommunalaufsicht	5
3.	Verfahren.....	7
3.1	Handlungen der Aufsichtsbehörde.....	7
3.2	Vorläufige Haushaltsführung.....	8
	<i>Exkurs: Rentierliche Investitionen und Kommunalaufsicht</i>	<i>8</i>
4.	Von der Gemeinde erwartete Maßnahmen.....	9
5.	Ausnahmen	10
6.	Zum Verhältnis von Haushaltsausgleich und Zweckzuweisungen.....	10

1. Vorbemerkung

Gemäß § 117 Satz 2 GemO ist die Aufsicht so zu führen, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt werden.

1.1 Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Entwicklung der Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz ist seit 2009 positiv. Dies zeigen u.a. die Finanzierungsbilanzen, die seit 2015 einen durchschnittlichen Jahresüberschuss in Höhe von 415 Mio. Euro erreichen. Diese erfreuliche Entwicklung beruht stabil und nachhaltig auf mehreren Säulen, nämlich auf den hohen und wachsenden Mitteln aus dem kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsmasse), auf den steigenden kommunalen Steuereinnahmen und einem zunehmenden finanziellen Verantwortungsbewusstsein des Bundes.

Auch das von der Landesregierung angekündigte Landesgesetz zur Ausführung des Kommunalen Investitionsprogramms Klimaschutz und Innovation (KIPKI) wird mit einem Volumen in Höhe von 250 Mio. Euro neben klimaschützenden Wirkungen auch zu mehr Investitionen und einer spürbaren finanziellen Entlastung der Kommunen führen.

Im Rahmen der „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“ wird das Land drei Milliarden Euro kommunaler Liquiditätskredite bzw. entsprechender Verbindlichkeiten der Ortsgemeinden übernehmen und die betreffenden Kommunen so auch von zukünftigen Kapitaldiensten entlasten. Dies wird aber nur dann der Fall sein, wenn die Kommunen die verbleibenden Liquiditätskredite nach der Übernahme auf ihren ursprünglichen Zweck, d. h. die kurzfristige Sicherung von Liquidität, und auf ein entsprechendes Ausmaß, zurückführen. Die Kommunen erhalten damit die Möglichkeit und haben zugleich die Verpflichtung, die verbleibenden Liquiditätskredite selbst zu kontrollieren und zu reduzieren.

Zwar ist die Absicht des Bundes, bei der Lösung der Altschuldenproblematik zu helfen, noch nicht konkretisiert. Gleichwohl ist bekannt, dass eine zentrale Grundvoraussetzung von Bundeshilfen die wirksame Verhinderung zukünftig wieder ansteigender Li-

quiditätskredite der Kommunen ist. Daher müssen jetzt die Voraussetzungen für umfassend wirksame kommunale Konsolidierungsmaßnahmen geschaffen werden, um die Bemühungen des Landes und eines Großteils der Kommunen nachhaltig abzusichern und die Voraussetzungen für Bundeshilfen zu gewährleisten.

1.2 Festlegungen für eine Neuausrichtung der Kommunalaufsicht

In den letzten beiden Jahren gab es in Rheinland-Pfalz vor allem drei Festlegungen, die eine Neuausrichtung der Kommunalaufsicht angezeigt erscheinen lassen.

- a. Urteil des VGH vom 16. Dezember 2020, Randnummer 106 (Hervorhebungen von hier):

„Was die Verpflichtung der Kommunen zur entsprechenden Mitwirkung bei der Bewältigung der kommunalen Finanzkrise anbelangt, so beschränkt sich die Rolle des Landes ... nicht auf bloße Ratschläge, Hinweise oder Aufforderungen. [Es] liegt ... in der maßgeblichen Verantwortung des Landes, ... etwaige Korrekturpflichten im Bereich der Finanzierung – etwa im Bereich der Realsteuerhebesätze – bzw. auf der Ausgaben-seite bei der Aufgabenwahrnehmung ... notfalls durchzusetzen“

- b. LT-Beschluss vom 23. September 2021 zum Jahresbericht 2021 des Rechnungshofs (Hervorhebungen von hier):

„Die Landesregierung wird aufgefordert, ... auf die Unterbindung rechtswidriger kommunaler Haushaltssatzungen durch die ADD ... hinzuwirken und hierbei das Urteil des Verfassungsgerichtshofs (VGH 12-14/19) und die Empfehlungen des Rechnungshofs zu berücksichtigen ...“

- c. Änderung der Verfassung / Begründung in LT-Drs. 18/2301 vom 8. Februar 2022 (Hervorhebungen von hier):

„Zugleich sollen Vorkehrungen zum Kommunalfinanzrecht getroffen werden, die ein erneutes Aufwachsen des Kreditbestandes verhindern. Zudem soll die Tilgung der übernommenen Kredite verbindlich geregelt werden.“

Der kommunalen Haushaltswirtschaft liegt das Gebot des Haushaltsausgleichs zugrunde.¹ Zum Haushaltsausgleich waren die kommunalen Gebietskörperschaften immer schon verpflichtet und sind es auch zukünftig.

¹ § 93 Abs. 4 Gemeindeordnung: „(4) Der Haushalt ist in jedem Haushaltsjahr in Planung und Rechnung auszugleichen.“

Im Rahmen der Einführung der Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP) wurden die Kommunen durch eine Änderung der Gemeindeordnung u. a. verpflichtet, zum einen ihre nach anteiliger Schuldübernahme durch das Land zum 31.12.2020 verbleibenden Liquiditätsschulden bis zum Jahresende 2053 zurückzuführen. Zum anderen gilt das gleiche für Liquiditätsschulden, die im Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 31. Dezember 2023 entstehen. Entsprechende jährliche Rückführungsbeträge sind aufgrund einer Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung zukünftig beim Haushaltsausgleich zu berücksichtigen. Die gemeindehaushaltsrechtlichen Änderungen gelten für alle kommunalen Gebietskörperschaften, unabhängig davon, ob sie am PEK-RP teilnehmen oder nicht. Um die zusätzlichen Anforderungen erfüllen zu können, müssen die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen.

2. Neuausrichtung der Tätigkeit der Kommunalaufsicht

Oberziel der Neuausrichtung der Kommunalaufsicht ist die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung. Die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung setzt u. a. voraus, dass ein zukünftiges Anwachsen der kommunalen Liquiditätskredite vermieden wird. Die Erreichung des Oberziels erfolgt insbesondere vor dem Hintergrund der intergenerativen Gerechtigkeit. Die Verhinderung eines erneuten Aufwuchses der kommunalen Liquiditätskredite ist zudem gesetzlich bestimmtes Ziel des Programms „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“.²

Haushaltsvorgespräche stellen ein Beratungsangebot der Aufsichtsbehörden dar. Die Kommunen werden gebeten, von diesem Angebot Gebrauch zu machen. In Haushaltsvorgesprächen, die dem Einhalten einer kurzen Zeitspanne im Hinblick auf den Erlass der Haushaltssatzung sowie auf die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung dienen sollen, soll insbesondere auch auf die in § 16 Abs. 3 GewStG, 25

² Vgl. § 1 Satz 1 Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Landesgesetz über die Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (LGPEK-RP), LT-Drs. 18/4937 vom 8. Dezember 2022.

Abs. 3 GrdStG³ sowie in § 34 LFAG⁴ bestimmten Fristen hingewiesen werden. Wird entgegen der Bestimmung in § 97 Abs. 2, Satz 1, 2. Halbsatz GemO⁵ eine Haushaltssatzung mit einem nicht ausgeglichenen Haushalt erst nach dem 30. Juni der Aufsichtsbehörde vorgelegt, ist ein bestehender Rechtsverstoß gegen das Haushaltsausgleichsgebot möglicherweise nicht mehr korrigierbar, weil von der kommunalen Gebietskörperschaft wichtige Maßnahmen zur Haushaltssanierung (z. B. Hebesatzerhöhungen oder Erhöhung der Umlagesätze) durch den faktisch eingetretenen Zeitablauf verhindert worden sind. In solchen Fällen verbleibt die kommunale Gebietskörperschaft in der vorläufigen Haushaltsführung gem. § 99 GemO.

Die Verhinderung eines zukünftigen Anwachsens der kommunalen Liquiditätskredite ist im Übrigen eindeutig messbar. Wenn zukünftig keine neuen Liquiditätskredite (dauerhaft) entstehen, reicht im Finanzhaushalt offensichtlich der Überschuss der ordentlichen und außerordentlichen Einzahlungen über die ordentlichen und außerordentlichen Auszahlungen aus, um die planmäßige Tilgung von Investitionskrediten sowie zukünftig auch die Mindest-Rückführungsbeträge für die Liquiditätskredite zu decken. Dann ist gleichzeitig eine stetige Aufgabenerfüllung gesichert.

Von der Verhinderung eines zukünftigen Anwachsens der kommunalen Liquiditätskredite ist unmittelbar und nur der Finanzhaushalt / die Finanzrechnung betroffen, weil die Ein- und Auszahlungen aus Krediten zur Liquiditätssicherung im Ergebnishaushalt / in der Ergebnisrechnung nicht erfasst werden.

Im Zentrum der Betrachtung steht das Haushaltsjahr, für das in der Haushaltssatzung Festsetzungen getroffen werden, im Falle von § 95 Abs. 5 Satz 2 GemO die beiden Haushaltsjahre (Doppelhaushalt). Die Planungsdaten der folgenden drei Haushaltsjahre, bei einem Doppelhaushalt der folgenden zwei Haushaltsjahre spielen bei der Beurteilung des Haushaltsausgleichs keine Rolle.

³ Gleichlautend: „Der Beschluss über die Festsetzung oder Änderung des Hebesatzes ist bis zum 30. Juni eines Kalenderjahrs mit Wirkung vom Beginn dieses Kalenderjahrs zu fassen. Nach diesem Zeitpunkt kann der Beschluss über die Festsetzung des Hebesatzes gefasst werden, wenn der Hebesatz die Höhe der letzten Festsetzung nicht überschreitet.“

⁴ „Die Umlagen nach den §§ 31 bis 33 dürfen nach dem 30. Juni des Haushaltsjahres nicht erhöht werden.“ [§ 31: Kreisumlage, § 32: Verbandsgemeindeumlage; § 33: Bezirksverbandsumlage.]

⁵ „(2) Die vom Gemeinderat beschlossene Haushaltssatzung ist vor ihrer öffentlichen Bekanntmachung mit dem Haushaltsplan und seinen Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen; die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.“

Unabhängig davon wird durch die Schuldübernahme durch das Land im kommunalen Haushalt - abgesehen von etwaigen Entgeltzahlungen an die Bank - regelmäßig kein Zahlungsstrom ausgelöst. In der kommunalen Bilanz vermindert sich durch die Schuldübernahme der Passivposten (§ 47 Abs. 5 GemHVO) 4.2.2 (Verbindlichkeiten aus der Kreditaufnahme zur Liquiditätssicherung) bzw. 4.10 (Verbindlichkeiten gegenüber dem sonstigen öffentlichen Bereich), so dass buchmäßig ein bilanzieller Ausgleich auf der Passivseite der Bilanz erforderlich wird. Dieser Ausgleich erfolgt unmittelbar über eine Zunahme der Kapitalrücklage.

Die Landkreise und die Verbandsgemeinden sind wie alle anderen Gebietskörperschaften gehalten, bei defizitärer Haushaltslage ihre Einnahmemöglichkeiten auszuschöpfen. Wichtige Einnahmequelle für die Gemeindeverbände sind ihre Umlagen. Bei der Bemessung des jeweiligen Umlagesatzes hat der Gemeindeverband die finanzielle Lage der verbandsangehörigen Gemeinden zu berücksichtigen. Bei einer Erhöhung des Umlagesatzes sind die von der Rechtsprechung aufgestellten Grundsätze zum Eingriff in die verfassungsrechtlich geschützte finanzielle Mindestausstattung der kreisangehörigen Gemeinden zu beachten. Im dynamischen System der kommunalen Finanzierung ist es nicht auszuschließen, dass die verbandsangehörigen Gemeinden aufgrund von Umlageerhöhungen ihre Hebesätze erhöhen müssen.

3. Verfahren

3.1 Handlungen der Aufsichtsbehörde

Die Handlungen der Aufsichtsbehörde und ihre Reihenfolge ergeben sich aus der GemO bzw. den VV dazu.

Legt die Gemeinde der Aufsichtsbehörde einen gesetz- oder rechtswidrigen Haushalt vor, hat die Kommunalaufsicht in einem ersten Schritt gegenüber der Gemeinde Bedenken wegen Rechtsverletzung zu erheben und gleichzeitig die Gemeinde bei angemessener Fristsetzung für die Abgabe einer Stellungnahme anzuhören. Bei Nichtausräumung der erhobenen Rechtsbedenken durch die Gemeinde spricht die Kommunalaufsicht in einem zweiten Schritt eine Globalbeanstandung der Haushaltssatzung

aus, versagt die beantragten Genehmigungen und ordnet mit angemessener Fristsetzung den Beschluss einer rechtskonformen Haushaltssatzung an. Sofern die Gemeinde dem Verlangen der Aufsichtsbehörde nicht nachkommt, ergibt sich in einem dritten Schritt, dass die Gemeinde im Zweifel bis zum Ende des Haushaltsjahres in der vorläufigen Haushaltsführung bleibt.

3.2 Vorläufige Haushaltsführung

In solchen von der Gemeinde verursachten und deshalb zu verantwortenden Fällen wird es oftmals zu einer vorläufigen Haushaltsführung der Gemeinde kommen müssen (§ 99 GemO). Es ist nicht auszuschließen, dass zwar Zweckzuweisungen durch das Land bewilligt worden sind, die jedoch während der vorläufigen Haushaltsführung nicht in Anspruch genommen werden können. Hier gilt der Grundsatz: Haushaltsausgleich vor Zweckzuweisung (s. dazu unten Nr. 6). Dem Grundsatz ist selbst dann zu folgen, wenn es sich um Fördermittel handelt, die nur zeitlich begrenzt zur Verfügung stehen und bei nicht rechtzeitiger Inanspruchnahme „verfallen“.

Weitere Folgen der vorläufigen Haushaltsführung für die Gemeinde sind in § 99 GemO bestimmt.

Exkurs: Rentierliche Investitionen und Kommunalaufsicht

Soweit eine kommunale Gebietskörperschaft eine Finanzierung mit Investitionskrediten für sog. Maßnahmen vorsieht, welche nach einer Lebenszykluskostenrechnung in einem Zeitraum von höchstens 15 Jahren eine geprüfte wirtschaftliche Rentierlichkeit erwarten lassen, können die entsprechenden Investitionskredite die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaft wegen der Rentabilität nicht gefährden. Entsprechende Investitionskredite sind deshalb grundsätzlich genehmigungsfähig, unabhängig davon, ob solche Maßnahmen im Rahmen von Pflichtaufgaben oder anderen Aufgaben erfolgen. Eine rentierliche Investition liegt vor, wenn über die Nutzungsdauer der Maßnahme ein Überschuss der erzielten Einnahmen gegenüber den mit der Investition verbundenen Ausgaben erwirtschaftet wird. Eine rentierliche Investition kann auch dann vorliegen, wenn über die Nutzungsdauer der Maßnahme die

maßnahmenbezogenen Ausgaben geringer sind als die Ausgaben ohne die Maßnahme. Die jeweiligen Ausgaben können auch den Schuldendienst umfassen, falls die Maßnahme teilweise oder ganz mit Fremdkapital (Investitionskredite) finanziert wird.

4. Von der Gemeinde erwartete Maßnahmen

Um dem Gebot des Haushaltsausgleichs zu genügen, hat die Gemeinde alle Maßnahmen zu ergreifen, die ihr rechtlich möglich sind.

Ihrer gesetzlichen Pflicht zur Minimierung des Haushaltsdefizits kann sich eine kommunale Gebietskörperschaft auch nicht durch Verweis auf eine ihrer Auffassung nach unzureichende Finanzierung durch das Land entziehen. Solange es ihr möglich ist, Maßnahmen zur Haushaltssanierung zu ergreifen, ist es aus Sicht der Garantie der Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu beanstanden, wenn sie landesrechtlich zu entsprechendem Handeln verpflichtet ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Juni 2015, 10 C 13/14, Rn. 25).

Maßnahmen zur Haushaltssanierung können auch Festsetzungen der Hebesätze oberhalb der Nivellierungssätze sein.⁶ Die Grenze der gemeindlichen Mitwirkungspflicht ist erst bei einer sogenannten "Erdrosselungswirkung" dieser Steuer erreicht, also einer Höhe, die Steuerpflichtige unter normalen Umständen nicht mehr aufbringen können. Eine derartige Wirkung hat die Rechtsprechung aber bisher auch bei Hebesätzen von bis zu 995 % verneint.⁷

Im Übrigen finden sich in den jährlichen Kommunalberichten des Rechnungshofs Rheinland-Pfalz regelmäßig zusammengefasste Fachbeiträge zu aktuellen Themen aus der Prüfungspraxis des Rechnungshofs, mit denen Einsparpotentiale aufgezeigt

⁶ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Themenbeitrag Landkreise – Haushaltsausgleich, Kreisumlage und Kommunalaufsicht, 5. Oktober 2021, S. 3 (www.rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/aufsaeetze-themenbeitraege-vortraege-und-weitere-veroeffentlichungen/)

⁷ Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, Themenbeitrag Rechnungshof und Kommunalhaushalte; Dezember 2019, S. 2 (www.rechnungshof.rlp.de/de/veroeffentlichungen/aufsaeetze-themenbeitraege-vortraege-und-weitere-veroeffentlichungen/)

werden.⁸ Einsparpotenzial können sich sowohl bei der Erfüllung von Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung als auch bei der Erfüllung von freiwilligen Aufgaben ergeben.

