

2015

Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung



Herausgeber:
Hans-Peter Obladen
Michael Meetz

Hans-Peter Obladen / Michael Meetz (Hrsg.)

**Betriebswirtschaftliche Strategien für die
Abfallwirtschaft und Stadtreinigung**

(2015)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-7376-0046-0

2015, kassel university press GmbH, Kassel www.upress.uni-kassel.de

Redaktion	Christiane Voigt, Akademie Dr. Obladen GmbH (Berlin)
Druck und Verarbeitung	Print Management Logistics Solution, Kassel
Umschlag	David Obladen, Akademie Dr. Obladen GmbH (Berlin)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort <i>Hans-Peter Obladen, Michael Meetz</i>	5
Aktuelle Entwicklungen bei der Besteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen <i>Andreas Meyer</i>	7
Kapitalertragsteuer für Betriebe gewerblicher Art - das aktualisierte BMF-Schreiben vom 09.01.2015 <i>Urte Lickfett , Michaela Roosen</i>	19
Beihilferechtliche Aspekte kommunaler Organisations- und Kooperationsgestaltungen <i>Lorenz Frank</i>	29
Aspekte der Liquiditätssteuerung zur Finanzierung von Deponienachorgekosten von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE) <i>Wolfgang Veldboer</i>	49
Veränderungen der Kundenbedürfnisse <i>Ute Kerber</i>	59
Die Auswirkung des demografischen Wandels auf die Leistungsfähigkeit <i>Anika Klug-Winter</i>	65
Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Wirtschaftlichkeit kommunaler Unternehmen <i>Frank Wißkirchen</i>	71
Workflow zur Aufnahme und Abarbeitung von Kundenwünschen <i>Marc Reinhold</i>	79
Betriebswirtschaftliche Bewertung der Gebrauchsgüter - Kaufhäuser Stilbruch in Hamburg <i>Holger Jönsson</i>	87

„Erfahrungsaustausch Nachhaltigkeit“ – Ein Gesprächs- und Diskussionsforum für kommunale Betriebe der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung <i>Michael Meetz, Karl H. Wöbbeking</i>	93
Wirtschaftliche Aktivitäten im Konzern „Stadt“ <i>Sabine Kleindiek</i>	101
Umsatzsteuerliche Würdigung von interkommunalen Austauschbeziehungen <i>Rüdiger Jast</i>	107
Neuigkeiten zur vergabefreien (inter-) kommunalen Kooperation <i>Caroline von Bechtolsheim</i>	111
Internationale Gewinnung von Fachkräften für die Abfallwirtschaft und Straßenreinigung <i>Joern-Hendrik Mueller-Bornemann</i>	117
Die Autoren	121

Hans-Peter Obladen, Michael Meetz

Vorwort

Die Fachkonferenz „Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung“ wendet sich an die Manager mit betriebswirtschaftlicher Verantwortung in Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieben. Die Fachkonferenz findet dieses Jahr vom 3. bis 4. Dezember statt. Sie greift wieder aktuelle strategische Fragen der betriebswirtschaftlichen Planung und Steuerung auf. Die vier Themenblöcke und Schwerpunkte der Fachkonferenz lauten:

- Steuern und Recht: Aktuelle Themen
- Demografie: Chancen und Risiken
- Geschäftsprozessoptimierung
- Zusammenarbeit

Die Besteuerung kommunaler Unternehmen befindet sich angesichts von Gesetzesänderungen und aktueller Rechtsprechungen in einem stetigen Umbruch. Eine Orientierung gibt zunächst einen Überblicksvortrag, bevor wichtige Einzelthemen, nämlich die Kapitalertragssteuer für Betriebe gewerblicher Art und die Besteuerung von Beistandsleistungen behandelt werden. Die demografische Entwicklung bedeutet für kommunale Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe Chancen und Risiken gleichzeitig: Ein Praxisbeitrag stellt die Folgen für die Finanzierung und für das Gebührenaufkommen dar. Dann geht es um Änderungen der Kundenbedürfnisse und die damit verbundenen Chancen für kommunale Entsorgungsbetriebe. Die kommunalen Betriebe müssen sich auf die nachlassende Leistungsfähigkeit der älter werdenden Belegschaft einstellen, und die Demografische Entwicklung wirkt sich auf die Wirtschaftlichkeit kommunaler Unternehmen aus. Im Themenblock Geschäftsprozessoptimierung geht es um die elektronische Verarbeitung des Rechnungseingangs sowie um IT-Systeme, die in Hinsicht auf die Unternehmensziele bessere operative und Strategische Entscheidungen ermöglichen. Vielerorts sind in den vergangenen Jahren Gebrauchtgüter-Kaufhäuser gegründet worden. Ein Beispiel aus der Praxis untersucht die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse. Das Nachhaltigkeits-Engagement hat in den meisten kommunalen Entsorgungsbetrieben einen hohen Stellenwert. Wie werden das Ressourcenmanagement, die Produktverantwortung und die soziale Verantwortung im kommunalen Abfallwirtschaftsunternehmen gemessen? Zu diesem Thema wird die Ökoeffizienzanalyse mit praktischen Beispielen vorgestellt. Das Thema Zusammenarbeit wird unter verschiedenen Gesichtspunkten beleuchtet. Es geht um wirtschaftliche Aktivitäten im Konzern „Stadt“ um interkommunale Kooperationen und um interkommunale Zusammenarbeit im Deponiebereich. Der Fachkräftemangel ist für kommunale Arbeitgeber eine große Herausforderung. Ist die internationale Gewinnung von Fachkräften für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung ein Ausweg und wie kann dieser Weg funktionieren? Dies ist das abschließende Thema dieses Fachbuches.

Größten Wert legen wir auf Praxisnähe und Umsetzbarkeit der Vorträge. Dieses Buch soll dazu beitragen, den Erfahrungsaustausch über die zwei Tage der Fachkonferenz hinaus fortzuführen. Wir danken auch in diesem Jahr wieder den Autoren für ihre interessanten Ausführungen und für

ihre Mühe, ihre Vorträge in schriftlichen Beiträgen zusammenzufassen. Unserer Mitarbeiterin, Frau Christiane Voigt, danken wir für Ihren Einsatz und die Mühe bei der Zusammenstellung der Referate und bei der Schlussredaktion des Buches.

Berlin, November 2015

Dr. Hans-Peter Obladen

Dr. Michel Meetz

Andreas Meyer

Aktuelle Entwicklungen bei der Besteuerung kommunaler Entsorgungsunternehmen

1 Reform der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand

Am 24.09.2015 hat der Deutsche Bundestag das „Gesetz zur Umsetzung der Protokollerklärung zum Gesetz zur Anpassung der Abgabenordnung an den Zollkodex der Union und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“ („JStG 2016“) verabschiedet (BT-Drs. 18/6094). Der Bundesrat hat der Regelung am 16.10.2015 zugestimmt (BR-Drs. 418/15 (B)). Das JStG 2016 sieht eine Vielzahl von Änderungen in verschiedenen Steuergesetzen vor. Mit Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Bundestages vom Vortag ist erwartungsgemäß auch ein neuer § 2b UStG aufgenommen worden. § 2b UStG soll ab dem 01.01.2017 den bisher für die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand einschlägigen § 2 Abs. 3 UStG ersetzen. Der Gesetzgeber vollzieht damit die seit einiger Zeit angekündigte, umfassende Reform der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand.

Ziel der Gesetzesänderung ist es, die Regelungen zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand in Deutschland unionsrechtskonform auszugestalten und zugleich sicherzustellen, dass die interkommunale Zusammenarbeit unter bestimmten Voraussetzungen nachhaltig nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegt. Aus Sicht des VKU war zudem zu beachten, dass nach der Gesetzesänderung auch die bislang geltende Nichtsteuerbarkeit kommunaler Versorgungstätigkeiten erhalten bleiben kann. Die nun erfolgte Reform wird für viele Sachverhalte, die auch im Bereich der Mitgliedsunternehmen des VKU verwirklicht sind, eine umsatzsteuerliche Neubeurteilung erfordern. Dabei weisen die Regelungen des § 2b UStG an verschiedenen Stellen noch zum Teil erheblichen Erläuterungsbedarf auf, so dass in absehbarer Zeit mit einem entsprechenden Anwendungsschreiben der Finanzverwaltung zu rechnen ist. Wohl auch aus diesen Gründen hat der Gesetzgeber neben dem Inkrafttreten zudem erst zum 01.01.2017 die Möglichkeit geschaffen, dass die betroffenen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdÖR) auf Antrag noch bis zum 31.12.2020 die bisherigen Regelungen anwenden dürfen.

1.1 Bisherige Regelung und Gründe für die Notwendigkeit der Reform

Dem bislang geltenden § 2 Abs. 3 UStG zufolge unterliegen jPdÖR im Wesentlichen nur mit ihren Betrieben gewerblicher Art gem. § 4 KStG der Umsatzsteuerpflicht. Dies hat u.a. zur Folge, dass Kommunen im Rahmen der sogenannten Vermögensverwaltung nicht als Unternehmer i.S.d. Umsatzsteuerrechts anzusehen sind. Dies hatten EuGH und BFH in mehreren Urteilen bereits als nicht mit dem Unionsrecht vereinbar angesehen.

Zudem geht die Finanzverwaltung bislang davon aus, dass sogenannte „Beistandsleistungen“ zwischen jPdöR, soweit sie jeweils den originär hoheitlichen Bereich betreffen, ebenfalls als hoheitliche Tätigkeiten anzusehen sind und somit nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Diese Verwaltungspraxis hatte der Bundesfinanzhof (BFH) in seinem Urteil vom 10.11.2011 (V R 41/10) nicht anerkannt und dabei die entgeltliche Überlassung einer Sporthalle durch eine Kommune an eine andere Kommune als unternehmerische und damit umsatzsteuerbare Tätigkeit angesehen. Dieses Urteil, dessen Anwendung signifikante Auswirkungen auf die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand gehabt hätte, war letztlich der Auslöser für die Diskussionen, die nun zu der Einführung des § 2b UStG geführt haben.

1.2 Wesentlicher Regelungsinhalt des § 2b UStG

Mit Einführung des § 2b UStG entfällt die Bezugnahme der Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand auf das Bestehen eines Betriebs gewerblicher Art nach § 4 KStG. Stattdessen orientiert sich § 2b Abs. 1 UStG sehr eng an dem Wortlaut des Art. 13 Mehrwertsteuersystem-Richtlinie (MwSt-SysRL), der auf europäischer Ebene vorgibt, wie die Mitgliedstaaten die Umsatzbesteuerung öffentlicher Stellen auszugestalten haben. Danach ist eine jPdöR mit einer Tätigkeit für die sie Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erhebt (entgeltliche Tätigkeit), nicht als Unternehmer i.S.d. Umsatzsteuergesetzes anzusehen, wenn die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- Es muss sich um eine Tätigkeit handeln, die der jeweiligen jPdöR im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt obliegt und
- die Nichtbesteuerung darf nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen.

1.2.1 Tätigkeit im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt

Von einer Tätigkeit im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt ist grundsätzlich auszugehen, wenn die jeweilige jPdöR im Rahmen öffentlich-rechtlicher Sonderregelungen tätig wird, die für private Dritte nicht gelten können. In der Gesetzbegründung sind in diesem Zusammenhang Tätigkeiten aufgrund eines Gesetzes durch Verwaltungsakt, auf Grundlage eines Staatsvertrages oder auf Grundlage besonderer kirchenrechtlicher Regelungen genannt.

Der Rechtsprechung des BFH zufolge ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, soweit die öffentliche Hand auf privatrechtlicher Grundlage durch Vertrag tätig wird. In diesem Fall soll die öffentliche Hand unter den gleichen rechtlichen Bedingungen wie private Wirtschaftsteilnehmer agieren und insoweit als Unternehmer i.S.d. Umsatzsteuergesetzes anzusehen sein. Dies hat zur Folge, dass der bereits oben genannte Bereich der Vermögensverwaltung künftig als unternehmerische Tätigkeit anzusehen ist. In vielen Fällen greifen hier Steuerbefreiungen nach § 4 UStG (z.B. Grundstücksüberlassungen, die nach § 4 Nr. 12 UStG von der Steuer befreit sind), so dass sich häufig

im Ergebnis keine praktischen Änderungen der umsatzsteuerlichen Behandlung ergeben. Zu beachten ist jedoch, dass betroffene jPdöR nunmehr prüfen können, ob ggf. der Verzicht auf die Steuerbefreiung (sogenannte Option) möglich und – etwa wegen der Möglichkeit des Vorsteuerabzugs – sinnvoll sein kann.

Es bleibt abzuwarten, ob das in den jeweiligen Kommunalabgabengesetzen enthaltene Wahlrecht anstelle einer Benutzungsgebühr ein „privatrechtliches Entgelt“ zu erheben, umsatzsteuerliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Auch in diesem Fall wird jPdöR auf Grundlage von Verträgen mit den Bürgern tätig. Hier wird es voraussichtlich darauf ankommen, ob diese Verträge als privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge zu werten sind. Aus Sicht des VKU jedenfalls kann zumindest in den Fällen, in denen es sich bei der entsprechenden Tätigkeit um eine auf private Dritte nicht übertragbare Aufgabe handelt, die zudem einen öffentlich-rechtlichen Anschluss- und Benutzungszwang vorsieht, nicht von einer unternehmerischen Tätigkeit ausgegangen werden. Dies gilt folglich sowohl im Bereich der Abwasserbeseitigung als auch im Bereich der Hausmüllentsorgung. Klarheit wird möglicherweise ein beim BFH anhängiges Verfahren zu einem durchaus vergleichbaren Sachverhalt bringen. Unabhängig davon wird sich der VKU aber dafür einsetzen, dass seine oben genannte Auffassung in dem geplanten BMF-Schreiben bestätigt wird.

1.2.2 Keine größeren Wettbewerbsverzerrungen – Interkommunale Zusammenarbeit

Auch wenn eine Tätigkeit im Rahmen der öffentlichen Gewalt gegeben ist, muss diese gem. § 2b Abs. 1 UStG der Umsatzsteuerpflicht unterworfen werden, wenn die Nichtbesteuerung größere Wettbewerbsverzerrungen zur Folge hätte. Das Kriterium der größeren Wettbewerbsverzerrungen wird in den Absätzen 2 und 3 der Vorschrift näher erläutert. Dabei stellt der Gesetzgeber in den beiden Absätzen jeweils klar, in welchen Fällen nicht von größeren Wettbewerbsverzerrungen auszugehen ist und die Steuerpflicht demnach nicht eintritt. Auf Bitten des VKU und der kommunalen Spitzenverbände ist hier – abweichend zu einem Entwurf des § 2b UStG aus dem Jahr 2014 – durch das Einfügen des Wortes „insbesondere“ klargestellt worden, dass die in den Absätzen 2 und 3 genannten Fälle keine abschließende Aufzählung darstellen. Für die Mitgliedsunternehmen des VKU wird Absatz 2 der Regelung wenig praktische Relevanz zukommen. Demnach sollen z.B. Bagatellfälle (Umsatzgrenze: 17.500 EUR p.a.) nicht der Steuerpflicht unterworfen werden.

Deutlich höhere praktische Relevanz wird künftig § 2b Abs. 3 UStG zukommen, der in Nr. 2 die Voraussetzungen enthält, die erfüllt sein müssen, damit Leistungen einer jPdöR an eine andere jPdöR im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit als nicht wettbewerbsrelevant und damit nicht als steuerbar anzusehen sind. Dabei ist zu konstatieren, dass die Voraussetzungen, die sich an den Regelungen zu interkommunalen Kooperationen im Vergaberecht orientieren, durchaus eng sind und zudem eher auf die horizontale als auf die vertikale Zusammenarbeit zugeschnitten erscheinen. Grundvoraussetzung für die Nichtsteuerbarkeit der interkommunalen Zu-

sammenarbeit ist dabei, dass die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dem Willen der Regierungs-Fraktionen zufolge sind dabei die Grundsätze des EuGH-Urteils vom 13.06.2013 – C-386/11 Rs. Piepenbrock zu beachten, so dass bei Leistungsvereinbarungen über rein verwaltungsunterstützende Hilfstätigkeiten (z.B. Gebäudereinigung) regelmäßig anzunehmen sei, dass diese nicht durch spezifisch öffentliche Interessen bestimmt sind. Entsprechendes soll für Vereinbarungen gelten, deren Gegenstand im Wesentlichen auf die Ausführung von Grünpflegearbeiten sowie von Neubau- und Sanierungsmaßnahmen an Straßen und Gebäuden beschränkt sind.

Daneben müssen interkommunale Kooperationen noch die folgenden vier Voraussetzungen erfüllen, um weiterhin als nichtsteuerbar behandelt zu werden:

- die Leistungen müssen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
- die Leistungen müssen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
- die Leistungen dürfen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
- der Leistende muss gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringen.

Im Grunde bedürfen sämtliche dieser Voraussetzungen noch einer Erläuterung durch die Finanzverwaltung. Dementsprechend wird sich der VKU in die nun anstehende Erarbeitung eines Auslegungsschreibens durch die Finanzverwaltung einbringen. Aus Sicht des VKU kommt hier einer deutlichen Klarstellung, wonach die zweite Voraussetzung der Anwendung der Regelung auf die Fälle der vertikalen Zusammenarbeit (AöR, Zweckverband) nicht entgegensteht, eine sehr hohe Bedeutung zu. Die Anforderung, dass es sich um eine allen Beteiligten obliegende Aufgabe handeln muss, könnte entsprechend ausgelegt werden. Aus diesem Grund hatten VKU und kommunale Spitzenverbände hier eine Änderung des Wortlauts gefordert. Dem ist der Gesetzgeber nicht gefolgt. Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich jedoch, dass der Gesetzgeber auch die vertikale Zusammenarbeit grundsätzlich als Anwendungsfall ansieht. In dem anstehenden BMF-Schreiben wird dies jedoch noch deutlicher zum Ausdruck kommen müssen.

1.2.3 Hausmüllbeseitigung als hoheitliche Tätigkeit

Wie eingangs dargestellt, war es ein wesentliches Ziel des VKU, dass der Status der Hausmüllbeseitigung und der Abwasserbeseitigung als hoheitliche Tätigkeit auch nach der Reform der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand erhalten bleibt. Dieses Ziel dürfte erreicht worden sein; jedenfalls sind die beiden wesentlichen Voraussetzungen des § 2b UStG für eine Nichtbesteuerung in den beiden Fällen erfüllt, wie nachfolgend anhand der Hausmüllbeseitigung dargestellt wird. Die Tätigkeit der Hausmüllbeseitigung vollzieht sich ohne Zweifel im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt. Der Rechtsprechung des EuGH zufolge darf die öffentliche Hand diesem Kriterium zufolge nicht unter gleichen rechtlichen Bedingungen tätig werden wie private Wirt-

schaftsteilnehmer (Urt. v. 16.09.2008 – C-288/07, Isle of Wight). Vielmehr muss sie sich in einem nur für die öffentliche Hand geltenden, sonderrechtlichen Rahmen bewegen (Urt. v. 04.06.2009 – C-102/08, Salix). Dies ist bei der Hausmüllbeseitigung der Fall, denn nach § 20 Abs. 1 KrWG ist die Hausmüllbeseitigung eine zugewiesene Pflichtaufgabe der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (Kommunen). Diese ist auf private Dritte nicht übertragbar, sondern diese können allenfalls mit der Durchführung der Aufgabe beauftragt werden. Die im Zusammenhang mit der Entsorgung von Hausmüll bestehende Andienungspflicht der Abfallbesitzer gilt demnach nur für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger. Insoweit ist hier zweifellos von Sonderregelungen auszugehen, die ausschließlich für die öffentliche Hand gelten.

Auch die zweite Voraussetzung, wonach die Nichtbesteuerung nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen darf, ist aus Sicht des VKU bei der Hausmüllbeseitigung eindeutig erfüllt. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass aufgrund des ordnungsrechtlichen Rahmens im Bereich der Hausmüllbeseitigung kein Wettbewerb zu privaten Dritten besteht bzw. bestehen kann. Auch der Umstand, dass der Rechtsprechung des EuGH ein potentieller Wettbewerb ausreicht, ist hier unschädlich, denn angesichts des ordnungsrechtlichen Rahmens ist ein „Marktzugang“ privater Dritte in diesem Bereich gänzlich ausgeschlossen. Ein auch nur potentieller Wettbewerb ist also hier nicht gegeben.

Auch eine „tätigkeitsbezogene“ Betrachtungsweise steht dem nicht entgegen, denn nur der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kann die „Leistung“ (besser: die Aufgabenerfüllung) unmittelbar gegenüber dem Bürger erbringen. Ein privater Dritter kann eine Leistung nur gegenüber der Kommune nicht aber gegenüber dem Bürger erbringen. Damit sind die Tätigkeiten, die einerseits die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und andererseits die mit der Durchführung beauftragten privaten Dritten erbringen, miteinander nicht vergleichbar.

1.2.4 Bestimmte Tätigkeiten, die stets steuerpflichtig sind - Wasserversorgung

Der Vollständigkeit halber ist auf § 2b Abs. 4 UStG hinzuweisen. Dieser enthält eine Auflistung von Tätigkeiten, die unbeschadet der vorgenannten Ausführungen stets der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Dies gilt u.a. für die Lieferung von Wasser, so dass § 2b UStG auf den Bereich der öffentlichen Wasserversorgung unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung ohne Auswirkungen bleibt.

1.3 Zeitliche Anwendung

§ 2b UStG tritt um ein Jahr verzögert zum 01.01.2017 in Kraft. Zudem können betroffene jPdÖR auf Antrag, der bis zum 31.12.2016 zu stellen ist, die bisherigen Regelungen bis zum Jahre 2020 anwenden. Die Finanzverwaltung plant ein umfassendes Anwendungsschreiben zur Neuregelung.

2 Steuerliche Behandlung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen

Seit einiger Zeit vertritt die Finanzverwaltung im Zusammenhang mit der Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen, eine Auffassung, die grundsätzlich zu einer unterschiedlichen, steuerlichen Behandlung des haushaltsähnlichen Gewerbemülls in der Zeit vor Inkrafttreten des KrWG einerseits und der Zeit nach Inkrafttreten des KrWG andererseits führt.

2.1 Hintergrund

Mit Schreiben vom 11.12.2009 hat das BMF die Konsequenzen u.a. aus den BFH-Urteilen vom 23.10.1996 (I R 1-2/94, Hausmüll-Urteil) und vom 29.10.2008 (I R 51/07, Krematorium-Urteil) gezogen und - insbesondere anhand der in dem Krematorium-Urteil enthaltenen Grundsätze - Kriterien für die Abgrenzung zwischen hoheitlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) festgelegt. Hier kann im Grunde zwischen zwei Fallgruppen unterschieden werden, in denen von einer hoheitlichen Tätigkeit auszugehen ist:

- Es handelt sich um eine der jPdöR zugewiesene Pflichtaufgabe, **die nicht auf einen Dritten übertragen werden kann** und hinsichtlich der ein öffentlich-rechtlicher Benutzungszwang besteht.

oder

- Es handelt sich um eine der jPdöR zugewiesene Pflichtaufgabe, **die nur im Wege der Beleihung auf einen Dritten übertragen werden kann** und hinsichtlich der ein öffentlich-rechtlicher Benutzungszwang besteht.

Vor diesem Hintergrund ist zu klären, welche steuerlichen Folgen sich für die Entsorgung von haushaltsähnlichem Gewerbemüll ergeben können, dass mit dem KrWG die insoweit bestehende Möglichkeit der Übertragung der Aufgabe an einen Dritten entfallen ist.

2.2 Auffassung der Finanzverwaltung

Zusammengefasst vertritt die Finanzverwaltung demnach folgende, bundesweit abgestimmte Auffassung:

2.2.1 Zeitraum vor dem Kreislaufwirtschaftsgesetz

Bis zum Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) am 01.06.2012 war die Entsorgung von Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen nach Auffassung

der Finanzverwaltung als gewerbliche und damit steuerpflichtige Tätigkeit anzusehen (Betrieb gewerblicher Art - BgA). Die Finanzverwaltung in Baden-Württemberg stellt dabei jedoch – etwas anders als etwa die Finanzverwaltung in Nordrhein-Westfalen – in einer aktuellen Arbeitshilfe klar, dass dies nicht für „gewerbliche Siedlungsabfälle“ i.S.d. § 7 GewAbfV gilt. Die Entsorgung von „gewerblichen Siedlungsabfällen“ war demnach auch vor Inkrafttreten des KrWG eine hoheitliche Tätigkeit. Dies hatte das BMF dem VKU auch bereits mit einem Schreiben vom 10.12.2012 mitgeteilt. Lediglich die Entsorgung von „sonstigem Gewerbemüll“ (sowohl zur Beseitigung als auch zur Verwertung) führte nach Auffassung der Finanzverwaltung demnach vor Inkrafttreten des KrWG zur Begründung eines BgA.

2.2.2 Zeitraum ab dem Kreislaufwirtschaftsgesetz

Seit Inkrafttreten des KrWG ist der Auffassung der Finanzverwaltung zufolge die Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen hingegen insgesamt als hoheitliche Tätigkeit anzusehen.

2.2.3 Folgen der Auffassung der Finanzverwaltung

Aus der Auffassung der Finanzverwaltung ergeben sich verschiedene, steuerrechtliche Konsequenzen:

In ertragsteuerlicher Sicht hat die Auffassung der Finanzverwaltung zunächst zur Folge, dass in den Fällen, in denen die Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen bis zum 31.05.2012 als BgA geführt wurde, dieser BgA mit Wirkung ab dem 01.06.2012 aufzulösen ist. Soweit infolge der Auflösung des BgA Wirtschaftsgüter aus dem gewerblichen in den hoheitlichen Bereich überführt werden müssen, sind eventuell bestehende stille Reserven zu versteuern.

In den Fällen, in denen die Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen seit jeher umfassend als hoheitliche Tätigkeit behandelt wurde und zudem steuerliche Veranlagungsjahre vor 2012 noch offen sind, besteht – jedenfalls theoretisch – die Gefahr, dass ein Betriebsprüfer für die Zeit vor Inkrafttreten des KrWG die Begründung eines BgA und sodann zum 01.06.2012 wieder dessen Auflösung fordert. Der VKU hat u.a. im Rahmen der o.g. Stellungnahme aber auch an anderen Stellen gegenüber der Finanzverwaltung gefordert, dass zumindest ein solches Vorgehen in den Betriebsprüfungen vermieden werden soll.

In umsatzsteuerlicher Sicht führt die Auffassung der Finanzverwaltung dazu, dass in den Fällen, in denen die Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen in der Vergangenheit als unternehmerische Tätigkeit behandelt wurde und somit

Vermögensgegenstände des Anlagevermögens (anteilig) dem Unternehmen zugeordnet wurden, sich nach Beendigung der unternehmerischen Tätigkeit die hoheitliche Nutzung dieser Vermögensgegenstände erhöht. Die damit verbundene Nutzungsentnahme führt zu einer Wertabgabenbesteuerung nach § 3 Abs. 9a Nr. 1 UStG. Auf diese Weise kommt es folglich zu einer Korrektur der ursprünglich geltend gemachten (anteiligen) Vorsteuer auf die Investitionen. Die Finanzverwaltung hat hierzu klargestellt, dass es dem Beschluss der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder zufolge für Zwecke der Umsatzsteuer nicht beanstandet wird, wenn dies erst zum 01.07.2015 entsprechend umgesetzt wurde.

2.2.4 Keine Konsequenzen für Unternehmen in privatrechtlicher Rechtsform

Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass sich die dargestellten Konsequenzen nur ergeben, soweit die Entsorgungstätigkeiten von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) erbracht werden. Wird die Tätigkeit durch eine Kapitalgesellschaft (z.B. GmbH) erbracht, ist sie rechtsformbedingt stets als unternehmerisch und damit ertrag- und umsatzsteuerpflichtig anzusehen.

2.3 Beurteilung durch den VKU

Aus Sicht des VKU ist die Auffassung der Finanzverwaltung, wonach die Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen vor Inkrafttreten des KrWG eine gewerbliche bzw. unternehmerische Tätigkeit darstellt, nicht haltbar. Zudem entspricht dies keineswegs der bisherigen bzw. früheren Praxis. Die Finanzverwaltung begründet ihre Auffassung, wonach diese Entsorgungstätigkeit im Geltungsbereich des KrW-/AbfG einerseits und dem KrWG andererseits unterschiedlich zu beurteilen sind, damit, dass bis zum Inkrafttreten des KrWG die Aufgabe zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen auf Dritte übertragbar war und dies nach dem KrWG nicht mehr möglich ist. Dabei übersieht die Finanzverwaltung jedoch, dass die Übertragung der Aufgabe seinerzeit ausschließlich im Wege der Beleihung möglich war. Insbesondere unter Beachtung der Grundsätze des BMF-Schreibens vom 11.12.2009 zur Abgrenzung zwischen hoheitlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit handelte es sich demnach auch vor Inkrafttreten des KrWG um eine hoheitliche Tätigkeit.

2.4 Praktische Auswirkungen

In welchem Umfang die dargelegte Auffassung der Finanzverwaltung praktische Auswirkungen zur Folge haben wird, ist nicht abschließend absehbar. In den meisten Fällen dürfte die Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen schon immer als hoheitliche Tätigkeit behandelt worden sein. Wenn die Finanzverwaltung in diesen Fällen dem Votum des VKU folgt und darauf verzichtet wird, in Betriebsprüfungen für noch

offene Jahre vor dem 01.06.2012 die Begründung eines BgA zu fordern, um diesen dann zum 01.06.2012 wieder aufzulösen, bleibt die Verwaltungsauffassung ohne praktische Konsequenz. Dem Vernehmen nach gibt es aber Fälle, in denen Betriebsprüfer diese Linie verfolgen. Sollte jedoch in Einzelfällen – entgegen der zuvor dargestellten Auffassung des VKU – die Entsorgung von Beseitigungsabfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen als gewerbliche Tätigkeit behandelt worden sein, würden sich die oben dargestellten Auswirkungen im Zusammenhang mit der Beendigung der gewerblichen bzw. unternehmerischen Tätigkeit ergeben.

3 Verwertung von Elektroschrott

Anlässlich einer von der OFD Karlsruhe veröffentlichten Arbeitshilfe zur steuerlichen Behandlung von Entsorgungstätigkeiten durch die öffentliche Hand erhält der VKU in den letzte Wochen vermehrt Anfragen zur steuerlichen Behandlung der Eigenverwertung von Elektroschrott. Demnach werden vielfach nicht nur der Betreib der Sammelstellen sondern auch die eigene Verwertung (nach geltend gemachter Option) als hoheitliche Tätigkeit behandelt. Dies erscheint angesichts der allgemeinen Grundsätze zur Besteuerung der öffentlichen Hand nicht korrekt, was in der besagten Arbeitshilfe der OFD Karlsruhe auch ausgeführt wird.

3.1 Derzeitige Handhabung der Finanzverwaltung

Nach verbreiteter Handhabung der Finanzverwaltung sind die Sammelstellen für Elektroschrott einerseits und die Verwertung von Elektroschrott andererseits steuerlich unterschiedlich zu behandeln. Demnach sind die Sammelstellen als hoheitliche Tätigkeit anzusehen, während die Verwertung bei der jeweiligen Kommune einen Betrieb gewerblicher Art (BgA) begründet. Dies wird damit begründet, dass die Kommune nach § 9 Abs. 3 Elekt5roG (alt) verpflichtet ist, entsprechende Sammelstellen einzurichten. Dabei sieht das Gesetz die Möglichkeit, diese Aufgabe an einen Dritten zu übertragen, nicht vor. Damit handelt es sich aus Sicht der Finanzverwaltung bei der Sammlung des Elektroschrotts um eine hoheitliche Tätigkeit. Diese unterliegt weder der Ertrag- noch der Umsatzsteuerpflicht. Eine entsprechende Pflicht der örE zur Verwertung des Elektroschrotts besteht hingegen nicht. Stattdessen sieht das ElektroG – sowohl in der alten als auch in der neuen Fassung – eine grundsätzliche Zuständigkeit der Hersteller vor, den gesammelten Elektroschrott zurückzunehmen und zu verwerten bzw. die Verwertung durch den Bevollmächtigten vornehmen zu lassen. Die Koordination erfolgt dabei durch die „Gemeinsame Stelle“, also der Stiftung Elektro-Altgeräte-Register (ear). Eine Verwertung des örE kommt hier nur in Betracht, wenn dieser optiert hat (§ 9 Abs. 6 ElektroG (alt); § 14 Abs. 5 ElektroG (neu)). Mangels gesetzlicher Verpflichtung zur Entsorgung führt die Option nach dem ElektroG bei dem jeweiligen örE zur Begründung eines BgA. Dieser ist sowohl ertrag- als auch umsatzsteuerpflichtig. Diese Handhabung führt in steuerlicher Sicht dazu, dass die Aufwendungen im Zusammenhang mit den Sammelstellen nicht als Betriebsausgaben des BGA „Verwertung von Elektroschrott“ zuzuordnen

sind. Soweit die Gebühren für die Hausmüllentsorgung auf die Sammelstellen entfallen, sind auch diese dem BgA nicht zuzuordnen. Zudem kann bei dieser Handhabung aus den Kosten im Zusammenhang mit den Sammelstellen kein Vorsteuerabzug geltend gemacht werden. Die auf die Sammelstellen anteilig entfallenden Gebühren unterliegen nicht der Umsatzsteuerpflicht.

3.2 Neubeurteilung wegen aktueller Änderungen im ElektroG?

Aus Sicht des VKU ist die Handhabung, die in der Arbeitshilfe der OFD Karlsruhe ausgeführt wird, vor dem Hintergrund des alten ElektroG nicht zu beanstanden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die dargestellte, steuerliche Behandlung auch vor dem Hintergrund des neuen ElektroG Bestand haben kann. Mit der Frage nach der Abgrenzung zwischen hoheitlicher und wirtschaftlicher Tätigkeit befasst sich ein BMF-Schreiben vom 11.12.2009 (siehe oben unter 2.). Demnach ist insbesondere in den Fällen von einer hoheitlichen Tätigkeit auszugehen, in denen es sich um eine gesetzlich zugewiesene Pflichtaufgabe der Kommune handelt, diese Aufgabe auf einen privaten Dritten nicht übertragbar ist und zudem ein öffentlich-rechtlicher Anschluss und Benutzungszwang besteht. Aus Sicht des VKU könnte zumindest angesichts der neuen Fassung des ElektroG die Auffassung vertreten werden, dass ein öffentlich-rechtlicher Anschluss- und Benutzungszwang der Sammelstellen des öRE nicht besteht. Hintergrund ist § 17 ElektroG (neu), der die Rücknahmepflichtung der Vertreiber von Elektrogeräten regelt. Danach sind Vertreiber mit einer Verkaufsfläche für Elektro- und Elektronikgeräte von mindestens 400 Quadratmetern verpflichtet,

- bei der Abgabe eines neuen Elektro- oder Elektronikgerätes an einen Endnutzer ein Altgerät des Endnutzers der gleichen Geräteart, das im Wesentlichen die gleichen Funktionen wie das neue Gerät erfüllt, am Ort der Abgabe oder in unmittelbarer Nähe hierzu unentgeltlich zurückzunehmen,
- und
- Altgeräte, die in keiner äußeren Abmessung größer als 25 Zentimeter sind, in haushaltsüblichen Mengen entweder im Einzelhandelsgeschäft oder in unmittelbarer Nähe hierzu unentgeltlich zurückzunehmen; die Rücknahme darf nicht an den Kauf eines Elektro- oder Elektronikgerätes geknüpft werden.