5. Ausnahmen

Ausnahmen vom Gebot des Haushaltsausgleichs sind in § 93 Abs. 4 GemO nicht vorgesehen. Allerdings entspricht es selbstredend der Lebenserfahrung, dass es unvorhersehbare, kaum steuerbare Situationen geben kann, in denen im Haushaltsvollzug das Gebot des Haushaltsausgleichs nicht erfüllt werden kann (Naturkatastrophen, Großschadensereignisse usw.). In solchen Einzelfällen sind von der Aufsichtsbehörde gleichwohl strenge Maßstäbe bei der Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage anzulegen.

6. Zum Verhältnis von Haushaltsausgleich und Zweckzuweisungen

Gemäß Nr. 1.1.2 der VV zu § 44 LHO / Teil II dürfen Zuwendungen vom Land nur gewährt werden, wenn die Aufbringung der erforderlichen Eigenleistungen der Kommune gesichert ist und die Folgekosten die Grenzen der dauernden Leistungsfähigkeit der Kommune unter Berücksichtigung ihrer Pflichtaufgaben nicht übersteigen. Eine Anfinanzierung von Vorhaben, deren Gesamtfinanzierung nicht gesichert ist, ist unzulässig.⁹ Dabei geht es nicht darum, die Gewährung von Zweckzuweisungen zu begren-

⁸ Zuletzt in LT-Drs. 18/4800 vom 17. November 2022, Seite 45ff.

⁹ Darüber hinaus dürfen gemäß Nr. 1.1.1 der VV zu § 44 LHO / Teil II Zuwendungen nur gewährt werden, wenn der Zweck der Zuwendung trotz Heranziehung aller eigenen Finanzierungsmittel des Antragstellers und finanzieller Hilfen Dritter bei gleichzeitiger Berücksichtigung der sonstigen Aufgaben des Zuwendungsempfängers ohne die Zuwendung nicht erreicht werden kann.

Dabei ist eine Bindung der Höhe der tatsächlichen Hebesätze an die Höhe der Nivellierungssätze nicht vorgesehen.

Sofern eine Gemeinde Hebesätze in einer Höhe unterhalb der Nivellierungssätze erhebt, ihren Haushalt trotzdem ausgleichen und darüber hinaus aus den zukünftigen Schuldendienst für einen kreditfinanzierten Eigenanteil einer geförderten Maßnahme darstellen kann, obliegt es der für die Förderung zuständigen Stelle zu entscheiden, ob eine Förderung aufgrund eines entsprechend hohen Landesinteresses erfolgen soll oder ob eine intensivere Heranziehung aller kommunalen Finanzierungsmittel und mit einer teilweisen oder vollständigen Reduzierung der Förderung der Gemeinde zumutbar ist.

Wenn dagegen eine Gemeinde Hebesätze in einer Höhe unterhalb der Nivellierungssätze erhebt und ihren Haushalt nicht ausgleichen kann, wird sie erst recht nicht den zukünftigen Schuldendienst für einen kreditfinanzierten Eigenanteil einer geförderten Maßnahme im Rahmen ihrer dauernden Leistungsfähigkeit darstellen können. Die Genehmigung einer Kreditfinanzierung

zen, sondern es geht darum, dass die kommunalen Gebietskörperschaften die ihr verbleibenden Eigenanteil auskömmlich finanzieren, d. h. den zukünftigen Schuldendienst leisten können, ohne dafür zukünftig Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen.

Aus der Nr. 1.1.2 der VV zu § 44 LHO / Teil II lässt sich der Grundsatz: „Haushaltsausgleich vor Zweckzuweisung“ ableiten. Dem Grundsatz ist selbst dann zu folgen, wenn es sich um Fördermittel handelt, die nur zeitlich begrenzt zur Verfügung stehen und bei nicht rechtzeitiger Inanspruchnahme „verfallen“. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um Fördermittel des Landes, des Bundes, der EU oder um sonstige Fördermittel handelt.

Bei fehlender dauernder Leistungsfähigkeit kann eine Genehmigung von Investitionskrediten weder mit dem Hinweis auf eine Bewilligung von Zweckzuweisungen gefordert werden noch erfolgen. Die in Nr. 4.1.3 der VV zu § 103 GemO genannten Ausnahmen sind zukünftig sehr restriktiv zu handhaben. Dabei geht es nicht darum, die Gewährung von Zweckzuweisungen zu begrenzen, sondern es geht darum, dass die kommunalen Gebietskörperschaften die ihr verbleibenden Eigenanteil auskömmlich finanzieren, d. h. den zukünftigen Schuldendienst leisten können, ohne dafür zukünftig Liquiditätskredite aufnehmen zu müssen.

des Eigenanteils einer geförderten Maßnahme ist dann grundsätzlich ausgeschlossen. Die bewilligte Zuweisung kann dann nicht ausgezahlt werden. In solchen Fällen sollte mithin auf eine Bewilligung verzichtet werden.



Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz
Postfach 3280 | 55022 Mainz

Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion
Referat 21a
Willy-Brandt-Platz 3
54290 Trier

nachrichtlich:
Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

DER MINISTER

Schillerplatz 3-5
55116 Mainz
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-3595
Poststelle@mdi.rlp.de
www.mdi.rlp.de

12. September 2023

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
1140#2023/0003-0301 334 Bitte immer angeben!		Andreas Wagenführer Andreas.Wagenfuehrer@mdi.rlp.de	06131 16-3576 06131 16-17 3576

Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht - Ergänzende Hinweise

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei erhalten Sie ergänzende Hinweise zum Thema „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“, die zwischen der obersten und der oberen Aufsichtsbehörde abgestimmt sind. Um Beachtung wird gebeten.

Die obere Aufsichtsbehörde wird ferner gebeten, die Aufsichtsbehörden der Kreisverwaltungen entsprechend zu informieren. Darüber hinaus werden die Aufsichtsbehörden der Kreisverwaltungen gebeten, die Vertreterinnen und Vertreter der ihrer Aufsicht unmittelbar unterstehenden Gebietskörperschaften über die ergänzenden Hinweise zum Thema „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“ zu informieren.

Mit freundlichen Grüßen



Michael Ebling

Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht

Ergänzende Hinweise

Vorbemerkung

Aufgrund der positiven Entwicklung der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Kommunen, des neuen Landesfinanzausgleichsgesetzes (LFAG) zum 1. Januar 2023, der beabsichtigten Übernahme von kommunalen Liquiditätskrediten im Umfang von 3 Mrd. Euro im Rahmen der Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP) und vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz (VGH) hat das Ministerium des Innern und für Sport im Mai 2023 Ausführungs- und Anwendungshinweise für die Kommunalaufsichten veröffentlicht.

Sachstand

Inzwischen sind die Verfahren zum Erlass der jeweiligen Haushaltssatzungen für das Jahr 2023 weitestgehend abgeschlossen, und es liegen erste Erfahrungen über den Umgang und die Ergebnisse zu den Ausführungen zum Thema „Haushaltsausgleich und Kommunalaufsicht“ vom 2. Mai 2023 vor.

Zum August 2023 waren im Aufsichtsbereich der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Rheinland-Pfalz (ADD)

- die Haushalte bei elf von zwölf kreisfreien Städte ausgeglichen, wobei die Landeshauptstadt Mainz deshalb als ausgeglichen gilt, weil sie aufgrund hoher Einnahmen im Jahr 2022 im Haushaltsjahr 2023 eine hohe Finanzausgleichumlage zahlen muss, die sie aus zuvor gebildeten Zahlungsmittelbeständen decken kann,
- die Haushalte bei allen acht großen kreisangehörigen Städten ausgeglichen, wobei die Stadt Ingelheim am Rhein deshalb als ausgeglichen gilt, weil sie aufgrund hoher Einnahmen im Jahr 2022 im Haushaltsjahr 2023 eine hohe Finanzausgleichumlage zahlen muss, die sie aus zuvor gebildeten Zahlungsmittelbeständen decken kann und
- die Haushalte bei 21 von 24 Landkreisen ausgeglichen, wobei ein Landkreis nur einen geringen Fehlbetrag veranschlagt hat.

Die Ortsgemeinden, die Verbandsgemeinden und die verbandsfreien Gemeinden (mit Ausnahme der großen kreisangehörigen Städte) unterliegen der Kommunalaufsicht der Kreise. Diese haben daher den unmittelbaren Überblick, wie sich die Haushaltssituation auf Gemeindeebene im Einzelnen darstellt. Einer Mitteilung des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz vom August 2023 war zu entnehmen, dass sich 212 Gemeinden in der vorläufigen Haushaltsführung befinden. Wenn umgekehrt sich die restlichen der 2.260 Ortsgemeinden nicht in der vorläufigen Haushaltsführung befinden, sondern ihre Haushalte, gegebenenfalls mit Auflagen, vollziehen können, ist es ein Schritt in die richtige Richtung. Vollständigkeitshalber sei angemerkt, dass dem Gemeinde- und Städtebund die Angaben von rund 100 Gemeinden noch gefehlt hatten. Um einen vollständig belastbaren Überblick zu bekommen, wird das Land eine Erhebung bei den Aufsichtsbehörden durchführen.

Hinter diesen insgesamt positiven Ergebnissen stecken sicherlich in nahezu allen Fällen intensive kommunalpolitische Diskussionen und Prozesse sowie viele Kontakte und Gespräche mit der Aufsichtsbehörde, die letztlich zu zielführenden Ergebnissen beigetragen haben.

Bei Betrachtung der Erfahrungen und Ergebnisse wird aber auch deutlich, dass die finanzielle Situation im Flächenland Rheinland-Pfalz und bei seinen über 2.300 Gemeinden durchaus unterschiedlich ist. Die vom Land ergriffenen Maßnahmen zur besseren und bedarfsorientierten finanziellen Ausstattung der Kommunen (Erhöhung der KFA-Mittel in 2023 um über 350 Mio. Euro im Vergleich zu 2022; auch 2024 werden die Zuweisungen an die Kommunen aus dem KFA um 225 Mio. Euro über der Finanzausgleichsmasse 2022 liegen) und der angekündigten Entlastung der Kommunen durch Übernahme der Liquiditätskredite in Höhe von 3 Mrd. Euro erfordern jedoch auch, dass die Haushaltsdisziplin eingehalten wird und dies notfalls auch durch die Kommunalaufsicht durchgesetzt wird.

Ein Haushaltsausgleich ist jedoch kein Selbstzweck und muss immer mit Augenmaß und Blick auf die individuelle Situation der Kommune erfolgen. Hier gibt und gab es erkennbare Unterschiede bei der Handhabung durch die Aufsichtsbehörden. Die nachfolgenden Ausführungen ergänzen und aktualisieren die Hinweise vom Mai 2023.

Ausblick auf 2024

Oberziel und auch haushaltsrechtliches Gebot ist weiterhin die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung. Die Sicherung der stetigen Aufgabenerfüllung setzt unter anderem voraus, dass ein zukünftiges Anwachsen der kommunalen Liquiditätskredite vermieden wird. Die Erreichung des Oberziels erfolgt insbesondere vor dem Hintergrund der intergenerativen Gerechtigkeit. Die Verhinderung eines erneuten Aufwuchses der kommunalen Liquiditätskredite ist neben den seit jeher bestehenden haushaltsrechtlichen Regelungen zudem gesetzlich bestimmtes Ziel des Programmes „Partnerschaft zur Entschuldung der Kommunen in Rheinland-Pfalz (PEK-RP)“.

Die Kommunalaufsichten haben auf allen Ebenen sehr genau hinzuschauen, wenn von den Kommunen Haushalte vorgelegt werden, in denen weitere Schulden vorgesehen sind. Dies ist nicht allein eine Position des Ministeriums des Innern: sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch der Rechnungshof haben in der Vergangenheit darauf hingewiesen, dass auch die Kommunen die Einnahmequellen, die sie haben, auszuschöpfen haben.

Dabei ist auch in Betracht zu ziehen, dass Kommunen verschiedene Möglichkeiten haben, Einnahmen (perspektivisch) zu erhöhen: dies kann beispielsweise auch über die Verpachtung von Gemeindeflächen, die Ansiedlung von Gewerbebetrieben, die Installation von Windkraftanlagen oder durch interkommunale Zusammenarbeit erfolgen. Wenn sämtliche andere Einnahmequellen ausgeschöpft sind, muss auch auf Gemeindeebene eine Erhöhung von Steuern und Gebühren in Betracht kommen.

Den Verantwortlichen auf allen Ebenen ist sehr bewusst, dass die Erhöhung von Steuern und Gebühren eine Belastung für Bürgerinnen und Bürger darstellt, ganz besonders in einer Situation, in der Preissteigerungen in sämtlichen Lebensbereichen spürbar sind. Entscheidungen dieser Art sind für die politisch Verantwortlichen vor Ort oftmals belastend, und es ist aufwendig, Hintergründe zu erklären und um Unterstützung zu werben.

Gleichzeitig gilt aber auch, dass alle staatlichen Stellen die gestiegenen Kosten spüren und in der Verantwortung sind, die Qualität der öffentlichen Infrastruktur zu sichern. Egal ob es sich um die Trinkwasserversorgung, Baumaßnahmen, den Nahverkehr

oder die Kindertagesstätten und Schulen handelt: alle diese Angebote kosten Geld und sie kosten in Zeiten gestiegener Preise auch für Land und Kommunen mehr Geld. Es ist daher im Umkehrschluss richtig, dass alle einen Anteil an den gestiegenen Kosten tragen, denn auch in Zukunft muss eine gute und verlässliche öffentliche Infrastruktur für alle Bürgerinnen und Bürger sowie für die Unternehmen funktionieren.

Weiterhin ist explizit auf die Beratungsfunktion der Kommunalaufsichten hinzuweisen. Diese muss insbesondere vor dem Hintergrund der Erreichung des beschriebenen Oberziels weiter verstärkt werden. Insbesondere die Kenntnisse der Kreisverwaltung als untere Behörde der allgemeinen Landesverwaltung zu örtlichen Besonderheiten sind unerlässlich, wenn es darum geht, die Aufsicht so zu führen, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Gemeindeorgane gefördert und nicht beeinträchtigt werden.

Eine Tätigkeit der Kommunalaufsicht mit Augenmaß bedeutet auch, keinen „mechanischen“ Vollzug des Gebotes des Haushaltsausgleichs zu betreiben. Beispielsweise hilft eine Rechnung, bei der ein Fehlbetrag allein durch die Erhöhung der Realsteuer-Hebesätze ausgeglichen werden soll, nicht immer weiter, sondern kann zu utopischen Werten im deutlich vierstelligen Bereich führen. In solchen Situationen sind andere Lösungen erforderlich.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass ein Haushaltsdefizit nicht schon deshalb unabweisbar ist, weil sich eine Kommune für vom Land unterfinanziert hält. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts muss die Kommune alles unternehmen, um ihr Defizit zu verringern.¹ Wörtlich führte das Gericht 2015 in einer Urteilsbegründung aus: "Seiner gesetzlichen Pflicht zur Minimierung des Haushaltsdefizits kann sich der klagende Kreis auch nicht durch Verweis auf eine seiner Auffassung nach unzureichende Finanzierung durch das beklagte Land entziehen. Solange es ihm möglich ist, Maßnahmen zur Haushaltssanierung zu ergreifen, ist es aus Sicht der Garantie der Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG nicht zu beanstanden, wenn er landesrechtlich zu entsprechendem Handeln verpflichtet ist." Übertragen auf Gemeinden sind insofern beispielsweise hohe Hebesätze zumutbar, selbst wenn dadurch ein Defizit nicht vollständig vermieden wird.

¹ Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Juni 2015, BVerwG 10 C 13.14, Randnummer 25.

Hierbei handelt es sich nicht um eine Sichtweise der obersten Aufsichtsbehörde, sondern um höchstrichterliche Rechtsprechung.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Ermächtigung der Verwaltung zur Verursachung von Aufwendung bzw. der Leistung von Ausgaben durch den Satzgeber erfolgt und zwar mit einem Haushaltsplan. Es liegt in der Natur der Sache, dass Verwaltungen zu Beginn des Jahres regelmäßig vorsichtig, also mit hohen Aufwendungen bzw. Auszahlungen planen. Dies ermöglicht der Verwaltung ein flexibles Handeln im Rahmen des Haushaltsvollzugs. Auch die kommunale Praxis in Rheinland-Pfalz zeigt, dass am Jahresende häufig positivere Abschlüsse erzielt werden.

Die Aufsichtsbehörde hat deshalb auch die Aufgabe, sich mit einer Mehrjahressicht Transparenz zum Plan-Ist-Vergleich zu verschaffen und es ist ratsam, solche Vergleiche auch für die Investitionstätigkeit bzw. aufgenommene Investitionskredite anzustellen und bei der Beurteilung eines unausgeglichenen Haushaltsplans entsprechend zu berücksichtigen.

a) Mehrjahresbetrachtung

Bei der Beurteilung des Haushaltsausgleichs durch die Aufsichtsbehörde steht zwar die Betrachtung des Haushaltsjahres im Zentrum, für das in der Haushaltssatzung Festsetzungen getroffen werden; das bedeutet aber nicht, dass Mehrjahresbetrachtungen ausgeschlossen sind.

- Es wäre nicht sachgerecht, einen ausgeglichenen Haushalt nur deshalb zu beanstanden, weil die Planungsdaten mindestens für eins der Haushaltsfolgejahre einen unausgeglichenen Haushalt darstellen.
- Wenn im Zeitablauf vom Haushaltsvorvorjahr bis zum dritten Haushaltsfolgejahr Schwankungen um einen ausgeglichenen Haushalt erfolgen, d. h. der Haushalt im Haushaltsjahr unausgeglichen ist, hat die Aufsichtsbehörde zu beurteilen, ob sich in einer Mehrjahresbetrachtung bei realistischer Betrachtung ein Ausgleich ergibt. Hierzu sollten insbesondere auch die Ist-Ergebnisse der Vorjahre herangezogen werden.

- Eine realistische Beurteilung durch die Aufsichtsbehörde ist auch erforderlich, wenn eine Kommune in einer Mehrjahresbetrachtung bevorstehende Einnahmemöglichkeiten darstellt, etwa bei zusätzlichen Einnahmen aus neuen Windkraft- oder Photovoltaik-Anlagen oder gemeinsamen Gewerbegebieten oder auch bevorstehenden Einsparungen aus einer interkommunalen Zusammenarbeit.

b) Einsatz von greifbaren Rücklagen

Eine besondere Form einer Mehrjahresbetrachtung ist möglich, wenn bei einem unausgeglichenen Haushalt auf greifbare Rücklagen (liquide oder zumindest sehr liquiditätsnahe Vermögensgegenstände) zurückgegriffen werden kann, um zumindest einen rechnerischen Ausgleich darstellen zu können. Die liquiden oder liquiditätsnahen Vermögensgegenstände stammen aus Überschüssen in Vorjahren, sodass sich hier eine Mehrjahresbetrachtung automatisch ergibt.

c) Schrittweises Vorgehen der Kommune

Um zumindest mittelfristig einen Haushaltsausgleich zu erreichen, kann die Kommune mit der Kommunalaufsicht grundsätzlich auch ein mehrjähriges, schrittweises Vorgehen vereinbaren, allerdings unter der Voraussetzung, dass die während des schrittweisen Vorgehens in den ersten Jahren verbleibende Defizite in den Folgejahren wieder ausgeglichen werden. Ein klarer Abbaupfad von drei, fünf oder bis zu zehn Jahren ist Grundlage einer solchen Haushaltsaufstellung.

Investitionen

a) Investitionen während der vorläufigen Haushaltsführung

Kommunen, die sich gemäß § 99 Gemeindeordnung (GemO) in der vorläufigen Haushaltsführung befinden, werden auf § 99 Abs. 1 Nr. 1 GemO hingewiesen. Gemäß dem 1. Halbsatz dieser Bestimmung darf die Gemeinde Auszahlungen leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Hierunter dürften u. a. bestimmte Investitionen, z. B. mit Verweis auf § 24 SGB VIII in Bezug auf den Betrieb von Kindertagesstätten fallen. Im Übrigen werden die Kommunen auf den zweiten Halbsatz der Bestimmung hingewiesen: „sie [die Gemeinde] darf insbesondere ihre Investitionstätigkeit, für die

im Finanzhaushalt eines Vorjahres Haushaltsansätze oder Verpflichtungsermächtigungen vorgesehen waren, fortsetzen“. § 99 Abs. 2 GemO ermöglicht darüber hinaus, dass dann, wenn die Finanzmittel für die Fortsetzung der Investitionstätigkeit nach Absatz 1 Nr. 1 nicht ausreichen, die Gemeinde mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Investitionskredite bis zu einem Viertel der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Investitionskredite aufnehmen darf. Überdies gilt gem. § 103 Abs. 3 GemO die Investitionskreditermächtigung eines Haushaltsjahres weiter, bis die Haushaltssatzung für das übernächste Jahr erlassen, d.h. öffentlich bekanntgemacht worden ist. Weitere Erläuterungen zur vorläufigen Haushaltsführung finden sich z. B. im Kommentar zu § 99 GemO in „Praxis der Kommunalverwaltung.“

b) Investitionen bei fehlender dauernder Leistungsfähigkeit

Auch bei fehlender dauernder Leistungsfähigkeit sind Investitionen möglich. Sofern zur Finanzierung dieser Investitionen Investitionskredite (§ 103 GemO) aufgenommen werden müssen, kann die Aufnahme auch bei fehlender dauernder Leistungsfähigkeit ausnahmsweise genehmigt werden. Dies leitet sich u. a. aus Nr. 4.1.3.1 der VV zu § 103 GemO und in Anlehnung an § 25 Abs. 2 Nr. 3, 2. Alternative LFAG ab. Insbesondere für Investitionen in Kindertagesstätten lässt sich aus § 24 SGB VIII aufgrund des Anspruchs auf Förderung in Tageseinrichtungen eine rechtliche Verpflichtung zur Bereitstellung entsprechender Plätze herleiten, auch in jenen Fällen, in denen es sich um einen Ersatzbau handelt, der ohne Zuweisungen finanziert wird.

c) Zweckzuweisungen

Kommunen mit einem unausgeglichenen Haushalt, die Zweckzuweisungen beantragen, haben darzulegen, wie sie ihren Eigenanteil an den Gesamtkosten der Maßnahmen sowie die Folgekosten dauerhaft, zumindest über die Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes, auskömmlich refinanziert. Auskömmlich ist eine Finanzierung, wenn sie grundsätzlich ohne die zukünftige Aufnahme von Liquiditätskrediten zur Zahlung insbesondere des Schuldendienstes von Investitionskrediten auskommt. Hierzu hat der Antragsteller der Aufsichtsbehörde ein schlüssiges Konzept vorzulegen. Auch hier können zukünftige Einnahmen eine entsprechende Grundlage bieten.

Dabei liegt es immer im Interesse der Kommunen und des Landes, dass die Zugänge zur vielfältigen Förderkulisse des Landes offen bleiben.

d) Rentierliche Investitionen

Soweit eine kommunale Gebietskörperschaft eine Finanzierung mit Investitionskrediten für Maßnahmen vorsieht, welche nach einer Lebenszykluskostenrechnung in einem Zeitraum von höchstens 15 Jahren eine geprüfte wirtschaftliche Rentabilität erwarten lassen, können die entsprechenden Investitionskredite die dauernde Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaft wegen der Rentabilität nicht gefährden. Entsprechende Investitionskredite sind deshalb grundsätzlich genehmigungsfähig, unabhängig davon, ob solche Maßnahmen im Rahmen von Pflichtaufgaben oder anderen Aufgaben erfolgen. Eine rentierliche Investition liegt vor, wenn über die Nutzungsdauer der Maßnahme ein Überschuss der erzielten Einnahmen gegenüber den mit der Investition verbundenen Ausgaben erwirtschaftet wird. Eine rentierliche Investition kann auch dann vorliegen, wenn über die Nutzungsdauer der Maßnahme die maßnahmenbezogenen Ausgaben geringer sind als die Ausgaben ohne die Maßnahme. Die jeweiligen Ausgaben können auch den Schuldendienst umfassen, falls die Maßnahme teilweise oder ganz mit Fremdkapital (Investitionskredite) finanziert wird.

Ausnahmen

Ausnahmen vom Gebot des Haushaltsausgleichs sind in § 93 Abs. 4 GemO nicht vorgesehen. Diesbezüglich sowie hinsichtlich der Ausführungen zu den Zweckzuweisungen entspricht es selbstredend der Lebenserfahrung, dass es unvorhersehbare, kaum steuerbare Situationen geben kann, in denen im Haushaltsvollzug das Gebot des Haushaltsausgleichs nicht erfüllt werden kann (Naturkatastrophen, Großschadensereignisse usw.). In solchen Einzelfällen sind von der Aufsichtsbehörde gleichwohl strenge Maßstäbe bei der Beurteilung der Haushalts- und Finanzlage anzulegen.

Niederschrift

über die

Sitzung des Arbeitskreises Abfallwirtschaft

am

Freitag, dem 15.09.2023

N i e d e r s c h r i f t

Vorbemerkungen

- | | |
|-----------------------------|---|
| 1. Sitzungsbeginn: | 14:15 Uhr |
| 2. Ende der Sitzung: | 15:15 Uhr |
| 3. Ort der Sitzung: | Abfallwirtschaftszentrum Niederzissen
Umweltlernschule |

An der Sitzung nahmen teil:

Vorsitzender:

Herr Sascha Hurtenbach

Mitglieder:

Herr Günter Bach	SPD	
Herr Johannes Bell	FWG	
Herr David Jacobs	FDP	
Herr Martin Kallweitt	AfD	Vertretung für Herrn Stefan Petri
Herr Fritz Langenhorst	SPD	
Frau Petra Schneider	CDU	
Herr Udo Stratmann	CDU	

Beratende Mitglieder:

Herr Willibert Müller	Vertretung für Herrn Julian Hohenreiter
Frau Angela Weber	

Kreisbeigeordnete:

Herr Kreisbeigeordneter Friedhelm Münch FWG

Fraktionsvorsitzende:

Herr Hans-Josef Marx	FWG
Herr Christoph Schmitt	SPD

Mitarbeiter der Verwaltung:

Herr Stephan Müllers

Entschuldigt fehlten:

Mitglieder:

Herr Hans-Werner Adams	CDU	
Frau Natalie Baum	CDU	Vertretung für Herrn Wilhelm Busch
Herr Wilhelm Busch	CDU	
Herr Rainer Doemen	FWG	
Herr Richard Klasen	Bündnis 90 / Die Grünen	
Herr Heinz Detlef Odenkirchen	CDU	
Herr Stefan Petri	AfD	
Herr Hans-Dieter Plath	FWG	Vertretung für Herrn Rainer Doemen
Herr Armin Rau	Bündnis 90/ Die Grünen	
Herr Wolfgang Schlagwein	Bündnis 90/Die Grünen	

Beratende Mitglieder:

Herr Roland Freisberg	
Herr Georg Giffels	
Herr Julian Hohenreiter	
Herr Wolfgang Kiel	Vertretung für Herrn Burkhard Müller
Herr Burkhard Müller	Personalratsvorsitzender

Kreisbeigeordnete:

Herr Erster Kreisbeigeordneter Horst Gies	CDU
Frau Kreisbeigeordnete Christina Steinhausen	FDP

Fraktionsvorsitzende:

Herr Ulrich van Bebber	FDP
Herr Dr. Johannes Hüdepohl	AfD
Herr Michael Korden	CDU

Schriftführerin:

Frau Elena Kuhl

N i e d e r s c h r i f t**Tagesordnung:**

TOP	Beratungsgegenstand
	Nichtöffentliche Sitzung:
1.	Organisationsänderung des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft in eine Anstalt öffentlichen Rechts
2.	Verschiedenes

Der Werkleiter begrüßte die Mitglieder des Arbeitskreises Abfallwirtschaft sowie Herrn Kauer von den Verbandsgemeindewerke Winnweiler Anstalt öffentlichen Rechts, der auch in der Kommunalberatung vom Gemeinde- und Städtebund tätig ist, als Vertretung für den kurzfristig erkrankten Herrn Dr. Meiborg. Er übernahm den Vortragsteil. Es sind weiterhin zwei Personen Herr Schmitt (SPD) und Herr Doemen (FWG) online zugeschaltet. Der heutige Arbeitskreis sei vor allem als Praxisbericht gedacht, damit auch die Fraktionsvorsitzenden aus dem Kreistag gemeinsam mit den Werksausschussmitgliedern aus erster Hand vom AöR-Vorstand, Herrn Kauer erfragen können, was Sie in dem Zusammenhang bewege.

Nichtöffentliche Sitzung

1	Organisationsänderung des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft in eine Anstalt öffentlichen Rechts
---	--

Der Werkleiter übergab das Wort an Herrn Kauer, der auch alle Anwesenden begrüßte. Herr Kauer ist seit vielen Jahrzehnten unterwegs in Sachen kommunaler Eigenbetriebe – kommunaler Anstalten, allerdings mehr im Bereich Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Energie. Er ist Mitglied der Kommunalberatung GmbH, eines Tochterunternehmens des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz. Deren Mitglieder sind im Regelfall Gemeinden und Verbandsgemeinden. Die Abfallwirtschaft ist im Wesentlichen bei den Landkreisen angesiedelt.

Anstalt öffentlichen Rechts seien seit einigen Jahren sehr häufig im Land Rheinland-Pfalz geründet worden und die Kommunalberatung berate seitdem vielen Um- und Neugründungen. Aus seiner Sicht bestehe hier im Landkreis eine Überlegung, die aus fachlicher Sicht, für die Weiterentwicklung des Abfallwirtschaftsbetriebes in die Zukunft stehe.

Der hiesige Abfallwirtschaftsbetrieb, der als Eigenbetrieb organisiert ist, sei insofern rechtlich unselbständig aber organisatorisch selbständig, mit eigenem Wirtschaftsplan auch mit eigenem Rechnungskreis, insofern auch entgelt- und gebührenfinanziert. Natürlich für die kommunalen Betriebe, wie auch die Abwasserbeseitigung, sei es die Aufgabe ständig den Reformprozess voranzutreiben und immer zu schauen, wie man sich weiterentwickeln könne. Insofern sei es auch ein ganz wichtiger Faktor, in welcher Rechtsform der Betrieb optimal geführt werden könne. Das sei daran festzumachen, dass bei der Auswahl der Rechtsform natürlich verschiedene Kriterien zu beachten sind.

Von allen möglichen privatrechtlichen und öffentlichen Rechtsformen sei bei Erreichen einer gewissen Betriebsgröße, die Anstalt öffentlichen Rechts die optimale öffentlich-rechtliche Betriebsform. Man könnte natürlich auch an eine privatrechtliche GmbH denken – aber GmbH bedeute, dass dort die vollständige Steuerpflicht gelte,

egal welche Aufgabenstellung man habe. Im Umkehrschluss bestehe bei der Abfallbeseitigung hoheitsrechtlich in Form der AöR auch keine vollständige Steuerpflicht.

Herr Kauer erläuterte anhand seiner Präsentation (Anlage) die maßgeblichen Eckpunkte die für die Gründung einer AöR wichtig sind u.a. Entscheidungskriterien für die Rechtsform, die Rechtsgrundlagen, die Merkmale einer AöR, Entscheidungskriterien für die Rechtsform, das Kriterium „Flexibilität“ der Unternehmensorganisation und Wirtschaftlichkeit, Entstehung einer Anstalt, Anstaltssatzung, Satzungsentwurf, Aufgaben und Vorstand der AöR sowie Verwaltungsrat der AöR und seine Aufgaben.

Ein weiteres Thema, die Steuerungsmöglichkeit durch die Kommunen, sei bei der Anstalt ebenfalls sehr gut möglich. Die Finanzierung sei ebenfalls sehr gut, denn im Land Rheinland-Pfalz habe man die einzige Anstalt – bundesweit – die die sogenannte Gewährträgerhaftung habe. D.h. wenn die Anstalt eine Kreditfinanzierung vornehmen wolle, dann gelten die gleichen Bedingungen wie bei einem Kommunalkredit, wie bei den Kommunen. In den sonstigen Bundesländern sei das anders, da sei es insofern maßgebend, was als Stammkapital in der Betriebssatzung oder in ihrer Anstaltssatzung in diesem Fall genannt sei.

Die Vorzüge und Merkmale einer Anstalt öffentlichen Rechts seien weiterhin, dass es ja ein öffentlich-rechtlich selbstständiges Unternehmen sei. Hier werde wieder die Anlehnung an die GmbH deutlich, dass es zwei Organe gebe. Man habe den Vorstand, den man gleichsetzen könne mit dem Geschäftsführer bei der GmbH und man habe den Verwaltungsrat, wie bei einer Gesellschafterversammlung bei der GmbH. Der Vorstand habe insofern die Leitungsfunktion und nimmt auch die Außenvertretung der Anstalt wahr und der Verwaltungsrat sei das Entscheidungsgremium, in den Fällen, in denen es auch in der Satzung so geregelt wurde und erfülle letztlich auch die Überwachungsfunktion gegenüber dem Vorstand. Dennoch könne ein Gemeinderat im Verhältnis zur Anstalt weitere Aufgaben übernehmen. Hier sei man weitgehend in der Ausgestaltung frei, den kommunalpolitischen Einfluss weiter auszugestalten.