Da Besitzer von alten Elektrogeräten diese im Rahmen des § 17 ElektroG (neu) auch bei Händlern abgeben können, kann argumentiert werden, dass ein grundsätzlicher öffentlich-rechtlicher Anschluss- und Benutzungszwang insoweit nicht (mehr) besteht. Dies könnte durchaus die Begründung eines BgA auch hinsichtlich der Sammlung von Elektroschrott zur Folge haben. Auch Einrichtungen, die nur die Sammlung übernehmen, im Übrigen aber nicht optiert haben, dürften bei dieser Betrachtung einen steuerpflichtigen BgA aufweisen.

Ob die Finanzverwaltung sich dieser Thematik zuwenden wird, ist noch nicht bekannt.

4 Energiesteuerentlastung für thermische Abfall- und Abluftbehandlung

Der Verbrauch von Erdgas zur Erzeugung von Wärme unterliegt in Deutschland der Energiesteuer – derzeit beträgt sie 5,50 Euro je MWh Erdgas. Auch Betreiber von Müllverbrennungsanlagen (MVA) müssen diese Steuer an den Erdgasversorger entrichten, wenn sie Erdgas beziehen, um ihn zur Müllverbrennung einzusetzen. Allerdings können die Betreiber von MVAs bislang einen Großteil der an den Erdgasversorger entrichteten Energiesteuer vom Hauptzollamt erstattet bekommen. Die Regelung des § 51 Abs. 1 Nr. 2 EnergieStG sieht vor, dass die Energiesteuer auf Erdgas auf Antrag nach amtlich vorgeschriebenem Vordruck zurückzuerstatten ist, wenn das Erdgas zur thermischen Abfall- und Abluftbehandlung eingesetzt wurde. In der Praxis wurde bisher die Erstattung ohne weitere Probleme für Erdgas gewährt, das als Zünd- und Stützfeuerung oder zur Rauchgasreinigung bei der Müllverbrennung eingesetzt wurde.

Die Zollverwaltung hat allerdings am 15.09.2014 eine Teil-Dienstvorschrift zur Energiesteuerentlastung nach § 51 Abs. 1 Nr. 2 EnergieStG erlassen, mit dem Zweck, den Anwendungsbereich der Vorschrift zu fixieren und die vielen Rechtsbegriffe in § 51 Abs. 1 Nr. 2 EnergieStG zu definieren. Allerdings ergeben sich aus der Teil-Dienstvorschrift auch erhebliche Einschränkungen im Vergleich zur früheren Rechtslage.

Nach Auffassung der Finanzverwaltung umfasst der Begriff des Abfalls feste und flüssige Stoffe. Abfälle im Sinne des § 51 Absatz 1 Nummer 2 EnergieStG sind alle Stoffe, die bereits gebraucht worden sind und dadurch eine Verunreinigung erfahren haben, so dass sie für ihre ursprüngliche Zweckbestimmung nicht mehr verwendet werden können und zur Beseitigung ihres Schadstoffpotentials einer thermischen Behandlung unterzogen werden müssen. Zu beachten ist, dass die Begrifflichkeiten aus dem Umwelt- und Abfallrecht nicht ohne weiteres auf das Energiesteuerrecht übertragen werden. Zentrales Kriterium einer thermischen Abfallbehandlung ist somit die grundlegende Verringerung des Schadstoffpotentials des Abfalls infolge der thermischen Behandlung. Prozesse wie Entstaubung, Adsorption oder Filterung, sind demnach keine thermische Abfallbehandlung.

Für Betreiber von Müllverbrennungsanlagen ist insbesondere die Auffassung der Finanzverwaltung von Bedeutung, wonach eine Entlastung dann nicht in Betracht kommt, wenn das Unternehmen durch die zuständigen Behörden eine Zulassung nach Buchstabe R 1 der Anlage 2 des KrWG für seine Anlage erteilt worden ist. Wenn eine solche Zulassung vorliegt, wird somit nach Auffassung der Finanzverwaltung in dieser Anlage nicht vorrangig das Schadstoffpotential des Abfalls verringert, sondern der Abfall aufbereitet, um marktgängige bzw. weiter nutzbare Erzeugnisse von Wert herzustellen. Daraus folgend kann das zur Abfallverwertung eingesetzte Erdgas auch nicht nach § 51 Abs. 1 Nr. 2 EnergieStG erstattet werden. Weitere Erstattungsmöglichkeiten nach dem Energiesteuergesetz kommen ebenfalls nicht in Betracht. Dies stellt eine erhebliche Einschränkung für betroffene Anlagenbetreiber dar. Es mutet auch etwas widersprüchlich an, eine Zulassung nach dem KrWG als Kriterium dafür festzulegen, ob eine Abfallbehandlung vorliegt oder nicht, wenn in demselben Schreiben an anderer Stelle ausdrücklich geschrieben

steht, dass Begrifflichkeiten aus dem Umwelt- und Abfallrecht nicht ohne Weiteres auf das Energiesteuerrecht übertragen werden können.

Zu beachten ist, dass die Auffassung der Finanzverwaltung derzeit in einem Gerichtsverfahren vor dem Gericht der Europäischen Union diskutiert wird (Aktenzeichen: C-529/14). Dabei geht es vor allem um die Frage, ob und in welchem Umfang die Steuerentlastung nach § 51 Abs. 1 Nr. 2 EnergieStG mit dem höherrangigen Europarecht vereinbar ist. Vom Ausgang dieses Rechtsstreits wird abhängen, ob die Finanzverwaltung ihre Rechtsauffassung in ihrer Teil-Dienstvorschrift vom 15.09.2014 ändern muss.

Urte Lickfett und Michaela Roosen

Kapitalertragsteuer für Betriebe gewerblicher Art - das aktualisierte BMF-Schreiben vom 09.01.2015

Eine juristische Person des öffentlichen Rechts ist insoweit unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig, wie sie einen Betrieb gewerblicher Art (BgA) unterhält, § 1 Abs. 1 Nr. 6 i.V.m. § 4 KStG. Soweit die Aufgabenerledigung bzw. das Tätigwerden im Rahmen eines Hoheitsbetriebes bzw. der Vermögensverwaltung erfolgt, ist keine Körperschaftsteuerpflicht gegeben. Betriebe der öffentlichen Hand sind nur dann gewerbesteuerpflichtig, wenn sie die Voraussetzungen eines BgA und eines Gewerbebetriebs i.S.d. EStG erfüllen (§ 2 Abs. 1 GewStDV i.V.m. R 2.1 Abs. 6 GewStR).

Ferner unterliegt der Gewinn des BgA nach § 20 Abs. 1 Nr. 10 EStG i.V.m. § 43 Abs. 1 Nr. 7b, 7c, § 43a EStG, so er an die Trägerkörperschaft abgeführt wird oder als abgeführt gilt, einer definitiven Belastung mit Kapitalertragsteuer in Höhe von 15 % (zzgl. Solidaritätszuschlag). Die Regelung des § 20 Abs. 1 Nr. 10 EStG wurde mit dem Übergang vom sog. Anrechnungsverfahren auf das Halbeinkünfteverfahren eingeführt und soll im Ergebnis eine steuerliche Gleichstellung der Trägerkörperschaft mit den Anteilseignern von Kapitalgesellschaften bezwecken. Der BFH hatte in mehreren Urteilen über die Auslegung des § 20 Abs. 1 Nr. 10 EStG zu entscheiden und dabei eine von der Finanzverwaltung abweichende Ansicht vertreten. Mit dem BMF-Schreiben vom 09.01.2015 (BStBl. I 2015, S. 111) hat die Finanzverwaltung die Grundsätze der BFH-Rechtsprechung übernommen und damit die bisherigen Verwaltungsanweisungen aktualisiert.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger üben mit der Entsorgung von Abfällen aus privaten Haushaltungen grundsätzlich eine hoheitliche Tätigkeit aus. Daneben sind Entsorger regelmäßig auch wirtschaftlich, d.h. im Rahmen eines BgA tätig. Hierunter fallen bspw. die Abfälle i.S.d. Verpackungsverordnungen („Grüner Punkt“), Abfallberatung, Elektroschrott i.S.d. § 9 Abs. 6 ElektroG und Containerdienst. In dem folgenden Beitrag werden die Grundsätze der Kapitalertragsteuer für BgA und die wesentlichen Änderungen aus dem überarbeiteten BMF-Schreiben dargestellt.

1 Allgemeines

Hinsichtlich der Erhebung und Entstehung der Kapitalertragsteuer ist zunächst zu differenzieren, ob die Einkünfte aus Kapitalvermögen i.S.d. § 20 Abs. 1 Nr. 10 EStG bzw. der Gewinn von einem BgA mit eigener Rechtspersönlichkeit oder einem BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit erwirtschaftet wird.

1.1 BgA mit eigener Rechtspersönlichkeit

Zu den Einkünften aus Kapitalvermögen gehören nach § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe a EStG Leistungen eines nicht von der Körperschaftsteuer befreiten BgA mit eigener Rechtspersönlichkeit, die mit Gewinnausschüttungen i.S.d. § 20 Abs. 1 Nr. 1 EStG wirtschaftlich vergleichbar sind. Dazu gehören auch verdeckte Gewinnausschüttungen sowie Gewinnübertragungen, die aus steuerfreien Zuflüssen (z.B. § 8b Abs. 1 KStG) stammen. Leistungen des BgA, für die Beträge aus dem steuerlichen Einlagekonto i.S.d. § 27 KStG als verwendet gelten, gehören nicht zu diesen Einnahmen (Rn. 8 des BMF-Schreibens). Entsprechend dem Gesetzeswortlaut fallen unter die Vorschrift nur diejenigen BgA, die selbst die Eigenschaft einer juristischen Person des öffentlichen Rechts erfüllen (z.B. ein Zweckverband oder eine nach Landes- oder Kommunalrecht errichtete Anstalt des öffentlichen Rechts). Teilrechtsfähigkeit, wie sie bei öffentlich-rechtlichen Sondervermögen oder bei Landesbetrieben bzw. Eigenbetrieben die Regel ist, reicht nicht aus (vgl. Rn. 5 des BMF-Schreibens).

Aus Billigkeitsgründen findet § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe a EStG auch dann Anwendung, wenn eine juristische Person des öffentlichen Rechts aus ihrem BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit Leistungen an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts erbringt. Eine solche Leistung liegt nur vor, wenn die Beträge nicht zuvor der Besteuerung nach § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG unterlegen haben (Rn. 7 des BMF-Schreibens mit Beispiel).

1.2 BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit

Nach § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG gehören zu den Einkünften aus Kapitalvermögen der nicht den Rücklagen zugeführte Gewinn und verdeckte Gewinnausschüttungen eines nicht von der Körperschaftsteuer befreiten BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit, der den Gewinn durch Betriebsvermögensvergleich (verpflichtende oder freiwillige Bilanzierung) ermittelt.

Ferner gehören zu den Einkünften aus § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG der nicht den Rücklagen zugeführte Gewinn und verdeckte Gewinnausschüttungen eines nicht bilanzierenden und von der Körperschaftsteuer befreiten BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit, der Umsätze einschließlich der steuerfreien Umsätze, ausgenommen die Umsätze nach § 4 Nr. 8 bis Nr. 10 UStG, von mehr als 350.000 € im Kalenderjahr **oder** einen Gewinn von mehr als 30.000 € im Wirtschaftsjahr hat.

Kommunalrechtlich sind diese BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit grundsätzlich nach Eigen- und Regiebetrieben zu unterscheiden. Unter **Eigenbetrieb** ist ein finanzwirtschaftliches Sondervermögen im haushaltsrechtlichen Sinne zu verstehen, das organisatorisch verselbständigt, gleichwohl aber rechtlich unselbständiger Teil der Körperschaft öffentlichen Rechts ist. Der Eigenbetrieb muss sich nicht mit dem steuerlichen BgA decken; bspw. umfasst bei einem Abwas-

serenstungs- und Frischwasserversorgungseigenbetrieb der BgA nur den Frischwasserbereich (Rn. 17 des BMF-Schreibens).

Einem **Regiebetrieb** fehlt die Eigenschaft des Sondervermögens. Er ist rechtlich unselbständige Einheit der Trägerkörperschaft. Ein Regiebetrieb ist auch für Zwecke des § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG nach den Grundsätzen für Eigenbetriebe zu behandeln, wenn der Regiebetrieb aufgrund spezieller landesrechtlicher Vorgaben kommunalrechtlich nach den Vorschriften für Eigenbetriebe geführt wird (eigenbetriebsähnliche Einrichtung). Dies gilt nach der Rn. 17 des BMF-Schreibens allerdings nur, wenn die eigenbetriebsähnliche Einrichtung nur diesen Betrieb umfasst.

2 Laufende Gewinne und verdeckte Gewinnausschüttungen bei BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit

2.1 Ermittlung des Gewinns als Bemessungsgrundlage

In dem BMF-Schreiben (Rn. 55) hat die Finanzverwaltung für die Ermittlung des maßgeblichen Gewinns i.S.d. § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG die Grundsätze der BFH-Rechtsprechung übernommen. Es ist danach auf das **handelsrechtliche** Jahresergebnis i.S.d. § 275 HGB abzustellen. Nicht zwingend kommt es dabei auf das Jahresergebnis nach dem festgestellten Jahresabschluss an, sondern auf das nach handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung zutreffende Jahresergebnis. Im Rahmen einer Betriebsprüfung aufgedeckte fehlerhafte handelsrechtliche Bilanzansätze sind im Jahr der Fehlbuchung und nicht erst im Zeitpunkt der Anpassung der Handelsbilanz zu korrigieren. Von der Finanzverwaltung beanstandete handelsbilanzielle Ansätze führen damit regelmäßig unmittelbar zu einer Kapitalertragsteuerpflicht. Das BMF-Schreiben enthält darüber hinaus Regelungen, wie in Fällen zu verfahren ist, in denen keine Handelsbilanz aufgestellt wird.

Wird vom BgA nur eine **Steuerbilanz** aufgestellt, beanstandet die Finanzverwaltung aus Vereinfachungsgründen nicht, wenn auf den Gewinn nach § 4 Abs. 1 EStG abgestellt wird (Rn. 26 des BMF-Schreibens). Der so ermittelte Gewinn ist weder um nicht abziehbare Aufwendungen noch um bei der Einkommensermittlung außer Ansatz bleibende Beträge (z.B. § 8b KStG) zu korrigieren.

In Fällen, in denen die Umsatz- und Gewinn Grenzen des § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG überschritten werden und der steuerliche Gewinn mittels **Einnahmenüberschussrechnung** ermittelt wird, ist der Gewinn für die Anwendung des § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG auf Grundlage eines Betriebsvermögensvergleichs zu **schätzen** (Rn. 27 des BMF-Schreibens). Eine nach kameralen Grundsätzen oder nach Doppik erstellte Ergebnisrechnung ist als Schätzgrundlage nicht geeignet. Der Gewinn ist für Zwecke des § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG auch dann im Wege des Betriebsvermögensvergleichs zu schätzen, wenn der BgA seiner Verpflichtung zur Bi-

lanzierung nach den §§ 140, 141 AO nicht nachkommt. Hierbei lässt die Finanzverwaltung offen, wie praktikabel ein (handelsrechtlicher) Gewinn im Wege der Bilanzierung zutreffend geschätzt werden kann. Die hierfür erforderlichen Informationen liegen im kommunalen Rechnungswesen regelmäßig nicht vor; Einnahmenüberschussrechnungen werden häufig anhand von Kostenstellenauswertungen erstellt.

2.2 Zufluss des Kapitalertrages / fiktiver Gewinntransfer

Auch hinsichtlich des Zuflusses des Kapitalertrages / des fiktiven Gewinntransfers hat die Finanzverwaltung in Rn. 28 und 29. die BFH-Rechtsprechung umgesetzt. Wird der BgA **als Regiebetrieb** geführt, ist im entsprechenden Jahr von einem zeitgleichen Zufluss des Gewinns auszugehen. Der Verlust eines Regiebetriebes gilt parallel zum fiktiven Gewinntransfer als durch Einlagen der Trägerkörperschaft ausgeglichen. Ein kommunalrechtlicher Ausgleich von Verlusten hat keine Auswirkungen auf die Höhe des steuerlichen Verlustvortrages i.S.d. § 10d Abs. 4 EStG des BgA.

Auf den **Eigenbetrieb** finden die Grundsätze einer phasengleichen Zurechnung von Gewinnen und Verlusten im Unterschied zum Regiebetrieb keine Anwendung. Hier ist für die Zurechnung von Gewinnen der Ausschüttungsbeschluss maßgeblich.