Weiterer Vorteil der Anstalt gegenüber dem Eigenbetrieb sei die Flexibilität, die man in mehrfacher Hinsicht habe. Das eine sei besonders wichtig bei der Realisierung von Projekten bei Investitionen. In der Abfallwirtschaft genauso wie in der Abwasserwirtschaft begegne man ständig Neuerungen und müsse manchmal sehr schnell reagieren. Das sei derzeit eine noch größere Notwendigkeit beim Thema erneuerbare Energien. Sobald es um Energieerzeugung gehe, werde man nur noch Anstalten finden, weil ansonsten auf dem Markt gar keine Bewegungsmöglichkeit bestehe, wenn man in den kommunalen Strukturen verbleibe und Entscheidungen treffen müsse.

Sehr beachtenswert sei auch, dass man hier eine sehr flexible Organisationsform habe. Man kenne in der Anstalt zwar nach wie vor einen Wirtschaftsplan, der vor dem neuen Wirtschaftsjahr beschlossen werde. Aber dieser Wirtschaftsplan sei nun losgelöst vom kommunalen Haushalt sprich vom Kreishaushalt. D. h. was dort veranschlagt werde, werde auch dort umgesetzt. Es bestehe keine Verbindung zum Kreishaushalt. Namentlich habe man keine genehmigungspflichtigen Bestandteile des Wirtschaftsplan in der Haushaltssatzung des Kreises. Die beträfe vor allem die

Kreditgenehmigungserforderlichkeit.

Da die Haushaltssatzung selber genehmigt werden müsse, teile die Kreditermächtigung des AWB das wirtschaftliche Schicksal des Kreishaushaltes und bedürfe einer Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde. Diese stehe nach seiner Lesart der Haltung des Innenministeriums aber dann aus, wenn der kommunale Haushalt nicht ausgeglichen sei. Im Falle der Ausgründung in die AöR können man in solchen Fällen aber trotzdem sehr schnell seine Projekte und Investitionen umsetzen. Man sollte dabei auch nicht die rechtliche Bindung der Eigenbetriebe an den kommunalen Haushalt unterschätzen. Es gebe vielfach Kommunen mit Eigenbetrieben in diesen Bereichen und die natürlich als Eigenbetrieb insgesamt abhängig seien - auch mit den Kreditgenehmigungen ihrer Investitionen über den Wirtschaftsplan - an die kommunalen Haushalte. Wenn also die Aufsichtsbehörde den kommunalen Haushalt blockiere, teilweise indem sie sogar keine Genehmigung erteile, so versage sie einen zeitgerechten Betrieb des Wirtschaftsbetriebes. Auch wenn der Eigenbetrieb finanziell für sich gesehen wunderbar dastehe und sehr solide finanziert sei, so bringe ihm das dann überhaupt nichts. Grund ist, dass der Wirtschaftsplan und seine Ermächtigung für Kredite sowie seine Investitionen am kommunalen Haushalt abhängen. Dies sei ein ganz wichtiger Faktor – insbesondere wenn den kommunalen Haushalten in Zukunft drohe, keinen Haushaltsausgleich zu erreichen,

An dieser Stelle wies der Werkleiter darauf hin, dass er vermute, dass die öffentlichen Haushalte der Gemeinden und des Kreises durch das Flutereignis 2021 hochwahrscheinlich in den nächsten Jahren nicht mehr in ein positives Fahrwasser gebracht werden können.

Herr Kauer schloss mit den Worten, dass er es erstens gut finde, dass man sich mit dem Thema beschäftigt. Zweitens: Man sei derzeit als Kommunalberatung in der Begleitung vieler Kolleginnen und Kollegen, die sich derzeit auf dem Weg befinden, ihren Eigenbetrieb in eine AöR umzuwandeln und zwar aus den vorhin genannten Gründen: Abhängigkeit kommunaler Haushalte, operatives Geschäft optimieren müssen, um Daseinsvorsorge zeitgemäß anbieten zu können.

Der Werkleiter bedankte sich bei Herrn Kauer für den kompetenten Vortrag auf die Dinge, welche wirklich von Belang seien. Viele Punkte werden später zu entscheiden sein. Heute der Termin sollte eigentlich nur eine fundierte Information zur Anstaltsgründung geben.

Beim letzten gemeinsamen Termin auf dem AWZ wurde noch ein Aufgabenpaket mitgenommen, nochmals zu erfragen, wie die kommunale Einflussnahme sicherzustellen sei.

Weil die politischen Mandatsträger als Vertreter des Kreises von den Bürgerinnen und Bürgern angesprochen werden, z.B. was die Höhe der Müllgebühren angehe, sollten Sie auch als Kreistag in der Lage sind, darauf auch adäquat zu antworten. Um das zu erreichen, ist es absolut möglich z.B. zu sagen: Die Festsetzung der Gebühren bedürfe der Zustimmung des Kreistages. Diese Formulierung übernehme man in die Anstaltsatzung und bindet die AöR dann. Auch die Zustimmung zur Änderung des Abfallwirtschaftskonzepts oder der Bestellung des Vorstands könne in

der Anstaltssatzung angelegt werden.

Herr Münch (FWG) meldete sich zu Wort. Eigentlich trifft seiner Meinung nach das schon zu, was der Werkleiter zuletzt gesagt hat. Letztlich muss der Kreistag die Hoheit darüber haben, was die Gebühren betrifft und auch der Organisationsform, weil es ja eine Institution des Kreises ist und der Kreistag das übergeordnete Organ. Grundsätzlich nach diesem Vortrag müsse er sagen, habe das schon Vorteile, wenn man so eine Anstalt gründen würde. Die Diskussion wird ja auch noch über uns hinaus im Kreistag erfolgen. Herr Münch betonte, dass der Kreistag letztlich die Hoheit haben muss.

Herr Bach (SPD) bedankte sich für den Vortrag, der alle wesentlichen Aspekte berücksichtigt hat. Er wollte gerne wissen, wie viele Abfallwirtschaftsbetriebe als Anstalt öffentlichen Rechts geführt würden. Deutschlandweit konnte der Werkleiter die Frage nicht beantworten, da es ja auch zu viele Sonderformen wie Zweckverbände usw. gebe. Für Rheinland-Pfalz seien es 10 und wir sind 24 Landkreise, 12 kreisfreie Städte. Dann gebe es noch zwei große Zweckverbände: AZV-RME (ehemals Eiterköpfe) und ART Trier. Man kann sagen von den operativen Betrieben sind wir 10 Anstalten, 10 Eigenbetriebe, 2 Zweckverbände und dann gebe es Kreise, da wird die Abfallwirtschaft als Abteilung der Kreisverwaltung geführt. Herr Bach meinte dann, dass man sagen kann fast die Hälfte. Der Werkleiter führte weiter aus, dass die letzten die hier im nördlichen Rheinland-Pfalz als Anstalt öffentlichen Rechts dazu gekommen seien, die Kollegen in Neuwied seien. Das wurde auch schon einmal von Herrn Professor Gellenbeck dargestellt.

Der Werkleiter erörterte dann die aus seiner Sicht bestehende Notwendigkeit im Falle des Baus der Vergärungsanlage durch den AWB die Vermarktung der erzeugten Energien in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts. Insbesondere werde die flexible Energieeinspeisung auch einen höheren organisatorischen Flexibilisierungsgrad erfordern.

Herr Langenhorst (SPD) hob diesen Punkt hervor. In Anbetracht der Gesamtsituation im Kreis Ahrweiler, gerade die Haushaltsschieflage die sich abzeichne und welche sich auch in den nächsten Jahren nicht bessern wird. Dann wäre man mit einer Anstalt öffentlichen Rechts in der Lage selbst zu entscheiden und dies wäre doch ein ganz entscheidender Punkt zumindest mal für die nächsten 10 Jahre.

Herr Schmitt (SPD) führte aus, dass einer der Hauptgründe für eine möglich Umwandlung ja der Aspekt der Flexibilisierung und Verbesserung des operativen Geschäfts sei. Er wollte an einem konkreten Beispiel etwas nennen, was der Werkleiter schon vorweggenommen hat, den Zertifikatshandel. Er könne sich immer noch nicht so ganz praktisch vorstellen, wo der wesentliche Unterschied zu dem heutigen Stand sei. Man habe ja auch heute schon einen Wirtschaftsplan, der ja auch jetzt schon einen Spielraum gäbe. Für ihn wäre noch nicht unterjährig greifbar, wo da der Punkt der Verbesserung und Flexibilisierung des operativen Geschäftes wäre. Ein weiterer offener Punkt bestehe noch zur Frage der Mitarbeiter. Er fragte, ob alle Mitarbeiter bei einer Umstellung mit dem gleichen Vergütungssystem übernommen würden oder ob es da wesentliche Änderungen geben werde. Zudem sei es ja aus der Historie heraus oft so gewesen, dass die Mitarbeiter zwischen Eigenbetrieb und Kreisverwaltung wechseln konnten.

Der Werkleiter führte aus, dass dies einzig und allein am Inhalt der Beschlussfassung liege. Wenn der Beschluss so gefasst werde, dass eine maximale Durchlässigkeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zwischen Kreishaus und Anstalt öffentlichen Rechts gewünscht wird, könne man das beschließen und vereinbaren, dass z.B. interne Stellenausschreibungen zwischen Kreishaus und Anstalt öffentlichen Rechts so behandelt werden, wie als wenn das eine gesamte Verwaltung wäre. Damit sei die Durchlässigkeit in beide Richtungen für Beamte und Angestellte zu 100 Prozent gewährleistet, wenn die Mandatsträger das so wünschen und so beschließen werde das auch so umgesetzt. Eine Besitzstandwahrung sei beim Betriebsübergang gesetzlich ohnehin vorgegeben, das bedeutet, keiner werde schlechter gestellt dadurch, dass er in die Anstalt wechselt. Wenn er nicht in die Anstalt wechseln möchte, wird er auch nicht gezwungen dies zu tun. Er kann aber von der Kreisverwaltung abgeordnet werden, seine Arbeit im Eigenbetrieb bzw. dann in der Anstalt zu verrichten. Der TVöD sieht eine entsprechende Regelung vor, Abordnungen über 3 Monate mit Zustimmung des Personalrates sind dann möglich.

Herr Marx (FWG) fragte nach, wie es mit den Beamtenverhältnissen aussieht. Der Werkleiter führte aus, die Dienstherrnfähigkeit sei an dieser Stelle geplant sonst könne er dort nicht arbeiten, da er ja selber Beamter sei.

Herr Stratmann (CDU) führte aus, dass das Thema Personal ja schon geklärt ist, aber wer bringt das Ganze jetzt auf den Weg und wie sei der Weg und welche Zustimmungen werden erforderlich.

Der Werkleiter führt aus, dass für die Vorarbeiten, wie Satzung ausarbeiten, organisatorische Umstellungen es für die Umsetzung ca. 1 Jahr brauche. Man würde zur Werksausschusssitzung am 27.11.2023 eine Beschlussvorlage vorlegen für den Grundsatzbeschluss als Vorberatung für den Kreistagsbeschluss am 15.12.2023 und im Fall eines positiven Votums hätten wir dann 1 Jahr Zeit, so dass die Anstalt zum 01.01.2025 startet. Der Eigenbetrieb sei dann zudem 30 Jahre alt.

Frau Schneider (CDU) bedankte sich für den Vortrag, der sehr aufschlussreich gewesen sei und einen neuen Blickwinkel aufzeige, wenn man weiß, dass es woanders schon funktioniert und auch schon in der Vielzahl woanders läuft. Die erste Frage wäre auch der Zeitstrahl gewesen, es wäre dann so, dass die neue Anstalt zum 01.01.2025 in Betrieb gehen könnte. Die zweite Frage ist, wie ist das mit den Vertragsbindungen, ob die übergehen.

Der Werkleiter bestätigte, dass es ähnlich wie bei jeder Firmenübernahme auch, die aufnehmende Firma die Rechtsnachfolge in alle Rechte und Pflichten, die bis dahin begründet worden seien, erklären müsse. Das sei nichts Ungewöhnliches. Herr Kauer bestätigte die Ausführungen des Werkleiters.

Der Werkleiter sprach noch das Abfallwirtschaftskonzept an. Im Abfallwirtschaftskonzept werde der bundes- und landesrechtliche Rahmen transformiert durch den lokalen politischen Willen, der dann später operativ ausgeführt wird. Das Abfallwirtschaftskonzept sei ein Punkt, über den ein Kreistag typischerweise die Gestaltungshoheit habe. Das werde aufrecht erhalten und damit liege die Festlegung des Businessplans der AöR letztlich wie bisher auch beim

Kreistag. Ausgestalten könne man das als Zustimmungserfordernis in der Anstaltssatzung.

Herr Marx (FWG) sprach nochmals die Folie mit den Funktionsträgern wie Vorstand und Vorsitzender und Verwaltungsrat an. Er erkundigte sich, wer den Vorsitz innehatte. Der Werkleiter führte aus, dass den Vorsitz habe die Landrätin habe. Herr Marx fragte noch, wie viele Mitglieder der Vorstand habe. Der Werkleiter führte aus, dass man so viele Mitglieder als Vorstände bestellen könne, wie gewünscht werde. Üblich wären entweder einen Alleinvorstand oder zwei Vorstände zu bestellen. Man könne aber auch stellvertretende Vorstände bestellen, mit der Stellung von Prokuristen, die dann in Abwesenheit der Vorstände gemeinsam an seiner Stelle treffen können.

Herr Marx (FWG) führte nochmals aus, dass er es für sehr wichtig halte, dass die wesentlichen Grundzüge der Abfallpolitik vom Kreistag zu bestimmen bzw. entscheiden sind.

Herr Bell (FWG) wollte noch zum Thema AöR sagen, dass sie die erste AöR in Rheinland-Pfalz im Bereich Abwasser waren und alles sehr gut gelaufen sei. Er könne nur Positives berichten. Einziges Thema sei, das hätte man vielleicht mit einem Fragezeichen ansprechen sollte, dass es immer wieder zur Frage der Umsatzsteuerpflicht komme. Der Werkleiter betonte, dass durch den Rechtsformwechsel es zu keiner anderen Umsatzsteuer komme, als bisher.

Der Werkleiter teilte noch die nächsten Sitzungstermine mit. Am 27.09.2023 sei nächste Werksausschusssitzung; die Einladung sei heute raus. Zwei Tage später sei Kreistag mit u.a. dem Abfallwirtschaftskonzept. Dann komme am 27.11.2023 der Werksausschuss mit Jahresabschluss 2022, Wirtschaftsplan 2024 und auch dem Grundsatzbeschluss AöR und dann am 15.12.2023 der Kreistag. Noch ein wichtiger Termin als Workshop sei der 10.11.2023 mit den Ingenieuren der pbo. Diese legen im Rahmen des Arbeitskreises Abfall dar, welche Bauoptionen für eine Vergärungsanlage mit welchen technischen klimabilanziellen und vor allen finanziellen Auswirkungen können ergriffen werden. Es werden auch die Bürgermeister Herr Heuser, Herr Felten, Herr Hans, Herr Schneider und auch Herr Caspers eingeladen.

Der Werkleiter beendete um 15.15 Uhr die Sitzung.

Der Vorsitzende:

Die Schriftführerin:

Sascha Hurtenbach
Werkleiter
Anlage:
Präsentationsfolien

Angela Weber
Verwaltungsangestellte

Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)

Abfallwirtschaftsbetrieb Landkreis Ahrweiler

15.09.2023

- Die Optimierung des operativen Geschäftes ist stetige Aufgabe kommunaler Unternehmen. In diesem Kontext ist auch die Überprüfung der Rechtsform Teil dies Prozesses.
- Bei der Auswahl der Rechtsform sind verschiedene Aspekte und Kriterien zu beachten.
- Von den grundsätzlich möglichen Rechtsformen des öffentlichen und privaten Rechtes wäre die Anstalt des öffentlichen Rechtes eine geeignete Variante.

Entscheidungskriterien für die Rechtsform

- Flexibilität der Unternehmensorganisation und Wirtschaftlichkeit
- Steuermöglichkeit durch die Kommune (LK/VG/OG)
- Finanzierung (kommunale Finanzierung mit Gewährträgerhaftung)
- Vergaberechtliche Aspekte
- Steuerliche Optimierung
- Sonstige Aspekte (Gründungskosten etc.)
- Kommunalaufsicht Genehmigungsverhalte

Rechtsgrundlagen

- § 86 a und § 86 b GemO
(1998 in die GemO RLP eingeführt. Zielsetzung war die Schaffung einer Organisationform, die unternehmerische Selbstständigkeit ermöglicht, ohne wesentliche Vorzüge öffentlich-rechtlicher Rechtsformen, wie kommunale Steuerung und Vorteile in der steuerlichen Behandlung aufzugeben.)
- § 87 LKO (Für die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landkreises gelten die §§ 78 – 115 GemO und die hierzu ergangenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften)
- Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung (EigAnVO)

Merkmale einer Anstalt des öffentlichen Rechts

- Öffentlich-rechtliches Unternehmen
- Rechtlich selbstständig (jur. Person des öffentlichen Rechts)
- Organe sind der **Vorstand** (Leitungsfunktion und Außenvertretung) und **Verwaltungsrat** (Aufsichtsfunktion und in wichtigen grundsätzlichen Angelegenheiten Entscheidungskompetenz)
- für die Anstalt besteht Gewährträgerhaftung / Anstaltslast

Kriterium „Flexibilität“ (in mehrfacher Hinsicht)

- **wichtig bei Projekten respektive Realisierung von Investitionen**
(Veränderung gesetzlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen –
– flexible Umsetzung ist möglich)
 - ✓ Veranschlagung im WP der Anstalt
 - ✓ Keine Kreditgenehmigung erforderlich
 - ✓ Projekte/Investitionen können direkt umgesetzt werden
- Auch die **Aufgabenstellung** kann problemlos erweitert werden (wenn dies gewünscht ist.....)

Wie entsteht eine Anstalt?

1. Die Gründung einer Anstalt, im Fall des Abfallwirtschaftsbetriebes die Umwandlung vom Eigenbetrieb in eine Anstalt, ist **nicht genehmigungspflichtig**. Es ist lediglich eine **Anzeige sechs Wochen** vor beabsichtigter Gründung bei der Aufsichtsbehörde erforderlich.
2. **Weiterhin ist eine Analyse** nach § 92 GemO zu erstellen und vorzulegen.

Allgemeines zur Anstaltssatzung - Übersicht

Aufbau I eines Satzungsmuster

- § 1 Rechtsform, Name, Sitz, Stammkapital, Wirkungsbereich
- § 2 Aufgaben der Anstalt
- § 3 Kompetenzen der Anstalt
- § 4 Organe
- § 5 Vorstand
- § 6 Verwaltungsrat
- § 7 Aufgaben des Verwaltungsrats
- § 8 Einberufung und Beschlussfassung

Allgemeines zur Anstaltssatzung

Aufbau II eines Satzungsmuster

- § 9 Verpflichtungserklärungen
- § 10 Wirtschaftsführung
- § 11 Jahresabschluss
- § 12 Wirtschaftsjahr, Wirtschaftsplan
- § 13 Bekanntmachungen
- § 14 Anstaltslast / Auflösung der Anstalt
- § 15 Inkrafttreten

Allgemeines zur Anstaltssatzung

- Viele Satzungsbestimmungen sind rechtlich vorgegeben (LKO i.V. mit GemO und EigAnVO etc.)
 - Bestimmungen über die
 - Festlegung, welche Aufgaben der Anstalt übertragen werden sollen
 - Höhe Stammkapital
 - Besetzung des Verwaltungsrats / Stimmenanzahl etc.
 - Kompetenzregelungen des Verwaltungsrats/Vorstand
- sind individuell in der Anstaltssatzung vorzunehmen.**

Hier bestehen umfassende Gestaltungsmöglichkeiten!

Erläuterung einzelner Regelungen eines denkbaren Satzungsentwurfes

Aufgaben der AöR

- Aufgaben des AWB entsprechend der Betriebsatzung.....
- weitere Aufgaben können übertragen werden....

Vorstand der AöR

- ✓ führt die Geschäfte und vertritt die Anstalt nach Außen
- ✓ wird vom VWR auf die Dauer von 5 Jahren gewählt, Wiederwahl ist zulässig
- ✓ gemäß § 5 (3) hat der Vorstand eine Unterrichtsverpflichtung des VWR und in bestimmten Fällen des Anstaltsträgers

Verwaltungsrat der AöR

- ✓ Besteht aus dem Vorsitzenden (Mitglied) und x weiteren stimmberechtigten Mitgliedern
- ✓ Vorsitz Landrat, Beigeordneter.....
- ✓ Mitglieder des WA.....?

Aufgaben des Verwaltungsrates (...entscheidet über)

- Grundsätze der Geschäftspolitik
- Änderung der Anstaltssatzung
- Angelegenheiten im Zusammenhang mit Beteiligungen der Anstalt
- Feststellung Wirtschafts- und Finanzplan
- Feststellung Jahresabschluss
- Ergebnisverwendung
- Bestellung Abschlussprüfer
- Entlastung Vorstand
- Langfristige Planungen

**Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit**

**Kommunalberatung
Rheinland-Pfalz GmbH
smeiborg@ggstbrp.de
Tel: 06131-2398-116**

Niederschrift

über die

**nicht öffentliche Sitzung des Arbeitskreises
Abfallwirtschaft**

am

Freitag, den 12.05.2023

N i e d e r s c h r i f t

Vorbemerkungen

- | | |
|-----------------------------|---------------------------------------|
| 1. Sitzungsbeginn: | 13:30 Uhr |
| 2. Ende der Sitzung: | 15:36 Uhr |
| 3. Ort der Sitzung: | Abfallwirtschaftszentrum Niederzissen |

An der Sitzung nahmen teil:

Vorsitzender:

Herr Sascha Hurtenbach

Mitglieder:

Frau Natalie Baum	CDU	Vertretung für Herrn Wilhelm Busch
Herr Johannes Bell	FWG	
Herr Rainer Doemen	FWG	
Herr Richard Klasen	Bündnis 90 / Die Grünen	
Herr Wolfgang Schlagwein	Bündnis 90/Die Grünen	
Herr Udo Stratmann	CDU	

Beratende Mitglieder:

Herr Burkhard Müller	Personalratsvorsitzender
Herr Willibert Müller	Vertretung für Herrn Julian Hohenreiter

Kreisbeigeordnete:

Herr Kreisbeigeordneter Friedhelm Münch FWG

Fraktionsvorsitzende:

Herr Hans-Josef Marx	FWG
Herr Christoph Schmitt	SPD

Schriftführerin:

Frau Elena Kuhl

Mitarbeiter der Verwaltung:

Herr Stephan Müllers

Entschuldigt fehlten:**Mitglieder:**

Herr Hans-Werner Adams	CDU	
Herr Wilhelm Busch	CDU	
Frau Irmgard Köhler	SPD	Vertretung für Herrn Fritz Langenhorst
Herr Fritz Langenhorst	SPD	
Herr Armin Rau	Bündnis 90/ Die Grünen	
Herr Christoph Scheuer	Bündnis 90/Die Grünen	Vertretung für Herrn Armin Rau
Frau Brigitte Schmickler	FDP	
Herr Martin Schmitt	FDP	Vertretung für Frau Brigitte Schmickler
Frau Petra Schneider	CDU	
Frau Ingrid Strohe	CDU	Vertretung für Frau Petra Schneider
Frau Pia Wasem	CDU	Vertretung für Herrn Hans-Werner Adams

Beratende Mitglieder:

Herr Christian Juchem	Vertretung für Frau Angela Weber
Frau Angela Weber	

Kreisbeigeordnete:

Herr Erster Kreisbeigeordneter Horst Gies	CDU
---	-----

Fehlten:**Mitglieder:**

Herr Günter Bach	SPD
Herr Heinz Detlef Odenkirchen	CDU
Herr Stefan Petri	AfD

Beratende Mitglieder:

Herr Georg Giffels
Herr Gerd Hohenreiter
Herr Julian Hohenreiter

Kreisbeigeordnete:

Frau Kreisbeigeordnete Christina Steinhausen FDP

Fraktionsvorsitzende:

Herr Ulrich van Bebber	FDP
Herr Dr. Johannes Hüdepohl	AfD
Herr Michael Korden	CDU

N i e d e r s c h r i f t**Tagesordnung:**

TOP	Beratungsgegenstand
	Nichtöffentliche Sitzung:
1.	Workshop zur Fortschreibung Abfallwirtschaftskonzept des Landkreises Ahrweiler ab 2023 - Erarbeitung einer Unternehmensstrategie "sAWB2030+" - Moderation: Professor Klaus Gellenbeck, INFA Ahlen
2.	Verschiedenes

Werkleiter Sascha Hurtenbach begrüßte die Mitglieder des Arbeitskreises Abfallwirtschaft und eröffnete die Sitzung.

Auch Herr Professor Klaus Gellenbeck von INFA Ahlen (Institut für Abfall- und Abwasserwirtschaft) begrüßte die Mitglieder des Arbeitskreises und informierte über den geplanten Ablauf der Sitzung.

Nichtöffentliche Sitzung

1	Workshop zur Fortschreibung Abfallwirtschaftskonzept des Landkreises Ahrweiler ab 2023 - Erarbeitung einer Unternehmensstrategie "sAWB2030+" - Moderation: Professor Klaus Gellenbeck, INFA Ahlen
---	---

Der Werkleiter gab zunächst einen Überblick zum bisherigen Projektstand bezüglich der geplanten Biogutbehandlungsanlage.

Herr Bell (FWG) führte aus, dass in Dümpelfeld eine ähnliche Anlage geplant werde. Diese benötige zum Betrieb laut Herrn Waerder jedoch die Bioabfälle aus dem Landkreis Ahrweiler.

Der Werkleiter fragte, von wann diese Information stamme. Es habe nämlich im April ein Gespräch mit Herrn Waerder und Herrn Nisius (Bürgermeister der Verbandsgemeinde Adenau) stattgefunden. Dort sei diesen erklärt worden, warum der AWB den Bioabfall nicht zur Verfügung stellen kann. Er informierte, dass sowohl die vom AWB geplante Anlage als auch die für Dümpelfeld vorgesehene Anlage vom Kreis beschlossen werden müssten.

Herr Marx (FWG) und Herr Bell (FWG) teilten mit, dass die Information wohl von vor diesem Gespräch stamme.

Herr Schlagwein (Bündnis 90/ Die Grünen) wollte wissen, warum auf der Präsentationsfolie als Input für die Anlage 40.000 Tonnen Bioabfall aufgeführt würden. Seiner Kenntnis nach fielen im Kreis Ahrweiler selbst lediglich ca. 20.000 Tonnen Bioabfälle an.

Der Werkleiter führte aus, dass 40.000 Tonnen die Menge sei, welche die geplante Anlage an diesem Standort ca. maximal aufnehmen könne. Fest zugesagt sei bisher vom Rhein-Sieg-Kreis eine Menge von 10.000 Tonnen.

Herr Professor Gellenbeck berichtete zum Thema der Übernahme der Bioabfallsammlung, dass eine Erkenntnis des letzten Workshops gewesen sei, dass die Übernahme wirtschaftlich zu keinem großen Unterschied führen würde. Die strategischen Vorteile seien jedoch groß. Er führte einige dieser Vorteile auf. Details hierzu können den in Session hochgeladenen Präsentationsfolien entnommen werden.

Der Werkleiter informierte über den aktuellen Projektstand zur Übernahme der Bioabfallsammlung. Er führte in dem Zusammenhang etwa aus, dass die Planungen

der Eigendurchführung der Bioabfallsammlung gestartet seien. Es würden in etwa 10 Fahrzeuge hierfür benötigt. Der Werkleiter berichtete, dass es im Falle der Eigendurchführung der Bioabfallsammlung wahrscheinlich sei, dass die Arbeitskräfte der Firma Remondis zum AWB wechselten. Die zusätzlichen Arbeitskräfte könnten im Winter, wenn die Bioabfalltonne nur alle zwei Wochen geleert wird, zur Herbstgrünschnitt und Weihnachtsbaumsammlung eingesetzt werden. Diese werde bisher häufig mit Leihpersonal und Leihfahrzeugen durchgeführt. Außerdem könne die Zeit, in welcher der Bioabfall wöchentlich geleert wird, ausgeweitet werden. Er führte weiterhin aus, dass der AWB aufgrund des Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetzes verpflichtet sei, einen bestimmten Teil seiner Flotte mit alternativen Energien auszurüsten. Diese LKW seien wesentlich teurer als die bisherigen. Ob man vom Bund Fördermittel hierzu erhalte, sei jedoch noch nicht sicher.

Auch Herr Professor Gellenbeck berichtete, dass viele Fördermittelanträge in Leere liefen. Er führte aus, dass der Prozess der Umstellung auf erneuerbare Energien einfacher sei, wenn alles im selben Fuhrpark stattfindet und dadurch alles aus einer Hand gemanagt werden könne.

Der Werkleiter informierte, dass es für die geplante Bioabfallbehandlungsanlage zudem auch wichtig sei, die Bioabfallsammlung selbst durchzuführen. Nur so habe man die Inputqualität selbst in der Hand.

Herr Professor Gellenbeck führte zur Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzeptes aus, dass das Kreislaufwirtschaftsgesetz bestimmte Themen vorschreibe, welche das Abfallwirtschaftskonzept enthalten müsse. Hierzu wird auf die in Session eingestellten Präsentationsfolien verwiesen. Aufgrund einer Nachfrage von Herrn Schlagwein (Bündnis 90/ Die Grünen) erklärte er außerdem, was der Begriff „Littering“ bedeutet. Er berichtete weiterhin, dass auch das Land Rheinland-Pfalz Anforderungen an das Abfallwirtschaftskonzept stelle. Es werde etwa vorgeschrieben, dass im Restabfall nur eine bestimmte Menge an Bioabfällen und Wertstoffen enthalten sein darf. Trotz, dass im Landkreis Ahrweiler die Bemühungen diesbezüglich aus der Vergangenheit tendenziell wieder etwas rückläufig seien, habe der AWB jedoch eine gute Ausgangssituation. Er teilte außerdem mit, dass der Leitfaden für das Abfallwirtschaftskonzept in Rheinland-Pfalz deutlich weitergehender sei als in anderen Bundesländern.

Der Werkleiter ergänzte, dass der Leitfaden daher auch Forderungen enthalte, denen der AWB nicht nachkommen könne und führte einige Beispiele hierzu an.

Herr Professor Gellenbeck berichtete zum Thema der Stärkung der Vorbereitung zur Wiederverwendung, dass laut einer Analyse im Kreis Ahrweiler nur fünf Prozent des Sperrabfalls wiedergenutzt werden könnte. In einer bundesweiten Analyse seien es neun Prozent gewesen. Auf einen Redebeitrag von Herrn Münch (FWG) erwiderte er, dass fünf Prozent des Sperrabfalls noch genutzt werden könnten, aber ob sich dafür tatsächlich auch Abnehmer fänden, sei nicht gesagt. Daher halte man es aktuell nicht für notwendig und sinnvoll, an den Wertstoffhöfen des AWB ein Gebrauchthaus für gut erhaltene Gebrauchsgegenstände zu errichten. Darüber könne man eventuell in vielen Jahren noch einmal nachdenken.

Auch der Werkleiter war der Meinung, dass es wirtschaftlich nicht sinnvoll sei, wegen

fünf Prozent einen so großen Aufwand zu betreiben. Er beantwortete zudem eine Frage von Herrn Schlagwein (Bündnis 90/ Die Grünen) zum Vorgehen bei der Analyse und nahm Stellung zu einem Redebeitrag von Herrn Marx (FWG).

Frau Baum (CDU) erachtete die Sperrabfallanalyse in den Flutgebieten als nicht repräsentativ, da dort fast kein Sperrabfall mehr anfalle.

Der Werkleiter erwiderte, dass die Analyse ja nur dort durchgeführt worden sei, wo auch Sperrmüll angemeldet worden sei.

Herr Professor Gellenbeck fasste zusammen, dass man sich also einig sei, hier keine große Baustelle aufmachen zu müssen.

Der Werkleiter stellte die Ergebnisse der Sortieranalyse bezüglich der Zusammensetzung des Restabfalls sowie dessen Organikpotential dar. Näheres kann den Präsentationsfolien entnommen werden. Der Werkleiter antwortete zudem auf Fragen und Redebeiträge diesbezüglich von Herrn Stratmann (CDU), Herrn Marx (FWG) und Herrn Münch (FWG).

Herr Professor Gellenbeck führte zur flächendeckenden Alttextilerfassung aus, dass für den Totalausfall der freiwilligen Sammlung eine alternative Sammlung durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sichergestellt sein müsse. Zu diesem Thema würden jedoch bereits einige Sätze im Abfallwirtschaftskonzept ausreichen.

Er erläuterte zum Thema der Verbesserung der Bioabfallqualität, dass Abfallberatung hier von Bedeutung sei. Außerdem sei es enorm vorteilhaft, die Bioabfallsammlung selbst durchzuführen. Die durchgeführte Bioabfallanalyse zeige, dass im Landkreis Ahrweiler die Fehlwurfquote relativ gering sei und die durch die Bioabfallverordnung vorgeschriebenen Grenzwerte eingehalten würden. Jedoch sei dies relativ knapp.

Herr Professor Gellenbeck informierte weiterhin, dass es auch ein Ziel sei, weniger wertvolle Ressourcen im Restabfall zu verschwenden. Er führte verschiedene mögliche Ansätze hierfür aus, zu denen auch der Werkleiter Stellung nahm. Details können den in Session bereitgestellten Präsentationfolien entnommen werden.

Herr Professor Gellenbeck führte außerdem aus, dass das Land Rheinland-Pfalz die Einführung einer Pflichtbiotonne vorsehe. Eigenkompostierer sollten dann eine entsprechend kleinere Bioabfalltonne erhalten.

Der Werkleiter erklärte, warum eine Pflichtbiotonne voraussichtlich zu einer finanziellen Entlastung der Biotonnennutzer führen wird. Er berichtete zudem, dass die Kontrolle aller Komposter im Landkreis einen immensen Verwaltungsaufwand bedeuten würde. Er wies darauf hin, dass das Eigenkompostieren nicht verboten würde, sondern Eigenkompostierer lediglich eine zusätzliche Tonne dazu erhielten für die Abfälle, die sie ansonsten in der Restabfalltonne entsorgen würden.