2.3 Verdeckte Gewinnausschüttungen

Verdeckte Gewinnausschüttungen sind bei BgA nicht selten. Sog. „Transferzahlungen“ bzw. die Überführung von Wirtschaftsgütern in den hoheitlichen Bereich oder in einen anderen BgA stellen verdeckte Gewinnausschüttungen an die Trägerkörperschaft dar. Nach Rn. 41 des BMF-Schreibens führen verdeckte Gewinnausschüttungen bei BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit stets zu Kapitalerträgen i.S.d. § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG. Diese Aussage ist nicht uneingeschränkt zutreffend, sondern hängt vom Bestand des steuerlichen Einlagekontos ab (Strahl, NWB 2015, S. 827). Ferner löst eine verdeckte Gewinnausschüttung bei sog. nicht begünstigten Dauerverlustgeschäften keine Kapitalertragsteuer aus, insoweit die maßgeblichen Umsätze des Dauerverlust-BgA nicht die Grenze von 350.000 € überschreiten.

3 Rücklagenbildung

Kapitalertragsteuerpflichtige Einkünfte aus Kapitalvermögen i.S.d. § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG liegen insoweit nicht vor, als der Gewinn zulässigerweise durch Rücklagenbildung gemindert wird. Die Unterscheidung zwischen Eigen- und Regiebetrieb erlangt auch hier eine entscheidende Bedeutung für die Rücklagenbildung.

3.1 Regiebetriebe

Die Finanzverwaltung hält bei Regiebetrieben an der Möglichkeit der Rücklagenbildung fest. Dies war lange umstritten, da die Trägerkörperschaft über Gewinne des Regiebetriebes unmittelbar verfügen kann, so dass kommunalrechtlich für eine Rücklagenbildung kein Raum besteht.

Die Rücklagenbildung ist bei einem Regiebetrieb nach Rn. 35 des BMF-Schreibens anzuerkennen, soweit die Zwecke des BgA ohne die Rücklagenbildung nachhaltig nicht erfüllt werden können. Das Bestreben, ganz allgemein die Leistungsfähigkeit des BgA zu erhalten, ist für eine anzuerkennende Rücklagenbildung nicht ausreichend. Die Mittel müssen vielmehr für bestimmte Vorhaben, bspw. die Anschaffung von Anlagevermögen, mit konkreter Zeitvorstellung angesammelt werden. Besteht noch keine konkrete Zeitvorstellung, ist die Rücklagenbildung zulässig, wenn die Durchführung des Vorhabens glaubhaft und finanziell in einem angemessenen Zeitraum möglich ist. Eine Mittelreservierung liegt auch vor, soweit die aus einem gewinnrealisierenden Vorgang stammenden verwendbaren Mittel bereits unterjährig für eine Reinvestition oder die Tilgung betrieblicher Verbindlichkeiten genutzt wurden. Entsprechendes gilt, wenn dem BgA aus einer Beteiligung an einer Kapitalgesellschaft Dividenden zufließen, die dieser im Zuge einer gleichzeitig stattfindenden Kapitalerhöhung wieder in diese Kapitalgesellschaft eingelegt hat. Keine verwendbaren Mittel sind bloße Buchgewinne, die sich z.B. beim Tausch von Wirtschaftsgütern des BgA ergeben.

Die Rücklagenbildung ist grundsätzlich im Rahmen der Körperschaftsteuererklärung für das betreffende Wirtschaftsjahr zu deklarieren. Aber auch die nachträgliche Bildung einer Rücklage ist nach der Verfügung der OFD Chemnitz vom 29.11.2010 (S 2407-3/20-St21) anzuerkennen, wenn bereits mit Ablauf des Wirtschaftsjahres, in dem die in die Rücklagen einzustellenden Gewinne entstanden sind, konkrete Pläne für ein bestimmtes Vorhaben und für dessen Durchführung bestanden haben. Die Beweislast trägt insoweit die juristische Person des öffentlichen Rechts.

Das BMF-Schreiben enthält keine Aussage über welchen Zeitraum die Rücklagen fortgeführt werden können. Es wird im Rahmen von Betriebsprüfungen teilweise die Auffassung vertreten, dass eine Rücklage nach drei Jahren aufzulösen sei, weil dann ein „angemessener Zeitrahmen“ überschritten ist. Ferner sei eine Umwidmung einer seit drei Jahren bestehenden Rücklage für ein anderes Investitionsvorhaben nicht zulässig. Solche Aussagen entbehren jeder Rechtsgrundlage. Eine pauschale Frist ist abzulehnen und vielmehr entscheidend, dass die Rücklagen betrieblich geboten sind und dies glaubhaft gemacht werden kann (vgl. Strahl, NWB 2015, S. 827).

Die Auflösung von Rücklagen für Zwecke außerhalb des BgA oder außerhalb investiver Zwecke löst den Besteuerungstatbestand des § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG, also Kapitalertragsteuer, aus. Die Auflösung der Rücklagen erfolgt jedoch nicht rückwirkend und hat keine (Straf-)Verzinsung analog zu § 6b EStG zur Folge.

3.2 Eigenbetriebe

Hinsichtlich der Rücklagenbildung bei Eigenbetrieben ist die Finanzverwaltung nunmehr der Rechtsprechung des BFH gefolgt. Der Gewinn unterliegt nicht der Besteuerung nach § 20 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b EStG, soweit er den Rücklagen des BgA zugeführt wird. Als Zuführung zu den Rücklagen gilt nach Rn. 34 des BMF-Schreibens jedes Stehenlassen von Gewinnen als Eigenkapital für Zwecke des BgA, unabhängig davon, ob dies in Form der Zuführung zu den Gewinnrücklagen, als Gewinnvortrag oder unter einer anderen Position des Eigenkapitals vorgenommen wird. Die Rücklagenbildung ist unabhängig von haushaltsrechtlichen Regelungen anzuerkennen und ist auch nicht davon abhängig, dass die Zwecke des BgA ohne die Rücklagenbildung nachhaltig nicht erfüllt werden können.

Ist der BgA nur ein Teil eines Eigenbetriebs (z.B. Abfallentsorger mit den Geschäftsfeldern Hausmüllentsorgung [hoheitlich] und „Grüner Punkt“ [BgA]) gelten jedoch nach Rn. 36 des BMF-Schreibens die o.g. Regelungen für Regiebetriebe. Dieser Rückgriff auf die Grundsätze zur Rücklagenbildung bei Regiebetrieben ist nicht nachvollziehbar und kann nach Schiffers nur eingeschränkt gelten (Schiffers, DStZ 2015, S. 144).

4 Steuerliches Einlagekonto

Nicht in das Nennkapital der Kapitalgesellschaft geleistete (verdeckte) Einlagen werden steuerlich auf einem besonderen Konto erfasst. Das sog. steuerliche Einlagekonto i.S.v. § 27 Abs. 1 KStG hat bei Kapitalgesellschaften die Funktion, die nicht kapitalertragsteuerpflichtige Auskehrung von Einlagen (Einlagenrückgewähr) zu identifizieren bzw. von der grundsätzlich steuerpflichtigen Gewinnausschüttung zu separieren (vgl. BFH-Urteil vom 06.10.2009, BFH/NV 2010, S. 248). Die Einlagenrückgewähr an den Gesellschafter ist im Wege einer Steuerbescheinigung zu dokumentieren, damit die Ausschüttung insoweit nicht der Besteuerung beim Anteilseigner unterliegt. Vor demselben Hintergrund hat grundsätzlich auch ein BgA ein steuerliches Einlagekonto zu führen, das sich entsprechend den Vorschriften des § 27 KStG entwickelt.

4.1 Zuführungen zum steuerlichen Einlagekonto

Die Einlage von Gegenständen aus dem Hoheitsvermögen in das Betriebsvermögen des BgA führt zu einer Erhöhung des steuerlichen Einlagekontos. Dabei ist ein Gegenstand zwingend dem BgA in vollem Umfang zuzurechnen, wenn er zu mehr als 50 % für Zwecke des BgA genutzt wird. Bei einer betrieblichen Nutzung von mindestens 10 % bis zu 50 % ist eine Zuordnung dieser Wirtschaftsgüter zum gewillkürten Betriebsvermögen in vollem Umfang möglich (vgl. R 4.2 Abs. 1 EStR 2012). Die Einlage des Wirtschaftsgutes ist dabei grundsätzlich mit dem Teilwert anzusetzen.

Nach dem BMF-Schreiben (Rn. 54) gilt bei Regiebetrieben jedwede tatsächliche Zuführung von Mitteln sowie ein buchungstechnisches „Stehenlassen“ von Gewinnen als Einlage und als Zugang zum steuerlichen Einlagekonto. Verluste gelten nach der BFH-Rechtsprechung bei **Regiebetrieben** als zum Schluss des Wirtschaftsjahres der Verlustentstehung durch die Trägerkörperschaft ausgeglichen. In Höhe des (handelsrechtlichen) Jahresfehlbetrages liegt zeitgleich ein Zugang zum steuerlichen Einlagekonto vor. Die Finanzverwaltung ist dieser Ansicht in Rn. 55 des BMF-Schreibens gefolgt. Soweit die Finanzverwaltung in Fällen, in denen lediglich eine Steuerbilanz aufgestellt wird, das Abstellen auf den steuerlichen Gewinn aus Vereinfachungsgründen nicht beanstandet, sollte dies auch für die Fortführung des steuerlichen Einlagekontos gelten (vgl. Bott, DStZ 2015, S. 112).

Bei **Eigenbetrieben** ist ein Zugang zum steuerlichen Einlagekonto erst im Zeitpunkt und in der Höhe des tatsächlichen Verlustausgleiches durch die Trägerkörperschaft anzunehmen.

4.2 Verwendung des steuerlichen Einlagekontos

Die sog. Verwendungsreihenfolge des § 27 Abs. 1 Satz 3 KStG ist auch bei BgA zu beachten, so dass Leistungen eines BgA auch zur Minderung des steuerlichen Einlagekontos führen können. Danach mindern Leistungen (z.B. offene und verdeckte Gewinnausschüttungen) der Kapitalgesellschaft bzw. des BgA das steuerliche Einlagekonto nur, soweit sie den auf den Schluss des vorangegangenen Wirtschaftsjahres ermittelten ausschüttbaren Gewinn übersteigen (Einlagenrückgewähr). Der ausschüttbare Gewinn (bei BgA auch Neurücklagen genannt) entspricht den thesaurierten Gewinnen nach Steuern. Im Falle der Einlagenrückgewähr entsteht mangels Einkünften aus Kapitalvermögen keine Kapitalertragsteuer.

Bei **Eigenbetrieben** kann - außer bei verdeckten Gewinnausschüttungen - allein der Ausschüttungsbeschluss zu einem Abfluss der entsprechenden Leistung beim BgA und damit ggf. zu einer Minderung des steuerlichen Einlagekontos führen (vgl. Rn 47. des BMF-Schreibens). Im Ergebnis werden Eigenbetriebe im Verhältnis zu ihrer Trägerkörperschaft wie selbständige Kapitalgesellschaften behandelt.

Bei **Regiebetrieben** gilt hinsichtlich des nicht den Rücklagen zugeführten Gewinns die Ausschüttungsfiktion. Für den als ausgeschüttet geltenden Gewinn kann es ggf. zu einer Minderung des steuerlichen Einlagekontos kommen. Geht bspw. das steuerliche Einlagekonto bei Regiebetrieben auf Verluste zurück, stehen ihm korrespondierende negative Neurücklagen gegenüber. Ein Gewinn kann in diesem Falle so lange nicht ausgeschüttet werden, wie er der Verlustdeckung dient. Der Gewinn wird mit dem steuerlichen Einlagekonto verrechnet und führt zu einer entsprechenden Minderung. Wegen der Verwendung des steuerlichen Einlagekontos entsteht keine Kapitalertragsteuer.

4.3 Ausstellen einer Steuerbescheinigung

Nach § 27 Abs. 3 KStG ist eine Kapitalgesellschaft bei Leistungen, die als Abgang aus dem steuerlichen Einlagekonto zu berücksichtigen sind, verpflichtet, ihren Anteilseignern eine Bescheinigung nach amtlich vorgeschriebenem Muster auszustellen. Hinsichtlich der Frage, ob die Bescheinigungspflicht nach § 27 Abs. 3 KStG auch für BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit anzuwenden ist, oder ob eine solche Bescheinigung wegen der rechtlichen Identität von BgA und Trägerkörperschaft bereits dem Grunde nach nicht einschlägig ist, existierte in der Vergangenheit keine einheitliche Auffassung.

Nach einer im Herbst 2013 vertretenen Auffassung der Finanzverwaltung führt die nach § 27 Abs. 7 KStG vorgeschriebene sinngemäße Anwendung des § 27 KStG dazu, das auch BgA ohne eigene Rechtspersönlichkeit Steuerbescheinigungen nach § 27 Abs. 3 KStG auszustellen haben. (vgl. Verfügung der OFD Karlsruhe vom 20.12.2013, S 2836/3/5 und Antwortschreiben des BMF vom 10.10.2013, IV C 2 – S 2836/13/10001 an den Deutschen Städtetag) Wird eine Bescheinigung für Leistungen aus dem steuerlichen Einlagekonto nicht erstellt, greifen auch für BgA die Rechtsfolgen des § 27 Abs. 5 KStG. Der Betrag der Einlagenrückgewähr gilt als mit 0,00 € bescheinigt, so dass Leistungen auch insoweit der Kapitalertragsteuer unterliegen. Diese Grundsätze sind für Steuerbescheinigungen zu beachten, die nach dem 31.12.2013 auszustellen sind.

Diese „Bescheinigungspflicht“ wird im Rahmen von Außenprüfungen nachträglich festgestellten verdeckten Gewinnausschüttungen dazu führen, dass mangels bescheinigter Einlagenrückgewähr regelmäßig auch dann Kapitalertragsteuer anfällt, wenn die verdeckten Gewinnausschüttungen nach der Verwendungsreihenfolge des § 27 KStG aus dem steuerlichen Einlagekonto finanziert worden sind bzw. wären. Das BMF-Schreiben vom 09.01.2015 enthält hierzu keine Aussage. Gleichwohl sollte in der Praxis vor diesem Hintergrund auf das (richtige) Führen des steuerlichen Einlagekontos, auf die Vermeidung verdeckter Gewinnausschüttungen und dem rechtzeitigen Ausstellen von Steuerbescheinigungen ein besonderes Augenmerk gelegt werden.

5 Entstehung der Kapitalertragsteuer

Die Kapitalertragsteuer entsteht bei BgA mit eigener Rechtspersönlichkeit im Zeitpunkt des Zuflusses beim Gläubiger (Trägerkörperschaft des BgA). Bei **Regiebetrieben** entsteht die Kapitalertragsteuer gem. § 44 Abs. 6 EStG auf den Gewinn des abgelaufenen Wirtschaftsjahres und auf verdeckte Gewinnausschüttungen im Zeitpunkt der Bilanzerstellung, spätestens jedoch acht Monate nach Ablauf des Wirtschaftsjahres. Als Zeitpunkt der Bilanzerstellung ist der Zeitpunkt der Bilanzfeststellung zu verstehen (vgl. Rn. 59). Bei **Eigenbetrieben** entsteht die Kapitalertragsteuer, soweit die Überführung des Gewinns des abgelaufenen Wirtschaftsjahres in den allgemeinen Haushalt der Trägerkörperschaft beschlossen wird. Bei der Auflösung von Rücklagen entsteht die Kapitalertragsteuer grundsätzlich am Tage nach der Beschlussfassung der Verwendung.

6 Zeitliche Anwendung des aktualisierten BMF-Schreibens vom 09.01.2015

Das BMF-Schreiben vom 09.01.2015 tritt an die Stelle der bisherigen BMF-Schreiben und ist damit auch für Veranlagungszeiträume vor 2014 anzuwenden, soweit noch keine Bestandskraft eingetreten ist.

7 Zusammenfassung

Das aktualisierte BMF-Schreiben vom 09.01.2015 ist grundsätzlich zu begrüßen, da durch die Umsetzung der BFH-Rechtsprechung die in der Praxis aufgetretenen Rechtsunsicherheiten größtenteils beseitigt wurden.

Es sind jedoch einige Fragen offen geblieben, wie bspw. das Erfordernis der Ausstellung von Steuerbescheinigungen bei Verwendung des steuerlichen Einlagekontos. Das überarbeitete BMF-Schreiben wirft aber auch neue Fragen auf. Hierzu gehört z.B. die zutreffende Schätzung des handelsrechtlichen Gewinns auf Grundlage des Betriebsvermögensvergleichs nach Rn. 27 des BMF-Schreibens und die Aussage in Rn. 41, wonach verdeckte Gewinnausschüttungen stets zu Kapitalertragsteuer führen.