Herr Marx (FWG) führte an, dass eine Pflichtbiotonne auch zweckdienlich für die geplante Biogutvergärungsanlage sei. Er fragte, ob geprüft werde, ob Eigenkompostierer auch tatsächlich einen Komposter besitzen.

Der Werkleiter antwortete, dass dies beim Anlegen geprüft werde. Allerdings gäbe es viele langjährige Eigenkompostierer und er wisse nicht, ob das Vorhandensein eines

Komposters damals auch bereits geprüft worden sei.

Herr Münch (FWG) war der Meinung, dass Aufklärung zur richtigen Trennung in dem Zusammenhang wichtig sei.

Herr Professor Gellenbeck fügte hinzu, dass die richtige Abfalltrennung besonders bei Mietshäusern häufig ein Problem sei.

Herr Münch (FWG) führte aus, dass er daher auch erstaunt sei über die niedrige Fehlwurfquote im Landkreis Ahrweiler.

Der Werkleiter erklärte, dass der AWB ja auch viel für eine niedrige Fehlwurfquote getan habe.

Herr Marx (FWG) berichtete, dass viele Bürger der Meinung seien, der entsorgte Abfall werde am Ende eh zusammen geworfen und daher müsse man nicht trennen.

Der Werkleiter ergänzte, dass eine niedrige Fehlwurfquote nicht bedeute, dass diesbezüglich nichts mehr unternommen werden müsse.

Herr Münch (FWG) stellte fest, dass man trotz Diskussion einer Meinung sei.

Herr Professor Gellenbeck kam nach einer kurzen Zusammenfassung der bisherigen Themen zum letzten Thema der Arbeitskreissitzung, der Fortentwicklung des Organisationsrahmens in eine Anstalt des öffentlichen Rechts. In dem Zusammenhang berichtete er über einige Beispiele von Anstalten des öffentlichen Rechts.

Der Werkleiter führte aus, dass seiner Einschätzung nach die Organisationsform einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts wichtig werden wird. Er habe durch den REK gelernt, dass Zusammenarbeit zu vielen positiven Effekten, wie Know-How, Arbeitsteilung und Wirtschaftlichkeit führen könne. Er führte das Beispiel der Unterflurbehälter an, welche der AWB ohne die Zusammenarbeit mit anderen Partnern nicht gewährleisten könne.

Es folgten Fragen und Redebeiträge zum Thema der Umsatzsteuer im Zusammenhang mit der Anstalt des öffentlichen Rechts von Herrn Marx (FWG) und Herrn Bell (FWG), zu welchen der Werkleiter Stellung nahm. Der Werkleiter führte in dem Zusammenhang aus, dass er zu einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts mit Blick auf das Steuerrecht nichts Finales sagen könne. Der AWB als Anstalt des öffentlichen Rechts habe aber keine steuerlichen Auswirkungen. Man könne sich jedoch darauf einigen, diese Problematik noch einmal final zu betrachten.

Herr Bell (FWG) fragte, ob er es richtig verstanden habe, dass es darum ginge sich bei gewissen besonderen Situationen zusammenzuschließen und nicht dauerhaft. Der Werkleiter bestätigte dies.

Herr Schlagwein (Bündnis 90/ Die Grünen) erkundigte sich, ob es einen Aufsatz zum Thema der Anstalt des öffentlichen Rechts gebe, den man dem Arbeitskreis zur Verfügung stellen könnte. Der Werkleiter sagte zu sich zu erkundigen.

Herr Professor Gellenbeck informierte, dass sich bei einem Wechsel der Organisationsform einige Bereiche ändern würden. Er berichtete zudem über die Historie und die Organisation einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Details hierzu

können den in Session hochgeladenen Präsentationsfolien entnommen werden.

Herr Schlagwein (Bündnis 90/ Die Grünen) stellte eine Verständnisfrage, welche von Herrn Professor Gellenbeck und dem Werkleiter beantwortet wurde.

Herr Marx (FWG) fragte, wer dann zukünftig etwa für die Höhe der Gebühren zuständig sei. Er erachte es als wichtig, dass der Kreistag darüber auch zukünftig die Hände halten könne und solche Themen nicht nur in nicht öffentlichen Sitzungen beschlossen werden würden.

Der Werkleiter antwortete, dass es sich zukünftig dann nicht mehr um Satzungen des Landkreises handeln würde, sondern um Satzungen der Anstalt des öffentlichen Rechts. Von daher müssten diese auch nicht mehr vom Kreistag beschlossen werden. Der kommunale Einfluss werde über den Verwaltungsrat gewährleistet. Es folgte ein Redebeitrag von Herrn Bell (FWG) zu dieser Thematik.

Herr Marx (FWG) führte aus, dass der Verwaltungsrat wesentlich weniger Mitglieder hätte als der Kreistag. Daher sei es wichtig, dass der Kreistag weiterhin die Hände über solche Angelegenheiten halte.

Herr Professor Gellenbeck teilte mit, dass eine Flexibilität der Entscheidungen teilweise nur gewährleistet werden könne, wenn diese nicht mehr durch den Kreistag gefällt werden müssten.

Auch Herr Doemen (FWG) äußerte sich zum Thema der Anstalt des öffentlichen Rechts und führte unter anderem aus, dass die Umsatzsteuer ein sehr komplexes Thema sei, bei welchem ganz genau hingeschaut werden müsse. Er empfahl, zu gegebener Zeit eine verbindliche Anfrage beim Finanzamt zu stellen.

Herr Professor Gellenbeck stellte noch einmal die Vorteile einer Anstalt des öffentlichen Rechts dar. Er fasste zusammen, dass der Arbeitskreis also die Meinung vertrete, dass sich eine Diskussion zum Thema der Anstalt des öffentlichen Rechts anbiete. Gerade auch steuerliche Punkte müssten geklärt werden. An dieser Stelle werde der Auftrag an den Werkleiter erteilt, dies zu gewährleisten.

Aufgrund einer Frage von Herrn Schmitt (SPD) stellte der Werkleiter den weiteren Zeitplan anhand der Präsentationsfolien dar. Außerdem beantwortete er eine weitere Frage von Herrn Schmitt (SPD) bezüglich der Einführung einer Pflichtbiotonne.

Herr Marx (FWG) bat darum, dass die Vorlagen für den Werksausschuss viel Input enthalten sollten, damit die politischen Vertreter die zu treffenden Entscheidungen auch vor den Bürgern vertreten könnten.

Der Werkleiter bestätigte dies. Alle Entscheidungen müssten transparent sein.

Frau Baum (CDU) schlug zum Thema der Mülltrennung vor, den Bürgern Sammelsysteme mit drei Fächern zur Verfügung zu stellen.

Der Werkleiter erwiderte, dass es sehr viele verschiedene Sammelsysteme gebe. Was der AWB jedoch anbieten könne und auch bereits anbieten seien Vorsortiergefäße.

Herr Stratmann (CDU) beschrieb das von ihm genutzte Sammelsystem.

Der Werkleiter erklärte, dass Eigenkompostierer auch zukünftig einen Gebührenvorteil erhalten sollen. Er bedankte sich außerdem für den Hinweis, dass man bezüglich der Anstalt des öffentlichen Rechts, dem kommunalen Einfluss und dem Steuerrecht noch einmal nacharbeiten müsse.

Herr Schmitt (SPD) äußerte zum Grundsatzbeschluss der Anstalt des öffentlichen Rechts die Bitte, mit genügend Zeitvorlauf Unterlagen zur Verfügung gestellt zu bekommen, damit die Fraktionen hierüber beraten könnten.

Auf eine Frage von Herrn Marx (FWG) antwortete der Werkleiter, dass die Anstalt des öffentlichen Rechts nicht als Faktum ins Abfallwirtschaftskonzept geschrieben werde, sondern als Prüfauftrag.

Herr Marx (FWG) bat ebenfalls um genug Vorlauf, um das Thema diskutieren zu können.

Der Werkleiter willigte in diese Bitte ein.

2	Verschiedenes
---	---------------

Zu diesem TOP erfolgten keine Wortmeldungen.

Der Vorsitzende:

Sascha Hurtenbach
Werkleiter

Die Schriftführerin:

Elena Kuhl
Kreisinspektorin

Anlage: Präsentationsfolien



3. Workshop zur Strategie „AWB 2030+“

Arbeitskreis Abfallwirtschaft

AWB Kreis Ahrweiler

21. April 2023

Agenda

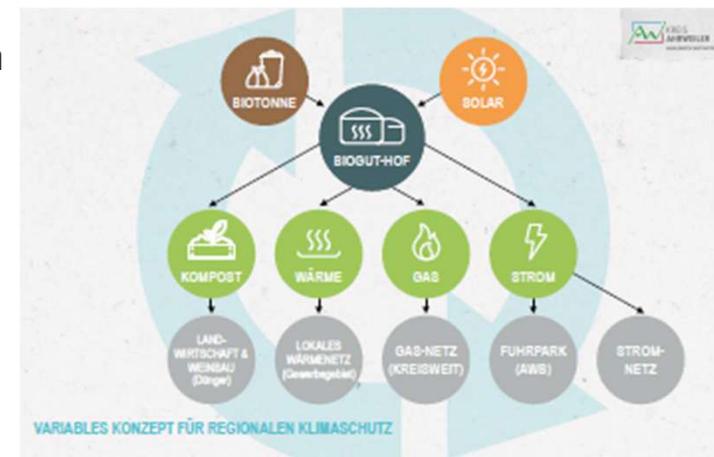
- Einführung / Rückblick auf die ersten beiden Workshops
 - Geplante Biogutbehandlungsanlage
 - Übernahme der Bioabfallsammlung
- Fortschreibung Abfallwirtschaftskonzept (neue Themen)
 - Weitere Forderungen aus dem KrWG
 - Stärkung Vorbereitung zur Wiederverwendung
 - Flächendeckende Alttextilien-Erfassung
 - Pflichtbiotonne
 - Fortentwicklung des Organisationsrahmens: Überführung in eine AöR
- Weiteres Vorgehen

Geplante Bioabfallbehandlungsanlage (Input Hurtenbach)



● Projektstand

- Arbeitstitel „Biogut-Hof Auf dem Scheid“
- Ziel: Erzeugung von Energie und Kompost
- Projekt befindet sich in der Vorplanung
 - Bereits ca. 0,5 Mio. € in die Planung investiert
 - Planungsauftrag über Investition von 3,5 Mio. € vergeben (Fa. PBO)
 - Input: 40.000 t Bioabfall aus Biotonne (Kreis Ahrweiler und ZV REK)
 - Einbindung Werksausschuss und Nachbarn durch Workshop geplant
- Herausforderung: AWB wird Produzent von Energie und RAL-zertifiziertem Kompost!



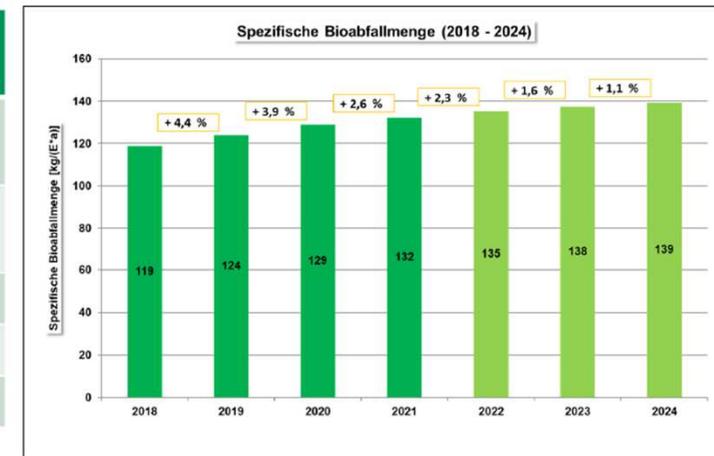
Übernahme Bioabfallsammlung



- Frage: Kann nach PPK, Rest- und Sperrabfallsammlung auch die Bioabfallsammlung kommunalisiert werden?
- Ausgangspunkt für ein Kurzgutachten der INFA (8/22) auf Basis folgender Annahmen
 - Moderater Anstieg der Bioabfallmenge (1 – 2%)
 - 3 Varianten zu den Sammelkosten (Sz. II = derzeitige Leistung des Drittanbieters)

Parameter	AWB - Sz. I (min. Leist.)	AWB - Sz. II (mittl. Leist.)	AWB - Sz. III (max. Leist.)
Sammelleistung [BE/(Fzg.*d)]	415	440	465
Sammelmenge [Mg/(Fzg.*d)]	10,6	11,2	11,8
Anz. Fahrzeuge ¹⁾	6,5	6,0	6,0
Anz. Fahrer ¹⁾	6,5	6,0	6,0
Anz. Lader ¹⁾	6,5	6,0	6,0

1) gerundete Werte, Fzg.- / Personalbedarf bei max. Leistung tendenziell geringer als bei mittlerer Leistung



Übernahme Bioabfallsammlung



- Abschätzung der Entsorgungskosten bis 2024 (INFA 8/22)

Sammelkosten für Bioabfall 2024 bei Leistungserbringung durch AWB [Euro pro Jahr]				
Bereich		AWB - Sz. I (min. Leist.)	AWB - Sz. II (mittl. Leist.)	AWB - Sz. III (max. Leist.)⁴⁾
Personalkosten ¹⁾	➡	908.000	839.000	839.000
Fahrzeugkosten ²⁾	➡	646.000	596.000	596.000
Verwaltungs- und Gemeinkosten ³⁾	➡	73.000	67.000	67.000
Jahreskosten [€/a]	➡	1.627.000	1.502.000	1.502.000
Jahreskosten [€/(E*a)]	➡	12,50	11,50	11,50

1) beinhalten eine Reserve von 25 %

2) beinhalten eine Reserve von 10 %

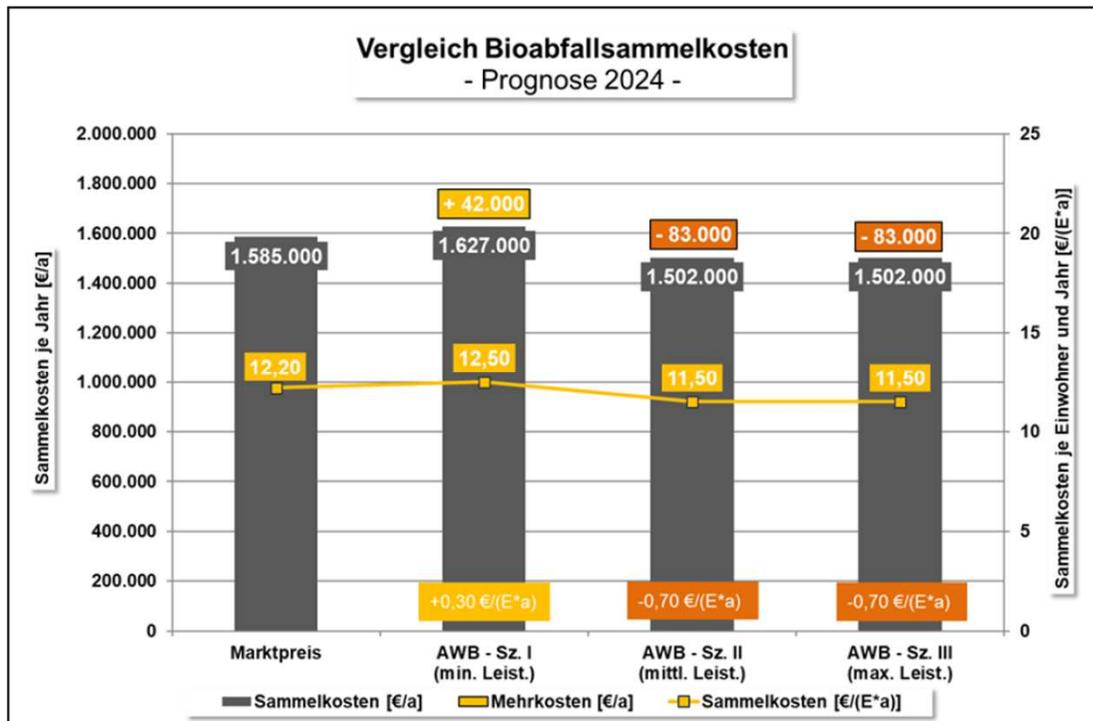
3) Ansatz: 8 % der Personalkosten

4) weitere Einsparung ggf. durch gute prakt. Umsetzung möglich (tendenziell geringerer Fzg.- / Personalbedarf als bei mittl. Leistung)

Übernahme Bioabfallsammlung



- Vergleich der Szenarien mit dem Marktpreis (INFA 8/22)



Übernahme Bioabfallsammlung



- Das Kurzgutachten der INFA kommt daher zu folgendem Ergebnis
 - › Geringfügige wirtschaftliche Effekte aber
 - › Große nichtmonetäre und strategische Vorteile wie z. B.

- Gestaltungs- / Einflussmöglichkeiten auf Abfallwirtschaft
- Behälter- und Beschwerdemanagement / Logistik aus einer Hand
- Hohe Kundenzufriedenheit mit abfallwirtschaftlicher Leistung
- Steigerung regionaler Wertschöpfung
- Sicherung von Arbeitsplätzen im Kreis / für Mitarbeitende
- Ggf. geringere CO₂-Emissionen, da Mitarbeitende tendenziell eher aus der Region

Übernahme Bioabfallsammlung (Input Hurtenbach)



- **Projektstand**

- Ausschreibung von 10 Abfallsammelfahrzeugen, die turnusgemäß anstehen, ist angestoßen
- Es werden weitere Fahrzeuge für die Biosammlung benötigt (Anzahl wird derzeit errechnet)
- Start der Sammlung ist der 1.1.2025 (= endgültiges Vertragsende mit Remondis)
- Bei Lieferengpässen bei den Fahrzeugherstellern wurden bereits Kontakte zu Fahrzeugverleihern und Nachbarkreisen aufgenommen

Agenda

- Einführung / Rückblick auf die ersten beiden Workshops
 - Geplante Biogutbehandlungsanlage
 - Übernahme der Bioabfallsammlung
- Fortschreibung Abfallwirtschaftskonzept (neue Themen)
 - Weitere Forderungen aus dem KrWG
 - Stärkung Vorbereitung zur Wiederverwendung
 - Flächendeckende Alttextilien-Erfassung
 - Maßnahmen zur Sicherung von Wertstoffen aus Sammelsystemen (Zero-Waste-Management)
 - Fortentwicklung des Organisationsrahmens: Überführung in eine AÖR
- Weiteres Vorgehen

Anforderungen aus dem KrWG

- **Themen für Abfallwirtschaftskonzept durch KrWG:**

- Entsorgungssicherheit 
- Anreize zur Vermeidung 
- Abfallberatung 
- Stärkung der Vorbereitung zur Wiederverwendung 
- Flächendeckende Alttextilien-Erfassung 
- Verbesserung der Bioabfallqualität und -quantität 

Anforderungen aus AWP RP

- **Anforderungen Abfallwirtschaftsplan RP (11/2022)**

- **Zentrale konkrete Anforderungen**

- Stärkung der Abfallvermeidung und der Wiederverwendung für Klima- und Ressourcenschutz
- Absenkung recyclingfähiger Bestandteile in vermischten anfallenden Abfallfraktionen
- Qualitätssicherung des Recyclings
- Begrenzung des Litterings
- Sammlung und Entsorgung von schadstoffhaltigen Abfällen

- **Übergreifende Anforderungen und Handlungsbereiche**

- Vorbildfunktion der öffentlichen Hand
- Abfallvermeidung im öffentlichen Beschaffungswesen
- Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger als Stoffstrommanager
- Verursachergerechte Gebührensysteme
- Umfassende Abfallberatung
- Optimale Vernetzung der Kreisläufe durch alle beteiligten Akteure

Anforderungen aus AWP RP



- Zielvorgaben Abfallwirtschaftsplan RP (11/2022)
 - Zielquoten für Siedlungsabfälle

Zielwerte Bioabfall* im Restabfall 2030 Rheinland-Pfalz				
	Einheit	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
		ländlich (< 150 Ew/km ²)	ländlich-dicht (150 - 750 Ew/km ²)	städtisch (> 750 Ew/km ²)
maximaler Anteil an Bioabfall im Restabfall	kg/Ew*a	20	20	28

* Bioabfall (Küchen-/Nahrungs-/Gartenabfälle; ohne verpackte Lebensmittel)

Zielwerte Wertstoffe* im Restabfall 2030 Rheinland-Pfalz				
	Einheit	Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
		ländlich (< 150 Ew/km ²)	ländlich-dicht (150 - 750 Ew/km ²)	städtisch (> 750 Ew/km ²)
maximaler Anteil an Wertstoffen im Restabfall	kg/Ew*a	8	8	18

* Wertstoffe (Glas, PPK, LVP)

Anforderungen aus § 6 LKrWG



- **Blick auf Entwurf des Leitfadens des Landes RP für Abfallwirtschaftskonzepte (1):**

3	Beschreibung der (abfall)wirtschaftlichen Strukturen	16
3.1	Welchen Einfluss auf die Abfallwirtschaftsplanung haben die Gebiets- und Bevölkerungsstruktur?	16
3.2	Welche kommunalen und privaten Entsorgungsanlagen und Abfallannahmestellen sind vorhanden?	16
3.3	Welche bodenbezogenen Absatzwege werden für die Abfälle genutzt?	16
3.4	Welche sonstigen Absatz- und Behandlungswege werden für die Abfälle genutzt?	17
3.5	Welche Gebietskörperschaften agieren als Erzeuger und Verwerter?	17
3.6	Wie sieht die aktuelle Kostensituation aus?	17
4	„Status quo“ – Daten vorhandener Abfallströme	17
4.1	Masse und Entwicklung der verwerteten Abfälle aus Haushalten	18
4.2	Masse und Entwicklung der beseitigten Abfälle aus Haushalten	18
4.3	Masse an Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen und deren Verwertung oder Beseitigung	18
4.4	Darstellung und Bewertung des Stands der Entsorgung	19



Anforderungen aus § 6 LKrWG

- **Blick auf Entwurf des Leitfadens des Landes RP für Abfallwirtschaftskonzepte (2):**
 - Einige Maßnahmen können nicht oder nur sehr schwer vom AWB organisiert werden, z.B.
 - Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich mineralische Bauabfälle
 - » Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger
 - » Kommunen als Bauherr
 - » Kommunen – Stadtplanung
 - Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich der Sicherstellung ausreichender Deponiekapazitäten

5	Maßnahmen zur Erreichung der abfallwirtschaftlichen Ziele	20
5.1	Umsetzung des Leitbildes „Kreislaufwirtschaftsland Rheinland-Pfalz“ – Herausforderung für die öffentliche Hand	21
5.1.1	Zentrale konkrete Anforderungen	21
5.1.2	Übergreifende Anforderungen und Handlungsbereiche	21
5.2	Maßnahmen und Prüfaufträge	22
5.2.1	Übergeordnete Aufgaben und Prüfaufträge	22
5.2.2	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich Abfallvermeidung und Wiederverwendung	22
5.2.3	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich Wertstofffassung und Recycling	22
5.2.4	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich der Sicherstellung von Entsorgungssicherheit im Rahmen der Abfallbehandlung	22
5.2.5	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich anderer nicht gefährlicher Siedlungsabfälle	22
5.2.6	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich der Problemabfälle aus Haushaltungen	23
5.2.7	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich Abfallvermeidung und Wiederverwendung	23
5.2.8	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich Wertstofffassung und Recycling	23
5.2.9	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich sonstige Verwertung	23
5.2.10	Maßnahmen und Prüfaufträge zum Einsatz von Baustoffen aus dem Materialkreislauf	23
5.2.11	Maßnahmen und Prüfaufträge Bereitstellung von Abfällen ab Baustoffe	23
5.2.12	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich Beseitigung und Deponien	24
5.2.13	Maßnahmen und Prüfaufträge zur Entsorgungssicherheit für mineralische Bauabfälle	24
5.2.14	Maßnahmen und Prüfaufträge im Bereich der Sicherstellung von Entsorgungssicherheit im Rahmen der Reststoffdeponierung	24
5.2.15	Maßnahmen zur Identifikation möglicher Risiken im Hinblick auf zukünftige Abfallnotlagen (Naturkatastrophen, Seuchen, Atomunfall usw.)	24
5.2.16	Maßnahmen zur Steigerung der Resilienz bei möglichen Abfallnotlagen	24

Anforderungen aus dem KrWG

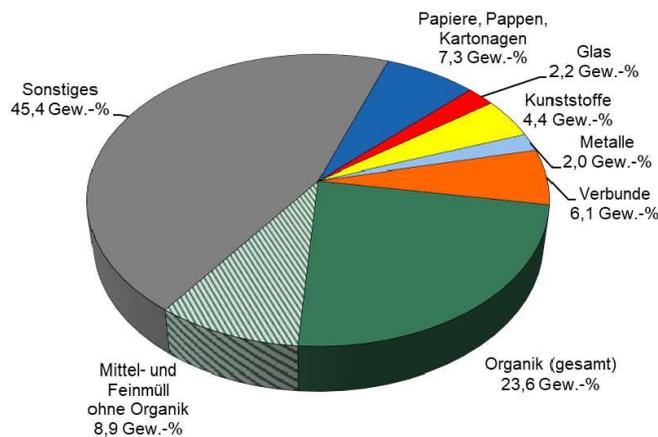


- **Stärkung der Vorbereitung zur Wiederverwendung**
 - Ziel: Weniger Sperrabfall durch Wiederverwendung von Gebrauchsgegenständen
 - Aber: Nur 5,5 % des SM wieder nutzbar (aktuelle Analyse im Kreis Ahrweiler)
 - Status Quo:
 - Bei Online-Anmeldung muss jeder Anmeldende aktiv anklicken, dass geprüft wurde, ob nicht eine Abgabe zur Wiederverwendung (z. B. über Verschenk-Portale) möglich ist
 - Bei telefonischen Anmeldungen von Sperrabfall werden die Anrufenden alle darauf hingewiesen
 - Eine „schonende Sperrabfallsammlung“ (z. B. mit einem mitfahrenden LKW mit Ladebordwand) ist nicht geplant, da aktuelle Sortieranalyse keine gesteigerte Notwendigkeit aufzeigt (*siehe oben*)
 - Die Option der Einrichtung eines Sammelpunktes an den Wertstoffhöfen für gut erhaltene/funktionsfähige Gebrauchsgegenstände behält sich der AWB vor (Gebrauchtmarkt); wird aber als nicht dringlich eingeschätzt (*s.o.*)

Ergebnis der Sortieranalyse (Input Hurtenbach)



- Zusammensetzung des Restabfalls (Analyse von 2022/23)



Hausmüllmenge 2022		12.865,67			
	%-ual	Menge	Kosten/t	Erlöse/t	Wert
Papier, Pappe, Kartonage	7,3%	939,19	164.358,92 €	75.135,51 €	239.494,43 €
Glas	2,2%	283,04	49.532,83 €	- €	49.532,83 €
Kunststoffe	4,4%	566,09	45.287,15 €	- €	45.287,15 €
Metalle	2,0%	257,31	45.029,84 €	83.626,85 €	128.656,69 €
Verbunde	6,1%	784,81	62.784,46 €	- €	62.784,46 €
Organik	23,6%	3.036,30	531.352,13 €	-303.629,79 €	227.722,34 €
Mittel-/Feinmüll	8,9%	1.145,04	- €	- €	- €
Sonstiges	45,4%	5.853,88	- €	- €	- €
		12.865,67	898.345,34 €	-144.867,43 €	753.477,90 €

Ergebnis der Sortieranalyse (Input Hurtenbach)



- Organikpotential des Restabfalls (Analyse von 2022/23)

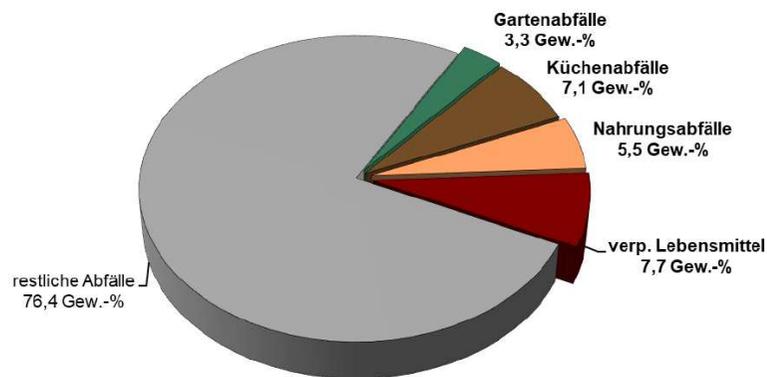


Abb. 41: Organikpotenzial im Restabfall – differenziert nach Fraktionen (Gew.-%)

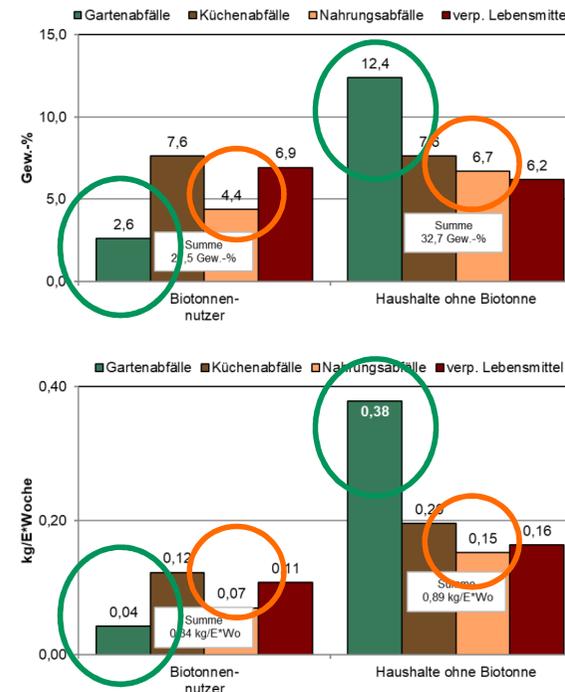


Abb. 46: Anteile und Zusammensetzung der Organik im Restabfall von Haushalten mit und ohne Biotonne (Gew.-% und kg/E*Woche)

Anforderungen aus dem KrWG



- **Flächendeckende Alttextilien-Erfassung**

- Ziel: Weniger Alttextilien im Restabfall
- Status Quo:
 - Abfallanlagen AWB: Altkleidercontainer DRK werden weiter ausgebaut
 - Im ganzen Kreisgebiet stehen eine Vielzahl an Altkleidercontainern von gemeinnützigen und gewerblichen Sammlern (z. Z. 64 Container), die beim AWB gemeldet sind und weitere ungezählte Standplätze privater Sammler bei 4.5
- Das Aufstellen weiterer Container ist daher nicht geplant
- Für den Fall eines Totalausfalls der freiwilligen Sammlungen durch Wegfall der Geschäftsgrundlage (Weltmarkt) bietet der AWB die Abgabemöglichkeit an den Wertstoffhöfen an

Anforderungen aus dem KrWG

- **Verbesserung der Bioabfallqualität**
 - Ziel: Weniger Verschmutzungen im Bioabfall
 - Status Quo:
 - Bioabfallverordnung schreibt strenge Grenzen für Störstoffe / Fehlwürfe vor (< 3 Gew. %)
 - Einhaltung muss durch den AWB gesteuert und sichergestellt werden
 - Insbesondere auch wegen geplanter (eigener) Anlage zielführend
 - Alle möglichen Hebel sind in Bewegung zu setzen, um dies sicher zu stellen (über die gesamte Kette: Bürger:innen, Behälter, Beratung, Sammlung und Transport...)
 - Ergebnisse einer aktuellen Sortieranalyse zu Bioabfall liegt vor (*vgl. nächste Seite*)

Ergebnisse der Bioabfallanalyse (Input Hurtenbach)



- Verbesserung der Bioabfallqualität

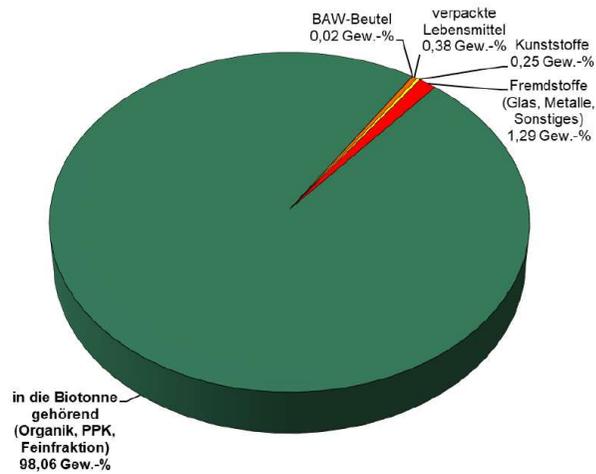


Abb. 9: Gesamtzusammensetzung der Bioabfälle im Landkreis Ahrweiler

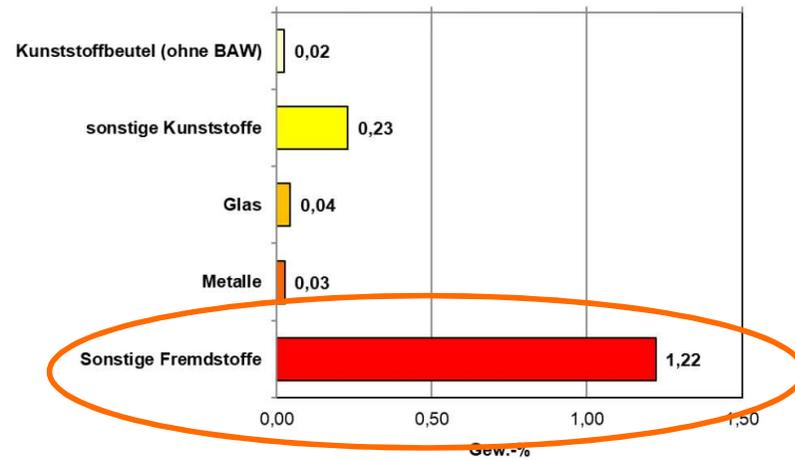


Abb. 10: Zusammensetzung der Fremdstoffe (inklusive Kunststoffe) im untersuchten Bioabfall im Landkreis Ahrweiler