Lorenz Frank

Beihilferechtliche Aspekte kommunaler Organisations- und Kooperationsgestaltungen^[1]

1 Einleitung

Die Gestaltungsmöglichkeiten einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit sind insbesondere im Bereich der hoheitlichen Abfallentsorgung zu einer wichtigen strategischen Option der Aufgabenwahrnehmung geworden.^[2]

Die Bündelung von Ressourcen, Infrastruktur und „*know-how*“ sowie der Erfahrungs-, Erkenntnis- und Wissensaustausch zwischen den beteiligten Partnern wird dabei nicht selten zu nachhaltigen Synergieeffekten für alle Beteiligten^[3], die einerseits die Folgen knapper Kassen abfedern und andererseits die Qualität der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen der Daseinsvorsorge (etwa Abfall- oder Abwasserentsorgung) gewährleisten oder gar erhöhen.^[4] Dabei stellen insbesondere auch interkommunale Kooperationen wichtige Bausteine sowie geeignete Instrumente zur Herstellung einer regionalen Entsorgungsautarkie dar. Sie sind somit ein bestimmender Faktor zur Gewährleistung einer langfristigen und nachhaltigen Entsorgungssicherheit.^[5]

Die Rechtsformwahlfreiheit öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im Rahmen der Realisierung interkommunaler Kooperationen ermöglicht den Rückgriff auf unterschiedliche - institutionalisierte und nicht institutionalisierte, horizontale wie vertikale - Instrumente. Wurden diese Formen der interkommunalen Kooperationen in der jüngeren Vergangenheit überwiegend nach Maßgabe des Vergaberechts „*in Frage gestellt*“^[6] und damit zunehmend der „*Sphäre*“ der vergaberechtsneutralen, innerstaatlichen Organisationsentscheidung entzogen,^[7] müssen diese örtlichen Organisationsentscheidungen zunehmend auch anhand der wettbewerbsrechtlichen Vorgaben des europäischen Beihilferechts gemessen werden.^[8]

Es ist allgemein festzustellen, dass die Europäische Kommission zunehmend von einer „*Allzuständigkeit*“ im Bereich der europäischen Beihilfekontrolle ausgeht, welche auch Politiken betrifft, die ihr gerade nicht nach den Verträgen explizit zugewiesen wurden. So zählen mittlerweile Entscheidungen im Bereich des Steuer- und Abgabenrechts, der Umlage- und Gebührenfinanzierung öffentlicher Einrichtungen, der Finanzierung öffentlicher Infrastrukturvorhaben oder der Gesundheits- und Krankenversicherungssysteme zur ständigen Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission. Hintergrund und Motivation der obersten europäischen Wettbewerbsbehüter ist dabei die rechts-, ordnungs- und wirtschaftspolitisch gesehene Notwendigkeit, dass im Zuge zunehmend integrierter nationaler Märkte die Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssten, dass in allen Staaten die gleichen Wettbewerbsbedingungen bestehen. Es soll mithin ein

sog. „*level playing field*“ für alle Marktteilnehmer geschaffen und ein kommunaler, regionaler, nationaler bzw. europäischer Förderwettbewerb vermieden werden.

Zusätzliche Rechtsunsicherheit besteht aktuell auch aufgrund der Entwicklungen im Bereich der privaten Rechtsdurchsetzung. So gewinnen in der kommunalen Praxis insbesondere die Risiken an Bedeutung, dass private Wettbewerber auf dem Zivilrechtsweg und mithin beschleunigt das beihilferechtliche Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV anstrengen.^[9] Denn nach Auffassung des Bundesgerichtshofs stellt Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV sowohl ein Schutzgesetz im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB als auch eine Marktverhaltensregelung im Sinne von § 4 Nr. 11 UWG dar, so dass Konkurrenten vermeintlich beihilferechtswidrig geförderter kommunaler Unternehmen zivilrechtliche Schadens-, Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche geltend machen können,^[10] wenn bzw. soweit eine auf vertraglicher Regelung gewährte Begünstigung ohne *ex ante* Notifizierung bei der Europäischen Kommission gewährt worden ist.^[11]

Erschwert wird das Erfassen dieser komplexen Rechtsmaterie durch ständige Reformierungs- und Modernisierungsmaßnahmen der EU-Kommission jedenfalls seit dem Jahre 2012 im Rahmen der sog. „*State Aid Modernisation*“. ^[12] Dabei ist das wettbewerbsrechtliche Regelwerk der EU-Kommission von einem komplexen System unzähliger materieller und prozeduraler Rechtsquellen bestimmt. Allein das bestehende System der Bekanntmachungen, Leitlinien und sog. Rechtsrahmen der Kommission (engl. „*guidelines*“ oder „*framework*“) zählt *de lege lata* über 40 unterschiedliche, teils sehr umfangreiche Kodifizierungen.^[13] Die Reformbemühungen bezwecken dabei insbesondere, elementare Schlüsselkonzepte bereit und mehr Transparenz und Rechtssicherheit herzustellen. Insgesamt soll die europäische Beihilfekontrolle auf weniger, einfachere und besser abgestimmte, zunehmend anreizorientierter Regeln gestützt werden.^[14]

Vor diesem Hintergrund versteht sich der vorliegende Beitrag auch als erste Hilfestellung, das Problembewusstsein kommunaler Entscheidungsträger im Rahmen der Organisation und Durchführung kommunaler Unternehmungen zu schärfen und die beihilferechtliche Risikostruktur ausgewählter, jedoch kommunaltypischer Problemstellungen aufzuzeigen.

2 Begriff und Tatbestand der Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV

Beihilfen sind nach Art. 107 Abs. 1 AEUV grundsätzlich verboten. Zuwendungen, gleich welcher Art, müssen vor ihrer tatsächlichen Realisierung bei der Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission angemeldet werden (Notifizierungsverfahren).

2.1 Beihilfebegriff

Entsprechend Art. 107 Abs. 1 AEUV sind mit dem Binnenmarkt unvereinbar „*staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimm-*

ter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen". Demnach setzt der Beihilfebegriff jedenfalls das Vorliegen der folgenden vier Voraussetzungen voraus: (1) Transfer staatlicher Mittel (dazu unter 2.3); (2) Wirtschaftlicher Vorteil (dazu unter 2.4); (3) Selektivität (dazu unter 2.5); (4) Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Wettbewerb und Handel (dazu unter 2.6). Bei der Bewertung der beihilferechtlichen Zulässigkeit einer Maßnahme sollten folgende Überlegungen „vor die Klammer“ gezogen werden:

2.2 Praxisrelevante Vorüberlegungen

Die Voraussetzungen für die Existenz einer staatlichen Beihilfe werden in Art. 107 f. AEUV nicht näher definiert werden. Der Gerichtshof (EuGH) hat in diesem Zusammenhang wiederholt festgestellt, dass es sich bei dem Begriff einer staatlichen Beihilfe um ein rechtliches Konzept handelt, welches allein auf der Basis objektiver Faktoren zu bestimmen ist.^[15] Der EuGH übt dabei eine eher zurückhaltende Überprüfung der Feststellungen der Kommission hinsichtlich der Existenz einer staatlichen Beihilfe aus und beschränkt sich oftmals ausschließlich auf die Kontrolle des Einhaltens prozessualer Vorschriften und des Vorliegens ausgewogener und fundierter Begründung.^[16] Auch deshalb hat sich eine sehr weite Interpretation von Art. 107 Abs. 1 AEUV durchgesetzt, die dem vorrangigen Ziel und dem Nutzen der Bestimmung - Schutz des zwischenstaatlichen Handels vor Wettbewerbsverzerrungen - bestimmt ist^[17] und staatliche Beihilfen in jeder nur erdenklichen Form erfasst.^[18]

Zunehmend an Bedeutung gewinnt in diesem Zusammenhang auch der neue, stärker wirtschaftsorientierte Ansatz der Europäischen Kommission bei der Kontrolle beihilferechtlicher Sachverhalte,^[19] der sich insoweit in kohärenter Art und Weise in die Zielsetzungen der Lissabon Strategiekriterien einfügt und letztlich für die Erreichung der im gemeinsamen Interesse liegenden Ziele eintritt.

2.3 Transfer staatlicher Mittel („Mittelzurechnung“)

Der zentrale Begriff der „Begünstigung“ aus Art. 107 Abs. 1 AEUV ist deutlich weiter, als der im deutschen Recht geläufige Subventionsbegriff. Art. 107 Abs. 1 AEUV bezieht all jene Formen der finanziellen Zuwendung ein, welche entweder vom Staat selbst oder durch staatliche Mittel gewährt werden. Hierunter wiederum fällt der Staat in all seinen Erscheinungsformen als Bund, Land oder Gemeinde, also alle lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen.^[20] In den Fokus können mithin auch öffentliche oder private Einrichtungen oder Unternehmen geraten, auf die die öffentliche Hand mittelbar^[21] oder unmittelbar beherrschenden Einfluss ausüben kann.^[22] Umgekehrt ist Art. 107 Abs. 1 AEUV nicht in Bezug auf Mittel anzuwenden, die von privaten Unternehmen kommen und deren Geschäftsführung von der öffentlichen Hand unabhängig ist.

Eine (nicht abschließende) Auflistung erheblicher Indikatoren hinsichtlich des staatlichen Ursprungs der bereitgestellten Ressourcen behält die Grundsatzentscheidung des EuGH in der Rechtssache *Stardust Marine* vor.^[23] Indikatoren für eine Zurechenbarkeit sind dabei etwa: Eingliederung in Strukturen der öffentlichen Verwaltung; Beachtung von Richtlinien/sonstigen Anordnungen der öffentlichen Stellen; Tätigkeit des öffentlichen Unternehmens unter Wettbewerbsbedingungen; der Rechtsstatus des Unternehmens (öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich); die Intensität der behördlichen Aufsicht über die Unternehmensführung; jedes andere Indiz, das auf eine Beteiligung der Behörde an einer Maßnahme hinweist, wobei auch deren Umfang, ihr Inhalt oder ihre Bedingungen zu berücksichtigen sind.^[24]

2.4 Wirtschaftlicher Vorteil an ein Unternehmen

All jene staatlichen Maßnahmen, welche einem oder mehreren Unternehmen bzw. bestimmten Produktionszweigen einen finanziellen (z. B. Zuwendung zu Investitionen, Gewährung eines verbilligten Darlehens, Einziehen von parafiskalischen Abgaben, Pflichtabgaben, Gebühren und Umlagen oder Verlustausgleichszahlungen) oder einen anderen positiven wirtschaftlichen Vorteil (Übernahme einer Bürgschaft, Verzicht auf Leistungen, Verlustübernahmen, Gestellung von Personal) gewähren, lösen den Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV aus, wenn der oder die Empfänger einen wirtschaftlichen Vorteil erhalten, welchen sie unter normalen Wettbewerbsbedingungen nicht erhalten hätten.^[25] Es mangelt in diesen Fällen also an einer adäquaten (marktgerechten) Gegenleistung.

2.4.1 Funktioneller Unternehmensbegriff

Der funktionelle Unternehmensbegriff des Europäischen Wettbewerbs umfasst *„jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung“*.^[26] Erforderlich ist ein gewisser Grad an organisatorischer Selbständigkeit und das Aus- bzw. Durchführen einer wirtschaftlichen Tätigkeit. Kommunale System- und Organisationsentscheidungen sind mithin für die Frage der Unternehmenseigenschaft grundsätzlich ohne Bedeutung.^[27] Aus Sicht der Kommunen ist insoweit von Bedeutung, dass der Unternehmensbegriff keine juristische Person im engeren Sinne voraussetzt. In den Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV können daher auch gemeindliche Eigenbetriebe, städtische Regiebetriebe, Zweckverbände sowie alle weiteren Stellen, die Bestandteil der Verwaltung sind, gelangen.^[28] Die Absicht, Gewinn zu erzielen, hat bei der Beurteilung indes keine Bedeutung, da die individuelle Motivation zur Wirtschaftlichkeit und Gewinnorientierung dann unerheblich ist, wenn der Beihilfeempfänger mit anderen Unternehmen tatsächlich oder potenziell im Wettbewerb steht.^[29]

2.4.2 Begriff der wirtschaftlichen Tätigkeit

Eine wirtschaftliche Tätigkeit wiederum wird - ebenso nach einem funktionellen Verständnis - als „das Angebot von Gütern/Dienstleistungen auf einem Markt“ verstanden.^[30] Maßgeblich ist mithin, ob die begünstigte Einheit mit anderen Anbietern in Konkurrenz steht, wobei die Gewinnerzielungsabsicht oder Gemeinnützigkeit ohne Bedeutung ist.^[31] Auch eine zulässige In-House-Beauftragung oder eine vergabefreie gemeinsame Aufgabenwahrnehmung führt nicht zum Ausschluss des Wettbewerbs, so dass grundsätzlich eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne des EU-Beihilfenrechts vorliegen kann.^[32] Auch Tätigkeiten im Bereich der hoheitlichen Entsorgung von andienungs- und überlassungspflichtigen Abfällen aus privaten Haushaltungen im Sinne von §§ 17, 20 KrWG können mithin wirtschaftliche Tätigkeiten im Sinne des EU-Beihilfenrechts darstellen.^[33] Auf eine im Rahmen des Gemeindefinanzrechts systemübliche (Privilegierungs-) Abgrenzung nach wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Betätigung kommt es im Rahmen des Beihilfenrechts zunächst nicht an.

Abzugrenzen von der wirtschaftlichen Tätigkeit wiederum sind diejenigen Tätigkeiten des Staates, welcher dieser in seiner Eigenschaft als Träger öffentlicher Gewalt und mithin losgelöst jeglicher Marktmechanismen durchführt (z.B. Tätigkeiten der Armee, Polizei, Flug- und Seeverkehrskontrolle).^[34]

2.4.3 Marktgerechte Gegenleistung

Allgemein liegt ein wirtschaftlicher Vorteil dann vor, wenn ein Unternehmen eine aus staatlichen Mitteln bewirkte Leistung erhält, ohne hierfür eine angemessene marktübliche Gegenleistung erbracht zu haben.^[35] Gradmesser hierfür sind die von der Europäischen Kommission entwickelten und vom EuGH bestätigten Grundsätze des sog. „*Private Investor Test*“.^[36] Danach kommt öffentlichen Investitionen bzw. Zuwendungen an Unternehmen keine Beihilferelevanz zu, soweit ein privater Investor von vergleichbarer Größe und in vergleichbarer Lage, wie die Verwaltungseinrichtung des öffentlichen Sektors unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, bei normalen Marktbedingungen Kapitalhilfen desselben Umfangs getätigt hätte.^[37]

Die jeweilige Auslegung und Anwendung des sog. Privatinvestorenprinzips bereitet im Einzelfall viele Schwierigkeiten und ist Ursache für (erhebliche Rechts-) Unsicherheiten. Insbesondere stellt sich die Frage, ob allein auf die objektiven Auswirkungen oder auch auf die subjektive Haltung der öffentlichen Hand im Zeitpunkt der Gewährung der Beihilfe abgestellt werden muss.^[38] Auch im Bereich von kommunalen Organisationsentscheidungen wird der Privatinvestorentest daher von zentraler Bedeutung sein. Es obliegt also im Einzelfall dem Leistungsempfänger, die Marktgebundenheit der erwünschten staatlichen Zuwendung durch einen entsprechenden Drittvergleich zu beweisen und damit die Wettbewerbswidrigkeit auszuschließen (etwa im Wege von *pari passu* Konditionen oder durch eine offene, transparente und diskriminierungsfreie Vergabe; *benchmarking* oder andere Bewertungsmethoden). Entscheidend ist die Marktüblichkeit der Ge-

genleistung/des Gegenwertes, also im Einzelfall der Preis, die Rendite, der Zins, die Sicherheit oder die Fälligkeiten einer Forderung.

2.5 An bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige (Selektivität)

Eine Zuwendung darf darüber hinaus nicht der Begünstigung **bestimmter** Unternehmen und Produktionszweige bestimmt sein.^[39] Richtungsweisende Bedeutung kommt daher in vielen Beihilfefällen dem Merkmal der (materiellen oder regionalen) Selektivität zu. Staatliche Maßnahmen, welche einen wirtschaftlichen Vorteil gewähren, sind nämlich nur dann in der Lage, den zwischenstaatlichen Wettbewerb zu beeinträchtigen, wenn sie selektiv gewährt werden, also gerade nicht darauf gerichtet sind, allen im Wettbewerb stehenden Unternehmen oder Produktionszweigen offen zu stehen. Die Abgrenzung erfolgt also entlang der entscheidungserheblichen Demarkationslinie zwischen einerseits allgemein und andererseits selektiv wirkenden Maßnahmen.

Zulässig sind mithin allgemeine industrie-, wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen, die generell auf wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung gerichtet sind und allen Wirtschaftsteilnehmern offenstehen. Ob eine staatliche Maßnahme in den Anwendungsbereich des Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt oder nicht, beurteilt sich nach ständiger Rechtsprechung des EuGH nicht nach den Gründen, Zielen oder der Bezeichnung der in Frage stehenden Maßnahme, sondern allein nach ihren jeweiligen Wirkungen.^[40] Die Gründe oder Motivation, denen staatliches Handeln zugrunde liegt, haben keinen Einfluss auf die Bestimmung des Begriffs einer Beihilfe, sondern - wenn überhaupt - bei der Frage der Rechtfertigung zu tragen.^[41]

2.6 Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Wettbewerb und Handel

Schließlich bedarf es einer zumindest potenziellen Wettbewerbsverfälschung sowie einer Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten. Wettbewerbsverfälschungen sind dabei jeder staatliche Eingriff in einen liberalisierten Wirtschaftszweig, in dem Wettbewerb herrscht oder herrschen könnte (potenzieller Wettbewerb ausreichend),^[42] die Gefahr ist oftmals bereits ausreichend. Ein Ausschluss des Wettbewerbs wird auch dann nicht erreicht, wenn sich öffentliche Auftraggeber im Wege der In-House-Beauftragungen oder einer ausschreibungsfreien gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung Leistungen „*intern beschaffen*“.^[43] In vielen Fällen stellt die Europäische Kommission auf das Erschweren eines potenziellen Marktzutritts ab.^[44]

2.7 Zwischenfazit

Der Wortlaut des Art. 107 Abs. 1 AEUV wird mithin entsprechend der Rechtsprechung sowie der Entscheidungspraxis der Kommission weit verstanden, so dass von einer sog. „Regelbeurteilung

der Unvereinbarkeit“ einer Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt auszugehen ist.^[45] Liegen die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV im Einzelfall vor, ist der Vorgang außerdem gemäß Art. 108 Abs. 3 S. 1 AEUV vor Durchführung der Maßnahme anzuzeigen (Notifizierung). Die Folgen der Nichtbeachtung maßgeblicher Bestimmungen des europäischen Beihilfekontrollregimes sind vielfältig und weitreichend.

3 Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Beihilfeverbot

Der Grundsatz des Vertrauensschutzes im Zusammenhang mit der Verletzung unmittelbar anwendbarer vertraglicher Verpflichtungen (hier: Durchführungsverbot des Art. 108 Abs. 3 AEUV) wird vom EuGH sehr restriktiv ausgelegt: *„Wird eine Beihilfe ohne vorherige Anmeldung bei der Kommission gewährt, so dass sie gemäß Art. 93 Abs. 3 EGV [Art. 108 Abs. 3 AEUV] rechtswidrig ist, kann der Empfänger dieser Beihilfe zu diesem Zeitpunkt kein berechtigtes Vertrauen in die Ordnungsgemäßheit ihrer Gewährung haben“*.^[46] Die Marktsituation vor Gewährung der Beihilfe ist mithin wiederherzustellen, was bedeutet, dass die finanziellen Vorteile zzgl. Zinsen von den Beihilfegünstigten vollständig und vollumfänglich rückgeführt werden müssen.^[47]

Darüber hinaus ist das Durchführungsverbot (auch *standstill* Klausel genannt) nicht genehmigter oder nicht genehmigungsfähiger Beihilfen nach Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV außerdem in den nationalen Rechtsordnungen unmittelbar anwendbar,^[48] mit der Folge, dass sich der Einzelne gegenüber den Behörden oder vor den Gerichten direkt auf die Bestimmung berufen kann. Es besteht daher stets das Risiko, dass private Unternehmen, die mit den Begünstigten im Wettbewerb stehen, auch vor deutschen Gerichten die Sanktionierung einer Europarechtswidrigkeit der Maßnahme einfordern. Insbesondere führt die Nichtbeachtung der präventiven Beihilfekontrolle der Kommission nach ständiger Rechtsprechung des BGH außerdem dazu, dass die vertragliche Auszahlungs- oder Gewährungsgrundlage wegen Verstoßes gegen ein Verbotsgesetz im Sinne von § 134 BGB i. V. m. Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV als nichtig anzusehen ist, woraus sich im Einzelfall Unterlassungs- und Schadenersatzansprüche herleiten lassen.^[49]

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs hat ein sorgfältiger und gewissenhafter Wirtschaftsteilnehmer die Notifizierungspflicht sowie die Existenz des Durchführungsverbots zu kennen, zu überwachen und letztlich auch zu befolgen.^[50] Dieser Umstand kann insbesondere zu Haftungsrisiken des Vorstandes bzw. der Geschäftsführung oder des Aufsichtsrates einer kommunalen Unternehmung gemäß § 43 Abs. 2 GmbHG führen.^[51] Insoweit müssen etwaige bilanzierungspflichtige Sachverhalte sowohl von der gewährenden als auch empfangenden Stelle dargestellt und entsprechende Risiken im Jahresabschluss abgebildet werden.^[52]

4 Praxisfall: Umlagefinanzierte öffentliche Einrichtungen

Kommunal- und organisationsrechtlicher Hintergrund des Beschwerde- und Klageverfahrens in Sachen Zweckverband Tierkörperbeseitigung^[53] ist der Umstand, dass Zweckverbände bzw. Anstalten bei fehlender, nicht übertragender Gebührenhoheit ihren Finanzbedarf regelmäßig durch Umlagen bei den Verbandsmitgliedern (vgl. etwa § 19 GkG NW) decken.^[54] Dabei gelten für Zweckverbände das kommunale Haushaltsrecht und damit auch die allgemeinen Haushaltsgrundsätze.^[55] Umlagen sind dabei regelmäßig nur subsidiär zu erheben, das heißt, sie fallen nur dann an, wenn andere Einnahmen nicht ausreichen.^[56] Die Höhe bzw. die Bemessungsgrundlage der Umlage müsse sich aus der Verbandsatzung ergeben und orientiere sich gemäß § 19 Abs. 1 S. 3 GkG NW im Regelfall am Nutzen der Aufgabenerfüllung durch den Zweckverband für das Verbandsmitglied,^[57] wobei die gebühren- und kommunalrechtlichen Grundsätze im Rahmen der Kalkulation zu berücksichtigen sind.^[58]

4.1 Hintergrund

Der Zweckverband Tierkörperbeseitigung ist ein Anlagen- und Entsorgungsverbund unterschiedlicher Landkreise und kreisfreier Städte, welchem von seinen Mitgliedern die Aufgaben der Behandlung von tierischen Nebenprodukten der Kategorie 1 und 2 im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 sowie die Vorhaltung von Beseitigungskapazitäten für den Fall von Tierseuchen (sog. Seuchenreserve) übertragen wurde.^[59] Darüber hinaus verarbeitet der Zweckverband frei handelbare Schlachtabfälle der Kategorie 3 der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002. Für die Beseitigung des Materials der Kategorie 1 und 2 erhob der Zweckverband auf Grundlage seiner Satzung Gebühren, während für die Abholung und Verwertung sonstiger tierischer Nebenprodukte der Kategorie 3 privatrechtliche Entgelte berechnet wurden. Soweit die Einnahmen zur Bestreitung der Aufgaben nicht ausreichten, hatte der Zweckverband von seinen Mitgliedern eine Umlage erhoben, die nach Maßgabe seiner Verbandsordnung für jedes Wirtschaftsjahr durch die Haushaltssatzung festgesetzt und durch Einzelbescheide anteilig geltend gemacht wurden. Gegen die Erhebung dieser Umlage klagten zwei Unternehmen, die gewerbmäßig Material der Kategorie 3 verarbeiteten. Außerdem wurde durch ein privates Unternehmen bei der Europäischen Kommission Beschwerde hinsichtlich der gewährten Umlagezahlungen an den Zweckverband Tierkörperbeseitigung eingelegt. Sie waren der Auffassung, dass die vom Zweckverband erhobene Umlage eine unzulässige Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle.^[60] Hinsichtlich der Beihilferelevanz einer umlagebasierten Finanzierung des Zweckverbandes trifft das Gericht folgende Aussagen:

4.2 Zum Begriff des Unternehmens im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV

Unter Bezugnahme auf die ständige Rechtsprechung der europäischen Gerichte umfasst der Begriff des **Unternehmens** im Rahmen des Wettbewerbsrechts *„jeder eine wirtschaftliche Tätigkeit*

ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, wobei die Wirtschaftlichkeit einer Tätigkeit wiederum davon abhängt, ob im Einzelfall Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt angeboten werden“.^[61] Unerheblich sei dabei, ob das betreffende Unternehmen privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert ist oder auf Rentabilität ausgerichtet ist. In Abgrenzung dazu weisen lediglich diejenigen Tätigkeiten, die in Ausübung **hoheitlicher Befugnisse** erfolgen, keinen wirtschaftlichen Charakter auf, so dass der Anwendungsbereich der EU-Wettbewerbsregeln entfällt. Zur Abgrenzung zwischen hoheitlichen Befugnissen und wirtschaftlicher Betätigung ist „*die Art der [zu] betrachtenden Tätigkeit zu prüfen*“.^[62] Hierzu ist zu untersuchen, ob die betreffende Tätigkeit nach ihrer Art, ihrem Gegenstand und den für sie geltenden Regeln mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse zusammenhängt, oder ob sie wirtschaftlichen Charakter hat, der die Anwendungen der Wettbewerbsregeln des Unionrechts rechtfertigt.^[63]

Obwohl die Beseitigung und Verarbeitung von tierischen Nebenprodukten der Kategorie 1 und 2 als **öffentliche Pflichtaufgabe** ausgestaltet sei, führe dies nach Auffassung des Gerichts nicht dazu, dass die Einrichtung in Ausübung hoheitlicher Befugnisse handelt. Als wesentliches Indiz dafür streitet nach Auffassung des Gerichts der Umstand, dass die Tätigkeit an sich auch auf private Unternehmen übertragen werden könne und somit jedenfalls ein Wettbewerb um den Markt bestehe.^[64] Insoweit können die kommunal- und gemeindewirtschaftsrechtlichen Grundsätze hinsichtlich der Zulässigkeit wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Unternehmungen von Kommunen (vgl. etwa § 107 Abs. 1 und 2 GO NRW)^[65] auch nur begrenzt als Rechtfertigung einer mutmaßlichen Vorteilsgewährung fruchtbar gemacht werden.

Hoheitliche Befugnisse ergeben sich letztlich auch nicht daraus, dass für die Dienstleistungen **Gebühren nach dem KAG** erhoben werden können, die Einrichtungen Gebührenbescheide erlassen und diese als Vollstreckungszettel mit Verwaltungszwang beigetrieben werden könnten.^[66]

Letztlich führe auch die Tatsache, dass der Zweckverband die Beseitigung des Materials über einen **Anschluss- und Benutzungszwang** anordnen kann, nach Auffassung des Gerichts nicht dazu, dass die Ausübung der Tätigkeit als hoheitlich zu qualifizieren sei. Denn dieser Zwang sei bei öffentlichen Unternehmen gemäß Art. 106 Abs. 1 AEUV typischerweise angeordnet, so dass das Bestehen eines solchen Zwangs die Anwendung des EU-Rechts, insbesondere die praktische Wirksamkeit des Art. 106 Abs. 1 AEUV aushebeln würde.^[67]

4.3 Wirtschaftlicher Vorteil im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV

Das Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils durch die Umlageregelung sah das Gericht sowohl hinsichtlich der Beseitigung des Materials der Kategorie 1 und 2 als auch hinsichtlich der Vorhaltung einer Reservekapazität unproblematisch als gegeben. Ausgehend von einem weiten Ermessensspielraum der EU-Kommission hinsichtlich der Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte^[68] liege eine Vorteilsgewährung vor, da im vorliegenden Verfahren nach Maßgabe der

(alten) Verbandsordnung des Zweckverbandes die Umlagezahlungen (§ 9 der Verbandsordnung) nicht zweckgebunden waren, sondern allgemein dazu dienten, die Verluste des Verbandes zu decken. Ausgehend vom allgemein gültigen Verursacherprinzip müssten alle Kosten der mit der Verpflichtung übernommenen Aufgaben entweder über die Gebührenerhebung bzw. Entgelte gedeckt werden. Die Finanzierung der vermeintlich hoheitlichen Aufgaben über die Verbandsumlage war jedoch derart stark ausgeprägt, dass der Zweckverband Leistungen auf dem freien Markt (Kategorie 3) zu übermäßig günstigen Preisen anbieten konnte, so dass gewissermaßen eine „*Quersubventionierung*“ der gewerblichen Sparte des Zweckverbandes ermöglicht wurde. So seien dem Verband durch die Vorhaltung der Seuchenreserve keine Nettokosten entstanden, da sich die über die Umlage refinanzierten Kosten auch auf betriebsbedingte Leerkapazitäten bezogen, die ebenso aus den Einnahmen der Gebühren sowie der Erlöse zu decken sind (Verursacherprinzip).

4.4 Vorliegen einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Letztlich sei die Kommission zu Recht davon ausgegangen, dass die streitbefangenen Tätigkeiten nicht als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) zu qualifizieren seien.^[69] Für das Vorliegen einer DAWI sei nicht entscheidend, ob der Mitgliedstaat die betreffende Dienstleistung als eine kommunale Pflichtaufgabe definiere (so jedoch Bundesverwaltungsgericht),^[70] sondern, ob sich die Dienstleistung tatsächlich so von anderen Tätigkeiten des Wirtschaftslebens unterscheide, dass sie im allgemeinen Interesse und nicht nur im Interesse der von ihr profitierenden Wirtschaftsteilnehmern stehe.^[71] Die Behandlung von Material der Kategorie 1 und 2 sei eine Dienstleistung, die sich grundsätzlich nicht von anderen Tätigkeiten des Wirtschaftslebens unterscheide.^[72] Insbesondere seien die Kosten für die Beseitigung derartiger Abfälle üblicherweise von ihren Verursachern und nicht von der Allgemeinheit zu tragen.^[73] In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs sei für die Beseitigung von tierischen Nebenprodukten daher grundsätzlich das Verursacherprinzip anzuwenden, so dass in erster Linie die entsorgungsverpflichteten und verantwortlichen Landwirte und Schlachthöfe auch hinsichtlich der Kosten heranzuziehen seien.^[74] Für eine Übernahme der Kosten durch die Allgemeinheit bestehe daher kein Platz.^[75]

4.5 Insbesondere: Finanzierung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

Dennoch prüfte das Gericht weiter, ob - unterstellt, eine DAWI hätte Bestand – die Voraussetzungen für eine zulässige Finanzierung von im Allgemeininteresse liegenden Aufgaben im Sinne der sog. *Altmark* Rechtsprechung^[76] vorlagen. Dies ist insoweit begrüßenswert, da sich die kommunale Aufgabenwahrnehmung regelmäßig im Bereich von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bewegt und sich außerdem Klarstellungen hinsichtlich der (beihilferechtskonformen) Umlagefinanzierung von Zweckverbänden im Allgemeinen ableiten lassen.

Insbesondere die Sammlung, Transport und Behandlung von Haushaltsabfällen ist eine im Allgemeininteresse liegende öffentliche Aufgabe, die ein Staat von Behörden wahrnehmen lassen kann und auf die er entscheidenden Einfluss behalten darf.^[77]

Die elementare Rolle dieser Dienste im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge wird seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 01.12.2009 auch unmittelbar im Rahmen der Verträge (vgl. Art. 14 AEUV) sowie durch das Protokoll Nr. 26 hervorgehoben.^[78] Hierdurch erlangt mittelbar auch die europäische Beihilfekontrolle eine neue „*Kontextuierung*“.^[79] Flankierend wurden in der jüngeren Vergangenheit spezielle Maßnahmenpakete entwickelt, bestehend aus Beschlüssen,^[80] Mitteilungen,^[81] Richtlinien^[82] und allgemeinen Rechtsrahmen,^[83] sowie Verordnungen,^[84] welche bei der Anwendung der Beihilfavorschriften auf DAWI unmittelbar heranziehen sind. In dem richtungsweisenden *Altmark* Urteil hat der Gerichtshof verbindlich festgestellt, dass ein staatlicher Ausgleich für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nur dann keine Beihilfe im Sinne von Art. 107 AEUV darstellt, wenn die nachstehenden vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

4.5.1 Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen (Betrauungsakt)

Danach muss das begünstigte Unternehmen zunächst tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein. Diese Verpflichtungen müssen ferner klar definiert sein.^[85] Die formalen Anforderungen an einen ordnungsgemäßen Betrauungsakt setzen nach Ansicht der Kommission die Einhaltung strenger Maßstäbe voraus.^[86] Keinesfalls reicht eine pauschale Verweisung auf die gemeinwohl-orientierte Ausrichtung des Unternehmens/der Einrichtung oder eine Bezugnahme auf den Gesetzeswortlaut (im Fall die Bestimmungen TierNebG, gleiches dürfte für die Abfallwirtschaft und ein Verweis auf das KrWG gelten). Somit sollte das Unternehmen ausdrücklich mit der Erbringung der DAWI betraut worden sein. Die Bescheidung in Form eines Verwaltungsaktes oder Ratsbeschlusses kann hierfür ausreichend sein.^[87] Inhaltlich sollte der Betrauungsakt die DAWI-Verpflichtungen klar und deutlich definieren sowie Angaben enthalten, welche beteiligten Unternehmen, welcher Gegenstand, welche Dauer und in welchem betroffenen Gebiet die Dienstleistung durchgeführt wird.^[88]

4.5.2 Zuvor aufgestellte, objektive und transparente Ausgleichsparameter

Neben der Beschreibung des Ausgleichsmechanismus und der Berechnungsparameter muss der Betrauungsakt außerdem Mechanismen bestimmen, die eine etwaige Überkompensation vermeiden und, wenn diese bereits realisiert wurden, rückgängig machen. Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, sind *ex ante*, objektiv und transparent aufzustellen, um Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen konkurrierenden Unternehmen auszuschließen.^[89] Demnach sind sowohl *ad hoc* Ausgleichszahlungen oder unbestimmte, nicht gebundene und demnach in der Höhe nach frei zu bemessene Zuwendungen unzulässig. So konnte im Verfahren Zweckver-

band Tierkörperbeseitigung der Verband etwa nach § 9 der Verbandsordnung sämtliche Einnahmen und Ausgaben einander gegenüberstellen, so dass sämtliche Defizite durch die Umlage ausgeglichen werden konnten.

4.5.3 Angemessenheit der Höhe der Ausgleichszahlung

Darüber hinaus darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken.^[90] Erfolgt die Wahl des Unternehmens, welches mit der betreffenden Dienstleistung betraut werden soll, nicht im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens, ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches und gut geführtes Unternehmen, das so angemessen ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte.^[91]

5 Fazit für die kommunale Wirtschaft

Ausgehend von den zuvor dargestellten allgemeinen und die kommunale Praxis speziell betreffenden Feststellungen lassen sich insbesondere für die Ausgestaltung kommunaler Organisations- und Kooperationsgestaltungen in Gestalt von Zweckverbänden folgende verallgemeinerungsfähige Aussagen treffen.