Anforderungen aus dem KrWG



- **Reduzierung der Restabfallmenge**

- Ziel: Weniger wertvolle Ressourcen im Restabfall verschwenden (Zero-Waste-Ansatz)
- Status Quo:
 - Ergebnisse der aktuellen Sortieranalyse Restabfall liegen vor (s.v.)
 - Potenziale sind derzeit nicht gehoben, Bemühungen der Vergangenheit sind rückläufig
- Alle möglichen Hebel sind in Bewegung zu setzen, um dies zu verbessern (über die gesamte Kette: Bürger:innen, Behälter, Beratung, Sammlung und Transport, Gebühren...), z. B. durch
 - höhere Leerungsgebühren Restabfalltonne (BEHG)
 - Reduzierung Mindestleerungszahl auf 4 Leerungen p.a.
 - Einführung Pflichtbiotonne für Eigenkompostierer (50%-reduzierte Größe, **min 60 Liter**)
 - Einführung der 60er-RA-Tonne für 1-Personenhaushalte

Anforderungen aus dem KrWG



- **Exkurs zur Pflichtbioabfalltonne**

- Auszug AWP RP

- *Auch im Falle der Eigenkompostierung hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger grundsätzlich eine Biotonne ...für den betreffenden Haushalt vorzusehen. Zwar ist ein privater Haushalt nach § 17 Abs. 1 Satz 1 KrWG für Abfälle, die im Wege der Eigenkompostierung tatsächlich verwertet werden, nicht überlassungspflichtig. Nach aller Lebenserfahrung fallen aber in der Regel im Rahmen der privaten Lebensführung auch solche Bioabfälle an, deren Eigenkompostierung aus sachlichen Gründen ausscheidet und die folglich getrennt überlassen werden müssen. Diese Vermutung ist allenfalls im Einzelfall bei Vorliegen besonderer Umstände widerlegbar.*
- *Vor diesem Hintergrund soll der Nachweis einer Eigenverwertung nicht zur vollständigen Befreiung von der Biotonnensammlung führen. Vielmehr wird in diesen Fällen empfohlen, das spezifische Biotonnenvolumen (Liter/Einwohner und Woche) und damit die Gebührenbelastung angemessen zu reduzieren. Somit gilt für Rheinland-Pfalz im Regelfall nicht die Devise entweder Biotonne oder Eigenkompostierung, sondern sowohl Biotonne als auch optional Eigenkompostierung.*

- Erste örE in RP planen, dies in der Satzung umzusetzen

Anforderungen aus dem KrWG

- **Pflichtbiotonne für Eigenkompostierer**
 - › Weniger wertvolle Ressourcen im Restabfall verschwenden (Zero-Waste-Ansatz)
 - › Finanzielle Entlastung der Biotonnennutzer
 - Ca. 130.000 € p.a. weniger Aufwand für Entsorgung RA-Tonne (Sammelkosten + Entsorgung)
 - Mehrkosten Gefäße: ca. 20.000 € p.a. Afa und Behälterdienst
 - Mehrkosten Sammlung: ca. 25.000 € p.a.
 - › Gewinnung zusätzlicher Mengen für Vergärungsanlage (Gasertrag)
 - Ca. 500 t mehr Bioabfall

Agenda

- Einführung / Rückblick auf die ersten beiden Workshops
 - Geplante Biogutbehandlungsanlage
 - Übernahme der Bioabfallsammlung
- Fortschreibung Abfallwirtschaftskonzept (neue Themen)
 - Weitere Forderungen aus dem KrWG
 - Stärkung Vorbereitung zur Wiederverwendung
 - Flächendeckende Alttextilien-Erfassung
 - Pflichtbiotonne
 - Fortentwicklung des Organisationsrahmens: Überführung in eine AöR
- Weiteres Vorgehen

Anforderungen an die Organisation



- Der AWB ist durch die Rekommunalisierung seit 2016 gewachsen (von 35 auf 90 Mitarbeitende) Kommunalisierung und Biovergärungsanlage bedeuten Zuwachs von ca. 30 Personen → AWB perspektivisch ca. 120 Mitarbeitende, d. h. 0,93 MA/1.000 EW
 - Vergleich REK: RSAG 1,08 MA/1.000 EW, bonnorange 1,45 MA/1.000 EW
- Der AWB hat sich gegenüber Gewerbekunden geöffnet und intensiv in Digitalisierung investiert
- Der AWB wird (spätestens) durch den Betrieb der Bioabfallbehandlungsanlage zu einem Anbieter von Energie (Strom, Gas) und Düngemittel (Kompost)
- Der AWB muss sich mit allen Themen der Nachhaltigkeit auseinandersetzen (Clean Vehicle Direktive, Green Deal, SDGs) und diese umsetzen (Klimaneutralität, E-Mobilität etc.)
- Der AWB muss zukünftig intensiver kooperieren und die Zusammenarbeit mit unterschiedlichsten Akteuren suchen
- **Diese großen Herausforderungen lassen sich besser in einer flexibleren Organisationsform erreichen – am besten in einer AÖR!**

Beispiele für AöR



- **Abfallwirtschaft Landkreis Neuwied**

- Gegründet 2020 aus der Kreisverwaltung heraus (AöR ist 100 %ige Tochter des Kreises)
- Hintergrund: Rückübertragung von Teilaufgaben vom Zweckverband Rheinische Entsorgungskooperation auf den Landkreis Neuwied
- Ca. 130 Mitarbeitende
- Betrieb von drei Wertstoffhöfen, einer Mechanisch-Biologischen-Abfallbehandlungsanlage, zwei Deponien sowie einem Fuhrpark zur Einsammlung der Abfälle
- *Landrat Hallerbach: „Die Zuständigkeit und Verantwortung der politischen Gremien über den Verwaltungsrat sowie den Kreistag wird auch künftig gewährleistet sein. Mit der Gründung der Anstalt des öffentlichen Rechts ist also ausdrücklich keine Privatisierung der Neuwieder Abfallentsorgung verbunden - im Gegenteil: Sie ist Ausdruck und Fortsetzung für eine erfolgreiche Kommunalisierung.“*

Beispiele für AöR



- **Abfallwirtschaft Rhein-Sieg-Kreis**

- 2014 wurde das operative Geschäft des Kreisunternehmens in eine Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt und heißt von nun an RSAG AöR
- 1983 Start mit der Gründung der Rhein-Sieg-Abfallbeseitigungsgesellschaft mbH (RSAG); danach mehrere Umbenennungen, GmbH-Ausgründungen und Beteiligungen (u. a. REK)
- AöR betreut 19 Städten und Gemeinden mit rund 600.000 Einwohnern und gut 11.000 Kunden in Handel, Industrie und Gewerbe
- Im Unternehmensverbund arbeiten rund 650 Personen an acht verschiedenen Standorten in den Geschäftsfeldern Technik, Logistik, kaufmännische Verwaltung, Gebührenveranlagung, Recht, Unternehmenskommunikation, Marketing und Vertrieb
- Betrieb der Entsorgungsanlagen Swisttal und Eitorf, dem Wertstoffhof Troisdorf sowie des Entsorgungs- und Verwertungsparks Sankt Augustin

Beispiele für AÖR



- **bonnorange AÖR**

- Seit dem 1. Januar 2013 ist bonnorange AÖR als kommunales Entsorgungsunternehmen in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts
- Davor Amt für Stadtreinigung und Abfallwirtschaft Teil der Verwaltung der Stadt Bonn.
- Leistungen: Abfallsammlung und -beratung, Straßenreinigung sowie Winterdienst.
- 4 Geschäftsbereichen: Stadtreinigung, Abfallwirtschaft, Werkstatt und Verwaltung.
- 475 Mitarbeiter*innen
- Abfuhr von Sperrabfall, Bio-, Papier- und Restabfallbehältern sowie Betrieb von 2 Wertstoffhöfen.
- Für das Jahr 2020 wurde ein Klimaschutznachweis für bonnorange erstellt.

Beispiele für AÖR



- **Verbandsgemeinden Bad Breisig und Brohltal (Abwasser)**
 - Novum in Rheinland-Pfalz: Zwei Verbandsgemeinden gehen in der Abwasserentsorgung gemeinsame Wege
 - Die Verbandsgemeinden Bad Breisig und Brohltal gründeten hierfür eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts (AÖR), die zum 1. Januar 2009 in Kraft trat
 - Unter dem Namen „Entsorgungs- und Servicebetrieb Bad Breisig/Brohltal“ wird seit 2009 die Betriebsführung für das Abwasserbeseitigungswerk der Verbandsgemeinde Bad Breisig von der Verbandsgemeindeverwaltung Brohltal in Niederzissen wahrgenommen
 - 16 Mitarbeitende
 - Aufgaben: Unterhaltung Kläranlagen / Kanalnetz und Bereitschaftsdienst

Gegenüberstellung von Organisationsformen



Bereich	Eigenbetrieb	AöR	GmbH
Rechtsgrundlage	EigBetrVO	KomAnstVO	GmbHG
Rechtspersönlichkeit	Keine	Eigene Rechtspersönlichkeit	Eigene Rechtspersönlichkeit
Organe	Betriebsausschuss	Verwaltungsrat	Gesellschafterversammlung
Leitung	Betriebsleiter	Vorstand	Geschäftsführer
Kostenrechnung	Wirtschaftsplan	Wirtschaftsplan	Bilanz nach HGB
Tariflicher Geltungsbereich	TVöD	i.d.R. TVöD (wenn Mitglied im AG-Verband)	Je nach Aufgabenschwerpunkt

Gegenüberstellung von Organisationsformen



Bereich	Eigenbetrieb	AöR	GmbH
Arbeitsqualität	Unabhängig von der Rechts- / Organisationsform, insbesondere Einfluss durch fachliche Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie den verfügbaren Ressourcen (personell, maschinell, finanziell), übergreifende Vorgaben technischer Regelwerke und Stand der Technik		
Führung und Organisation	Durch transparente Zuordnung von Budget Anreiz zur Leistungssteigerung, infolge Bestreben nach Optimierung und Wirtschaftlichkeit		Durch privatwirtschaftliches Streben hohe Wirtschaftlichkeit, flexible privatrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten
Steuerung und Kontrolle	Direkter Durchgriff (disziplinarisch, organisatorisch) durch Hauptverwaltungsbeamten als oberster Dienstherr, Durchsetzung aller Interessen des Trägers durch fehlende Eigenständigkeit der Einheit, weitreichende Regelungen durch DA und DV möglich	Durch eigene Rechtspersönlichkeit der Einheit nur über Verwaltungsrat	Durch eigene Rechtspersönlichkeit der Einheit nur über Gesellschafterversammlung
Betriebswirtschaft	Durch Abgrenzung des Budgets und Transparenz klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten, Anreiz für wirtschaftliche Aufgabenerledigung durch finanziellen Gestaltungsspielraum	Durch wirtschaftliche Eigenständigkeit hoher Anreiz zur wirtschaftlichen Leistungserbringung, Mehrwertsteuerpflicht bei Tätigkeiten gegenüber der Kommune, wenn keine Aufgabenübertragung mit befreiender Wirkung	Durch wirtschaftliche Eigenständigkeit hoher Anreiz zur wirtschaftlichen Leistungserbringung, ABER: Mehrwertsteuerpflicht gegenüber der Kommune
Vorgeschriebene Organe	Betriebsausschuss mit teilweise weitreichenden Kompetenzen	Verwaltungsrat mit kommunaler Beteiligung	Gesellschafterversammlung mit kommunaler Beteiligung
Gesamtergebnis	Wie optimierter Regiebetrieb, aber für breiteres Aufgabenspektrum und größere Einheiten geeignet	Für große Einheiten mit einer breiten Zusammensetzung und / oder hohem Finanzbedarf	Für große Einheiten mit hohen Investitionssummen (steuerliche Abschreibungen) oder privatwirtschaftlichem Endkundengeschäft

Veränderungen bei einer AöR



- **Entwicklung und Anwendungsbereich der AöR in Deutschland**

- Einführung der Organisationsform Mitte der 1990er Jahre als öffentlich-rechtliches Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit
 - » Verwendung für wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Bereiche ausdrücklich zugelassen
 - » Bedarf eines wichtigen Interesses
 - » Kann hoheitliche Aufgaben übertragen bekommen (Anschluss- und Benutzerzwang, Nutzungsgebühren, Dienstherrnfähigkeit)
- Weitgehender Einzug in die Ländergesetzgebung
- Weiterentwicklung der Trägerschaft
 - » Interkommunale Zusammenschlüsse mehrerer Kommunen
 - » Bildung eines „gemeinsamen Kommunalunternehmens“
- Übertragbarkeit sowohl von Pflichtaufgaben, als auch von freiwilligen Leistungen der Daseinsvorsorge

Veränderungen bei einer AöR

- **Organisation einer AöR (§§ 86a, 86b GemO RP + §§ 28-38 EigAnVO RP)**
 - Führung durch den **Vorstand**
 - » Trägt unternehmerische Verantwortung für laufendes Geschäft
 - » Befristetes (verlängerbares) Beschäftigungsverhältnis mit frei verhandelbarer Vergütung
 - » Gliederung in verschiedene Sparten möglich
 - » Dienstherreneigenschaften (kann Beamte beschäftigen)
 - » Berichtspflichten ähnlich wie Eigenbetrieb
 - Kontrolle durch den **Verwaltungsrat**
 - » Durch den Kreistag gewählte Mitglieder, aber nicht an Mandat geknüpfte Zugehörigkeit
 - » Tagt in nichtöffentlicher Sitzung
 - » Je nach Befugnissen wird der Kreistag nicht mehr beteiligt (allerdings Zustimmungsvorbehalt in speziellen Fällen mit grundsätzlicher Bedeutung)
 - » Bestellt den Vorstand, stellt Jahresabschluss fest, genehmigt Wirtschaftsplan

Veränderungen bei einer AöR

- **Haushaltswesen einer AöR**

- Entspricht der des Eigenbetriebs
- Kann (und soll) Rücklagen bilden
- Fremdkapital nur in angemessenem Verhältnis zum Eigenkapital
 - » Gewährträgerhaftung sichert Verluste ab
 - » Anstaltslast gewährleistet Finanzausstattung
- Wirtschaftsplan bestehend aus
 - » Erfolgs- und Vermögensplan, Stellenplan und Stellenübersicht
- Berichtspflicht zur Finanzmittelentwicklung
 - » Jahresabschluss mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang und Lagebericht
- Keine Steuerpflicht bei hoheitlicher Tätigkeit

Veränderungen bei einer AÖR

- **Gegenüber der heutigen Rechtsform ergäben sich bei einer AÖR folgende Unterschiede**
 - › Eigene Rechtspersönlichkeit
 - › Verwaltungsrat anstatt Werksausschuss (kann aber deckungsgleich gebildet werden)
 - › Werkleiter wird Vorstand mit 5-jähriger Bestellung

- **Unverändert bleiben**
 - › Geltung des TVöD
 - › Einflussnahme der Kreisorgane
 - › Wirtschaftsplan und Jahresabschluss
 - › Eigener Stellenplan

Veränderungen bei einer AöR

- **Vorteile einer AöR**
 - › Öffentlich-rechtliche „Mischform“ aus GmbH und Eigenbetrieb
 - › Wichtig: Gewinn von Flexibilität da eigene Rechtspersönlichkeit
 - › Sicherung des kommunalen Einflusses 1:1 gewährleistet
 - › Gewährleistung der privatwirtschaftlich orientierten Unternehmensführung
 - › Hoher Grad an Gestaltungsmöglichkeiten
 - › Verschiebung von Kompetenzen (Kontrolle vs. Eigenständigkeit) möglich
 - › Erbringung von Beistandsleistungen an Kreis im Katastrophenfall werden abrechnungsfähig
 - › Breite Abdeckung möglicher Aufgabenübertragungen
 - › Hoher Grad an unternehmerischer Eigenständigkeit möglich

Agenda

- Einführung / Rückblick auf die ersten beiden Workshops
- Fortschreibung Abfallwirtschaftskonzept (neue Themen)
- Weiteres Vorgehen
 - Erarbeitung AWK
 - Zeitplan

Erstellung AWK (Input Hurtenbach)



- AWK wird derzeit erstellt
- 12.6.2023 Beschluss durch Werksausschuss
- Anschließend Anhörung der Verbände
- Geplante Verabschiedung am 29.9.2023 im Kreistag
- Winter 2023 Grundsatzbeschluss Gründung AÖR im Kreistag
- Sommer 2024 Satzungsbeschlüsse im Kreistag
- 1.1.2025 Start als AÖR mit Start der Sammlung der Bioabfälle (30 Jahre nach Start des Eigenbetriebs)
- 1.1.2028 Inbetriebnahme Bioabfallvergärungsanlage

Herzlichen Dank!



Prof. Dr.-Ing. Klaus Gellenbeck

INFA – Institut für Abfall, Abwasser
und Infrastruktur-Management GmbH
Beckumer Straße 36
D-59229 Ahlen

+49 2382 964-501
gellenbeck@infa.de

gellenbeck@fh-muenster.de



Beste
Arbeitgeber™
NRW

Great
Place
To
Work®

Deutschland
2021