Die von den Mitgliedern eines Zweckverbandes an diesen zu leistenden Umlagezahlungen sind dann keine Beihilfe im Sinne des Art. 107 ff. AEUV, wenn sie nach vorab festgelegten, transparenten Kriterien ausschließlich zur Finanzierung von öffentlichen Aufgaben erhoben werden.^[92] Entscheidend ist dabei, dass auch die Kriterien der sog. *Altmark* Entscheidung des EuGH erfüllt sind. Die Umlagezahlungen dürfen insbesondere nicht geeignet sein, die Position eines Zweckverbandes auf dem offenen Markt im Vergleich zu anderen Teilnehmern zu stärken.^[93]

Das bedeutet etwa auch, dass die Bestimmungen der Verbandsordnung eine hinreichend klar definierte Verpflichtung zur Vornahme von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse enthält, wobei die Art und Weise, in der die Pflicht zu erfüllen ist, sowie der Umfang hinreichend klar hervorgehoben wird. Ein allgemeiner Hinweis auf die gesetzliche Pflicht zur Vornahme von Entsorgungsleistungen etwa im Sinne von §§ 17, 20 KrWG ist wohl mangels hinreichend bestimmter Verpflichtungen unzureichend.

Ein formeller Betrauungsakt dürfte dabei mit der Gründung eines Zweckverbandes nach den landesrechtlichen Gesetzen über die kommunale Gemeinschaftsarbeit in Verbindung mit der jeweili-

gen Zweckverbandssatzung und der entsprechenden Veröffentlichung der Verbandssatzung vorliegen.

Hinsichtlich der Ausgleichsparameter zur Bestimmung der Höhe der Umlage sollten in der Verbandssatzung Regelungen enthalten sein, wonach zumindest von Anfang an feststeht, wie der Ausgleich bestimmt wird. Dabei erfolgt die Konkretisierung der Umlage unter Beachtung der Anforderungen des jeweiligen KAG und sollte sich ausschließlich auf die Deckung der Kosten der dem Zweckverband übertragenen hoheitlichen Aufgaben, etwa als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, dienen. Regelungen, wonach der Zweckverband bei der Festlegung der Umlage frei ist, sollten vermieden werden.

Auch die Anforderungen hinsichtlich eines durchschnittlichen gut geführten Unternehmens können in der Zweckverbandssatzung derart umgesetzt werden, wonach die Umlage nach kommunalabgabenrechtlichen Grundsätzen kalkuliert wird. Denn den kommunalabgabenrechtlichen Grundsätze der Betriebsbedingtheit der Kosten, der Erforderlichkeit sowie das Verbot von überhöhten Kosten liegt ein betriebswirtschaftlicher Kostenbegriff zugrunde, welcher diesen Anforderungen wohl Genüge tut. Gegebenenfalls sollte die Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsanalyse vorgenommen werden.

Eine sicherlich der Rechtssicherheit dienende Option wäre dabei auch, die auf einer Umlage basierende öffentliche „*Einstandspflicht*“ zugunsten des Zweckverbandes in seinem Gründungsstatut, jedenfalls für den unternehmerischen, gewerblichen Bereich ausdrücklich auszuschließen.^[94] Allgemein gilt dabei der Grundsatz: Je weniger eine öffentliche Unternehmung Tätigkeiten auf dem offenen Markt durchführt, desto rechtssicherer lässt sich gerade auch die gemeinwohlorientierte Aufgabenwahrnehmung gestalten.^[95] Insoweit stehen die EU-wettbewerbsrechtlichen Grundsätze im materiellen Gleichlauf mit den Binnenmarktgrundsätzen des europäischen Vergaberechts.^[96]

Insbesondere kommunale Betreiber technisch hoch spezialisierter Anlagen (Müllheizkraftwerke, mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen mit integriertem Blockheizkraftwerk) bewegen sich stets auf der Schnittstelle zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerb. Wird etwa durch den im Rahmen der thermischen Behandlung erzeugten Dampf innerhalb einer Anlage auch Energie (Strom und Fernwärme) erzeugt, besteht die Gefahr, dass das mit der Durchführung von pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben betraute Unternehmen zugleich auch auf den liberalisierten Energiemärkten tätig wird, so dass Infrastruktur- bzw. Betriebszuwendungen als Beihilfen im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV angesehen werden können.^[97] Auch hier empfiehlt sich entsprechend der Vorgaben der Europäischen Kommission eine strikte Trennung der Geschäftsbereiche nach Büchern. So enthält insbesondere die sog. Transparenzrichtlinie 2006/111/EU zur Sicherstellung der Finanzierung sowie von Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse klare Regelungen, dass zur Verhinderung von Fehlallokationen sowie zur Vermeidung einer Überkompensation („Quersubventionierung“ gewerblicher Bereiche) eine getrennte/gesonderte Buchführung für die Kosten und Einnahmen in

Verbindung mit der Erbringung der betreffenden Dienstleistungen und allen anderen Kosten notwendig aber auch ausreichend ist, um dem Wettbewerbsrecht Genüge zu tun.^[98]

6 Literatur

- [1] Der Autor Lorenz Frank ist Rechtsanwalt im Bereich öffentliches Wirtschaftsrecht (Vergabe- und Beihilferecht) der Kanzlei Gruneberg Rechtsanwälte, Köln.
- [2] Vgl. dazu beispielsweise Administration 2014, Studie zur interkommunalen Zusammenarbeit im Bundesland Hessen 2014, eine Kooperation der Teamwerk AG Mannheim mit dem Kompetenzzentrum für interkommunale Zusammenarbeit Wiesbaden und dem hessischen Städte- und Gemeindebund, S. IV ff., 1.; außerdem Sander, IR 2010, S. 350 ff.; Raabe, VergabeR 2012, S.697.
- [3] Vgl. Cronauge, in: Rehn/Cronauge/von Lennep/Knirsch, Gemeindeordnung NRW, Kommentar, Stand: März 2015, §107, VII. Nr. 4.
- [4] Vgl. dazu beispielsweise VKU-Landesausschuss Wasser/Abwasser in einer Pressemitteilung vom 31.01.2011 zum EU-Vergaberecht.
- [5] Zur besonderen Bedeutung interkommunaler Kooperationen zur Gewährleistung „autarkiefähiger“ Mengen- und Anlagenstrukturen vgl. aktuell Abfallwirtschaftsplan Nordrhein-Westfalen, Teilplan Siedlungsabfälle, S. 21, veröffentlicht unter: www.umwelt.nrw.de.
- [6] Vgl. aktuell OLG Celle, Beschl. v. 17.12.2014 - 13 Verg 3/13; OLG Koblenz, Beschl. v. 03.12.2014 - Verg 8/14; EuGH, Urt. v. 09.06.2009, Rs. C-480/06 (Stadtreinigung Hamburg); EuGH, Urt. v. 19.12.2012, Rs. C-159/11 (Lecce); EuGH, Urt. v. 13.06.2013, Rs. C-386/11 (Piepenbrock); EuGH, Urt. v. 29.11.2012, Rs. C-182/11 (Econord).
- [7] So OLG Düsseldorf, Beschl. v. 21.06.2006 - VII-Verg 17/06, NZBau 2006, S. 662; OLG Naunburg, Beschl. v. 03.11.2005 - I Verg 9/05, NZBau 2006, S. 58 ff. (60); Flömer/Tomerius, NZBau 2004, S. 660 ff. (663); Ziekow/Siegel, Verg Arch 96 (2005), S. 119 ff. (134); Ganske, in: Reidt/Stickler/Glahs (Hrsg.), VergabeR, 2011, § 99 GWB, Rn. 40 ff.; Potthast/Klöck, NZBau 2007, S. 496 ff. (498); Burgi, NZBau 2005, S. 208 ff. (210 f.); Düsterdiek, NZBau 2006, S. 618 ff.; differenzierend bereits Jennert, NZBau 2010, S. 150 ff. (151).
- [8] Vgl. aktuell Europäische Kommission, Analytical Grids on the Application of State Aid Rules to the Financing of Infrastructure Projects, Version: September 2015, veröffentlicht am 21.09.2015, Grid Nr. 8, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html; Handbuch Europäisches Beihilferecht, herausgegeben vom hessischen Städtetag, Hessischer Städte- und Gemeindebund, Hessischer Landkreistag in Zusammenarbeit mit der KPMG Rechtsanwaltsgesellschaft mbH, August 2015; Niemeyer/Hirsbrunner, EuZW 2000, S. 364 ff.; Koenig, IR 2013, S. 338 ff.; Gesterkamp/Hellstern/Koenig, WRP 2011, S. 1047 ff.; Quardt, EuZW 2002, S. 424 ff.; Geburtig, EuZW 2005, S. 716 ff.; Müller, NWZ 2009, S. 1536 ff.; Jennert/Pauka, KommJur 2009, S. 321 ff.; Jennert/Manz, KommJur 2009, S. 367 ff.; Sonder, KommJur 2013, S. 121 ff.; Schmidt, DÖV 2013, S. 929 ff.; Beschl. der Kommission v. 23.02.2011 über die staatliche Beihilfe C 58/06 (Verkehrsverbund Rhein-Ruhr); Beschl. der Kommission v. 01.10.2014 über die mutmaßliche Infrastrukturbeihilfe Deutschland SA.36147 (Pro Papier PM2 GmbH), jeweils abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.

- [9] Dazu grundlegend BGH, Urt. v. 10.02.2011 - I ZR 213/08 (Flughafen Lübeck-Blankensee); BGH, Urt. v. 10.02.2011 - I ZR 136/09 (Flughafen Frankfurt-Hahn); dazu auch Schumacher, KommJur 2012, S. 179 ff.; Soltész, EuR 2012, S. 60 ff.; Martin-Ehlers, EuZW 2011, S. 583 ff.
- [10] Zu den verbleibenden Beweisschwierigkeiten, vgl. Soltész, EuR 2012, S.60 ff. (65 f.).
- [11] Dazu auch Schumacher, KommJur 2012, S. 179 ff.; Soltész, EuR 2012, S.60 ff.
- [12] Vgl. nur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Modernisierung des EU-Beihilferechts (Text von Bedeutung für den EWR) vom 08.05.2012, COM (2012) 209 final.
- [13] Vgl. Handbücher zum Wettbewerbsrecht, jeweils aktuelle Fassung, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/compilation/state_aid_15_04_14_de.pdf.
- [14] Vgl. Competition Policy Brief, State aid modernisation – a major revamp of EU State aid control, Issue 11, November 2014, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html l
- [15] Vgl. EuGH, Urt. V. 16.05.2000, Rs. C-83/98, Rn. 25 (Ladbroke), Randnummern ohne gesonderten Fundstellennachweis beziehen sich im Folgenden auf die offizielle Veröffentlichung der Europäischen Gerichte unter: www.curia.europa.eu.; EuG, Urt. v. 12.12.2000, Rs. T-296/97, Rn. 95 (Alitalia).
- [16] Vgl. aktuell dazu EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 96 f. m. w. N. der Rechtsprechung.
- [17] Siehe insbesondere Art. 3 Abs. 3 EUV; Art. 3 Abs. 1 b) AEUV.
- [18] Heidenhain, in: Handbuch des Europäischen Beihilferechts, 2009, § 3 Rn. 11, „[...] in order to cover all state aid in any form what so ever [...]“.
- [19] Aktionsplan staatliche Beihilfen, weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen, Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005 bis 2009, KOM (2005), 107 final, 1.3. Rn. 18 ff., insbesondere Rn. 21.; zur Konvergenz von Kartell- und Beihilferecht vgl. Martin-Ehlers, EuZW 2010, S. 287 ff.
- [20] Vgl. EuGH, Urt. v. 14.10.1987, Rs. C-248/84 (Deutschland/Kommission); EuGH, Urt. v. 06.03.2002, Rs. T-92/00 (Territorio Histórico de Álava).
- [21] Siehe dazu Heidenhain, in: Handbuch des Europäischen Beihilferechts, 2009, § 4 Rn. 36 f.
- [22] Definitionen u.a. der Begriffe öffentliches Unternehmen oder öffentliche Hand sind legal-definiert in Art. 2 a) der Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 06.11.2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, AbLEU L 318/17 vom 07.11.2006.
- [23] EuGH, Urt. v. 16.05.2002, Rs. C-482/99 (Stardust Marine).
- [24] Umfassend dazu Mitteilung der Kommission, Entwurf - Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2014, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.
- [25] Vgl. EuGH, Urt. v. 11.07.1996, Rs. C-39/94 (SFEI); EuGH, Urt. v. 29.04.1999, Rs. C-342/96 (Spanien/Kommission).
- [26] Vgl. EuGH, Urt. v. 23.04.1991, Rs. C-41/90 (Höfner und Elser); EuG, Urt. v. 19.02.2002, Rs. C-309/99 (Wouters).
- [27] Vgl. EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung).
- [28] Zum extensiven und funktionalen Unternehmensbegriff, vgl. Bungenberg, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, 2013, S. 110 ff.
- [29] Lübbig/Martin-Ehlers, in: Beihilfenrecht der EU, 2009, Rn. 151.

- [30] EuGH, Urt. v. 18.06.1998, Rs. C-35/96 (Kommission/Italien), Rn. 36.
- [31] Bungenberg, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), *Europäisches Beihilfenrecht*, 2013, S. 111; Bartosch, *EU-Beihilfenrecht*, Einl. Rn.22.
- [32] Vgl. EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 69 ff.
- [33] Vgl. aktuell Europäische Kommission, *Analytical Grids on the Application of State Aid Rules to the Financing of Infrastructure Projects*, Version: September 2015, veröffentlicht am 21.09.2015, Grid Nr. 8, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.
- [34] Vgl. Umfassend dazu Mitteilung der Kommission, Entwurf - Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2014, S. 7 ff., abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.
- [35] Kleine/Sühnel, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), *Europäisches Beihilfenrecht*, 2013, S. 128.
- [36] Vgl. EuGH, Urt. v. 21.03.1991, Rs. C-305/89 (Alfa Romeo).
- [37] Vgl. EuGH, Urt. v. 21.03.1990, Rs. C-142/87 (Tobemeuse); EuGH, Urt. v. 21.03.1991, Rs. C-305/89 (Alfa Romeo).
- [38] Umfassend dazu Kleine/Sühnel, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), *Europäisches Beihilfenrecht*, 2013, S. 128 ff.
- [39] Vgl. Art. 107 Abs. 1 AEUV.
- [40] Vgl. EuGH, Urt. v. 22.12.2008, Rs. C-487/06 P (British Aggregates), Rn. 85; Urt. v. 29.02.1996, Rs. C-56/93 (Belgien/Kommission), Rn. 79.
- [41] Dazu auch Bartosch, *EU-Behilferecht*, Art. 87, Rn. 1; vgl. auch EuGH, Urt. v. 7.06.1999, Rs. C-75/97 (Mariabel); EuGH, 08.11.2003, Rs. C-143/99 (Adria-Wien Pipelines); EuGH, Urt. v. 22.12.2008, Rs. C-487/06 (British Aggregates).
- [42] Vgl. aktuell die Entscheidungen der Europäischen Kommission zur Zulässigkeit der Gewährung rein lokaler Fördermaßnahmen SA.37432, SA.37904, SA.33149, SA. 38035, SA39403, SA.37963 und SA.38208, IP/15/3889, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.
- [43] Vgl. EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung).
- [44] Vgl. Jennert/Pauka, *KommJur* 2009, S. 321 ff. (322 f.).
- [45] Ausführlich dazu Götz/Martinez-Soria, in: Dausies, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 2011, H. III., Rn. 127 f. m. w. N.
- [46] Vgl. Rn. 17 der Bekanntmachung der Kommission - Rechtswidrige und mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfen: Gewährleistung der Umsetzung von Rückforderungsentscheidungen der Kommission in den Mitgliedstaaten (2007/C272/05), *AblEU C 272/4* vom 15.11.2007; zum Grundsatz des Vertrauensschutzes siehe EuGH, Urt. v. 20.03.1997, Rs. C-24/95 (Alcan), Rn. 25, Urt. v. 20.09.1990, Rs. C-5/89 (BUG-Alutechnik), Rn. 13 und 14.
- [47] EuGH, Urt. v. 04.04.1995, Rs. C-348/93 (Kommission/Italien), Rn. 27.
- [48] Vgl. EuGH, Urt. v. 19.06.1973, Rs. 77/72 (Capolongo), Rn. 6; EuGH, Urt. v. 11.12.1973, Rs. 120/73 (Lorenz), Rn. 8; EuGH, Urt. v. 30.11.1993, Rs. C-189/91 (Kirsammer-Hack), Rn. 14; Bartosch, *EU-Beihilfenrecht*, Art. 88, Rn. 5.
- [49] Vgl. BGH, *EuZW* 2003, S. 444 ff. mit Anm. Pechstein, *EuZW* 2003, S. 447 f.; BGH, *EuZW* 2004, S. 252 ff.; kritisch dazu Heidenhain, *EuZW* 2005, S. 135 ff.; Koenig, *EuZW* 2003, S. 417 ff.; Martin-Ehlers/Strohmeier, *EuZW* 2009, S. 557 ff.

- [50] Vgl. EuGH, Urt. v. 20.09.1990, Rs. C-5/89, Rn. 14; EuGH, Urt. v. 23.02.2006, Verb. Rs. C-346/03 und C-529/03, Rn. 63 ff.; BGH, Urt. v. 20.01.2004, EuZW 2004, S. 252 ff. (254).
- [51] Zur Frage der Haftung eines Geschäftsführers einer GmbH nach § 43 Abs. 2 GmbHG wegen einer gegen eine GmbH auf Grundlage von § 81 GWB verhängten Kartellgeldbuße, vgl. LArbG Düsseldorf, Urt. v. 20.01.2015 - 16 Sa 459/14; zur Haftung des Geschäftsführers wegen Rückforderung von Zuwendungen aufgrund von Vergaberechtsverstößen, vgl. LG Münster, Urt. v. 18.05.2006 - 12 O 484/05.
- [52] Vgl. IDW Prüfungsstandard: Prüfung von Beihilfen nach Art. 107 AEUV insbesondere zugunsten öffentlicher Unternehmen (IDW PS 700), Stand: 07.09.2011; Ausnahmen davon, wenn EU-Organen bei dem Empfänger einer Beihilfe begründete Erwartungen geweckt haben, vgl. EuGH, Urt. v. 24.11.2005, Rs. C-506/03, Rn. 58.
- [53] Vgl. EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. C-309/12; Beschl. der Europäischen Kommission vom 25.04.2012 (2012/485/EU) über die staatliche Beihilfe SA.25051 (C 19/10) (Ex. NN 23/10).
- [54] Vgl. von Lennep, in: Schneider (Hrsg.), Handbuch interkommunale Zusammenarbeit, 2. Auflage 2012, S. 17.
- [55] Vgl. Gruneberg, Abwasserbeseitigung durch kommunale Unternehmen, S. 152 m. w. N.
- [56] Klieve, in: Held/Winkel/Wanleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, Bd.2, GKG NW, § 19, S. 1.
- [57] Klieve, in: Held/Winkel/Wanleben, Kommunalverfassungsrecht NRW, Bd.2, GKG NW, § 19, S. 1.
- [58] Gruneberg, Abwasserbeseitigung durch kommunale Unternehmen, S. 152 m. w. N.
- [59] Vgl. EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 5 ff.
- [60] Zum Verfahrensgang vgl. VG Trier, Urt. v. 02.12.2008 - 1 K 533/08; OVG Koblenz, Urt. v. 24.11.2009 - 6 A 10113/09; BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 - 3 C 44.09; Europäische Kommission, Beschl. v. 25.04.2012 über die staatliche Beihilfe SA.25051 (C 19/210) ex 23/210.
- [61] Vgl. EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 51 mit Bezugnahme auf EuGH, Urt. v. 10.01.2006, Rs. C-222/04, Rn. 107 f. m. w. N. der Rechtsprechung.
- [62] Vgl. Umfassend dazu Mitteilung der Kommission, Entwurf - Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfen nach Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2014, S. 7 ff., abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.
- [63] Vgl. EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 52 f.
- [64] EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 59.
- [65] Vgl. zur kommunalen Abfallwirtschaft insgesamt als Einrichtung des Umweltschutzes und demnach nicht-wirtschaftliche Unternehmung OVG NRW, Beschl. v. 12.10.2004 - 15 B 1873/04; OLG Düsseldorf, Urt. v. 28.10.1999 - 2 O 7/99; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urt. v. 28.03.2000 - VG N 12/98; außerdem Cronauge, in: Cronauge/van Lennep/Knirsch, GO NW, Loseblatt, Stand: September 2011, § 107 VII.11.
- [66] Zur Beihilferelevanz durch zu niedrige Abwassergebühren oder -entgelte, vgl. Europäische Kommission, Beschl. v. 01.10.2014, SA. 36147.
- [67] EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 67.
- [68] EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 96 ff.; EuGH, Urt. v. 02.09.2010, Rs. C-290/07 P, Rn. 66; EuGH, Urt. v. 26.09.1996, Rs. C-241/94, Rn. 33.
- [69] Dazu aktuell Europäische Kommission, Analytical Grids on the Application of State Aid Rules to the Financing of Infrastructure Projects, Version: September 2015, veröffentlicht am 21.09.2015, Grid Nr. 8, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html; Europäische Kommission, Entscheidung v. 24.12.2010, N 495/2009.

- [70] BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 3 C 44.09.
- [71] Europäische Kommission, Beschl. v. 25.04.2012, a. a. O., Rn. 173.
- [72] Europäische Kommission, Beschl. v. 25.04.2012, a. a. O., Rn. 174.
- [73] Europäische Kommission, Beschl. v. 25.04.2012, a. a. O., Rn. 172.
- [74] So bereits EuGH, Urt. v. 20.11.2003, Rs. C-126/01 (GEMO).
- [75] EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 112 ff.
- [76] EuGH, Urt. v. 24.07.2003, Rs. C-280/00 (Altmark).
- [77] Vgl. aktuell OVG NRW, Urt. v. 21.09.2015 - 20 A 2120/14, S. 36 des Urteilsumdrucks; BVerfG, Beschl. v. 28.08.2014 - 2 BvR 2639/09, NVwZ 2015, S. 52; EuGH, Urt. v. 10.11.1998, Rs. C-360/96 (BFI Holding), Rn. 52, und vom 23.05.2000, Rs. C-209/98 (Sten & Grus), Rn. 76.
- [78] Vgl. Protokoll 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, AblEU C 83/308 vom 30.03.2010.
- [79] Vgl. Pesaresi/Sinnaeve/Guigue-Koepfen/Wiemann/Radulescu, The New State Aid Rules for Services of General Economic Interest, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html.
- [80] Beschl. der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, AblEU L 7/3 vom 11.01.2012.
- [81] Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfenvorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, AblEU C 8/14 vom 11.01.2012.
- [82] Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 06.11.2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, AblEU L 318/17 vom 07.11.2006.
- [83] Rahmen der Europäischen Union für staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen (2011), AblEU C 8/15 vom 11.01.2012.
- [84] Verordnung (EU) Nr. 360/2012 der Kommission vom 25.04.2012 über die Anwendung der Art. 107 und 108 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf de-minimis-Beihilfen an Unternehmen, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erbringen, AblEU L 114/8 vom 26.04.2012.
- [85] EuGH, Urt. v. 24.07.2003, Rs. C-280/00 (Altmark), Rn. 89.
- [86] Ausführlich hierzu Beschluss der Kommission vom 20.12.2011, a.a.O., Rn. 12 ff. sowie Art. 4.
- [87] Storr, in: Birnstiel/Bungenberg/Heinrich (Hrsg.), Europäisches Beihilfenrecht, S. 814.
- [88] Vgl. Art. 4 des Beschl. der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, AblEU L 7/3 vom 11.01.2012.
- [89] Vgl. EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 145; vgl. Art. 5 des Beschl. der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, AblEU L 7/3 vom 11.01.2012.
- [90] EuGH, Urt. v. 24.07.2003, Rs. C-280/00 (Altmark), Rn. 92.

- [91] EuG, Urt. v. 16.07.2014, Rs. T-309/12 (Zweckverband Tierkörperbeseitigung), Rn. 186 f.; Vgl. Erwägungsgrund 4 des Beschl. der Kommission vom 20.12.2011 über die Anwendung von Art. 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf staatliche Beihilfen in Form von Ausgleichsleistungen zugunsten bestimmter Unternehmen, die mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, AblEU L 7/3 vom 11.01.2012.
- [92] Vgl. Kliewe, in: Heldt/Winkel/Wansleben, a. a. O., § 19, S. 1.
- [93] So Europäische Kommission, Beschl. v. 25.04.2012, a. a. O.
- [94] So Soltész, EuZW 2014, S. 422 ff. (427), in Bezug auf die äußerst praxisrelevanten Fragen der Europarechtskonformität von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für Anstalten des öffentlichen Rechts, bezugnehmend auf Europäische Kommission, Entscheidung v. 27.03.2012 (E 10/2000).
- [95] In diesem Sinne wohl auch Europäische Kommission, Analytical Grids on the Application of State Aid Rules to the Financing of Infrastructure Projects, Version: September 2015, veröffentlicht am 21.09.2015, Grid Nr. 8, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html: *„No potential effect on competition and trade occur if the beneficiary holds an exclusive right in the waste management services markets and is not and cannot be active on other markets (e.g. energy generation) or geographic areas open to competition.“*
- [96] Dazu etwa Ziekow, NZBau 2015, S. 258 ff. (260); Dreher, in: Immenga/Mestmäcker, GWB, 5. Auflage (2014), § 99, Rn. 126; OLG Celle, Beschl. v. 17.12.2014 – 13 Verg 3/13, Rn. 69, zitiert nach juris; EuGH, Urt. v. 11.05.2006, Rs. C-340/04 (Carbotermo), Rn. 60.
- [97] Dazu aktuell Europäische Kommission, Analytical Grids on the Application of State Aid Rules to the Financing of Infrastructure Projects, Version: September 2015, veröffentlicht am 21.09.2015, Grid Nr. 8, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/competition/index_en.html; Europäische Kommission, Entscheidung v. 24.12.2010, N 495/2009.
- [98] Dazu auch Mitteilung der Europäischen Kommission v. September 2015, a. a. O., S. 2; außerdem Richtlinie 2006/111/EG der Kommission vom 16.11.2006 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und den öffentlichen Unternehmen sowie über die finanzielle Transparenz innerhalb bestimmter Unternehmen, Amtsblatt EU L 318/17 v. 17.11.2006, S. 17 ff.

Wolfgang Veldboer

Aspekte der Liquiditätssteuerung zur Finanzierung von Deponienachorgekosten von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE)

1 Einführung

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger haben nach § 20 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) die in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus privaten Haushaltungen und Abfälle zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen nach Maßgabe der §§ 6 bis 11 KrWG zu verwerten oder nach Maßgabe der §§ 15 und 16 KrWG zu beseitigen. Die Finanzierung erfolgt über öffentlich-rechtliche Gebühren oder privatrechtliche Entgelte. Der Regelfall ist die Finanzierung über die öffentlich-rechtlichen Gebühren, die den Bestimmungen der landesspezifischen Kommunalabgabengesetze entsprechen müssen. Diese Bestimmungen sind im Grunde als Höchstgrenze zu verstehen. Die öffentlich-rechtlichen Gebühren decken insbesondere die laufenden Aufwendungen (z.B. Instandhaltungsaufwand, Personalaufwand, Verwaltungsaufwand) sowie die kalkulatorischen Kosten (insbesondere Abschreibungen und Zinsen, aber auch etwaige Risikozuschläge) ab.

Während eine Reihe von Aufwendungen aus den handelsrechtlichen Jahresabschlüssen (z.B. Materialaufwand, Personalaufwand, Sonstiger betrieblicher Aufwand) grundsätzlich unverändert in die Gebührenkalkulation übernommen werden können, soweit es sich um Kosten des relevanten Kalkulationszeitraumes handelt, gibt es nur einige wenige Parameter (z.B. Abschreibungen auf Basis von tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwerten), die den öffentlichen-rechtlichen Entsorgungsträgern einige Entscheidungsspielräume offen lassen. Dabei müssen die öffentlich-rechtlichen Gebühren nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt werden (vgl. § 6 Abs. 2 KAG NRW, § 10 Abs. 2 KAG Hessen, § 5 Abs. 2 NKAG). Die weitere Ausgestaltung bleibt dann dem einzelnen Aufgabenträger überlassen, wobei hier insbesondere die aktuelle Rechtsprechung in dem jeweiligen Bundesland zu beachten ist.

Hierbei bedürfen die kalkulatorischen Kosten einer gesonderten Betrachtung. So ist beispielsweise nicht gewährleistet, dass die im handelsrechtlichen Jahresabschluss ausgewiesenen Abschreibungen in die Gebührenkalkulation übernommen werden dürfen oder modifiziert werden müssen. Etwaige Risikozuschläge sowie die kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung fehlen zudem gänzlich in der handelsrechtlichen Rechnungslegung. Ebenso gesondert zu betrachten sind die Geschäftsvorfälle, die durch den aktuellen Betrieb der öffentlich-rechtlichen Einrichtung Aufwendungen verursachen, die aber erst in späteren Jahren zu Liquiditätsabflüssen führen. Das betrifft insbesondere langfristige Rückstellungen, wie beispielsweise die Pensionsrückstellungen und die sogenannten Deponierückstellungen für die Nachsorge geschlossener Deponien. Die Aufwendungen für die Pensionäre und die Nachsorgeaufwendungen für die Deponien fallen in

den Zeiträumen liquiditätswirksam an, in denen keine Leistung mehr für die Entsorgung der Abfälle erbracht wird. Da aber der Nutzer der Einrichtungen auch diese Aufwendungen über die Gebühren abgelten muss, sind diese während der aktiven Betriebsphase entsprechend zu berücksichtigen. Dieses geschieht durch die Bildung von entsprechenden Rückstellungen. Im Weiteren werden hier nur die sogenannten Deponierückstellungen betrachtet. Durch die aufwandswirksame Bildung von Rückstellungen wird der Gebührenbedarf erhöht, was c.p. durch die Erträge zu einem Liquiditätszufluss, aber noch zu keinem Liquiditätsabfluss führt. Bezogen auf das Jahresergebnis einer Gesellschaft führt dieses zu keiner Eigenkapitalveränderung: Der Aufwand für die Bildung der Rückstellung wird kompensiert durch den Ertrag der Gebühren unter gleichzeitigem Liquiditätszufluss. Vereinfacht wirkt sich das in der Bilanz wie folgt aus:

Tabelle 1: Vereinfachte Darstellung in der Bilanz

AKTIVA		PASSIVA	
<u>Anlagevermögen</u>		<u>Eigenkapital</u>	
<u>Umlaufvermögen</u>		<u>Fremdkapital</u>	
- Bankguthaben	1.000	- Deponierückstellungen	1.000

Der Effekt aus der vorgeschriebenen Abzinsung von langfristigen Rückstellungen wird hier vernachlässigt. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass die Höhe der Abzinsungssätze, der Zeitraum der Abzinsung und der Ansatz von Preissteigerungsraten der Nachsorgeaufwendungen und damit auch die jeweiligen jährlichen Zuführungen zu den Deponierückstellungen sowohl im Handels- und Steuerrecht als auch im Gebühren- und Preisrecht jeweils gesondert zu betrachten sind. Dieses wird hier jedoch nicht dargestellt, sondern nur die Liquiditätsaspekte.

Die über die Gebühren zugeflossenen finanziellen Mittel für die Deponierückstellungen werden erst in späteren Jahren benötigt. Dieses umfasst nach § 44 Abs. 1 KrWG den Nachsorgezeitraum von mindestens 30 Jahren. Nicht wenige sprechen im Zusammenhang von Deponierückstellungen auch von Ewigkeitskosten. Es stellt sich die Frage, wie zwischenzeitlich mit der Liquidität umgegangen wird. Hier gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Verbleib beim örE als Finanzanlage
- Verwendung beim örE für die Finanzierung anderer Investitionen
- Verwendung beim örE mit einem Spartenbetrieb für Investitionen der anderen Sparte
- Verwendung für ein Cashpooling mit dem Träger der örE.

Dabei sind einige kommunal- und abgabenrechtliche Besonderheiten zu beachten. Einige Aspekte werden hier nachfolgend betrachtet. Die Betrachtung erfolgt in erster Linie auf Basis der landesrechtlichen Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen. Die Regelungen sind jedoch so oder so ähnlich in den meisten anderen Bundesländern wiederzufinden.

2 Verbleib der Liquidität beim öRE als Finanzanlage

2.1 Kommunalabgabenrechtliche Aspekte

Wie eingangs erwähnt, muss die Gebührenkalkulation nach den Kommunalabgabengesetzen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen entsprechen. Die Frage ist, wie sich die zugeflossene Liquidität in der Gebührenkalkulation auswirkt. Kernfrage dabei ist, ob die Liquidität und mittelbar die Deponierückstellung als Passivposten in der Bilanz bei der Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen zu berücksichtigen sind. Die kalkulatorischen Zinsen werden auf Basis des betriebsnotwendigen Anlagekapitals vermindert um das Abzugskapital ermittelt. Das Abzugskapital muss dabei in einem sachlichen Zusammenhang mit dem betriebsnotwendigen Anlagekapital stehen. Dieses betrifft beispielsweise Investitionszuschüsse oder Anliegerbeiträge, jedoch keine langfristigen Rückstellungen wie Deponierückstellungen. Soweit mit den Deponierückstellungen auch Investitionen im herkömmlichen Sinne abgegolten werden sollen, betrifft es nur zukünftige Investitionsausgaben. Diese können aber nicht Bestandteil des heutigen verzinslichen Anlagekapitals sein. Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Deponierückstellungen und die daraus resultierende Liquidität keinen Einfluss auf die Ermittlung der kalkulatorischen Zinsen bzw. des zu verzinsenden Anlagekapitals haben.

Allerdings werden mit der zur Verfügung stehenden Liquidität grundsätzlich Zinserträge generiert. Diese wiederum sind in der Gebührenkalkulation als sonstiger Deckungsbeitrag gebührenmindernd zu berücksichtigen (siehe Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Bearb.: Schulte/Wiesemann in Tz. 61 zu § 6 KAG). Die Berücksichtigung von Zinserträgen ist auch geboten, wenn diese zwar pagatorisch nicht erzielt werden, durch die Verwendung der Liquidität für andere Zwecke jedoch anderweitig Kreditaufnahmen und damit Zinsaufwendungen vermieden werden. Da die Nutzer der Deponie (über die Abfallgebühren) bereits Gelder zur Verfügung gestellt haben, ist hier in der Gebührenkalkulation für die Deponienachsorge ein angemessener rechnerischer Zinsertrag zu berücksichtigen.

2.2 Vorgaben für Geldanlagen

Seit der Finanzmarktkrise haben sich einige Rahmenbedingungen auf dem Kapitalmarkt geändert und werden sich auch in Zukunft weiter ändern. Dieses betrifft insbesondere die Kreditinstitute und deren Refinanzierungsmöglichkeiten, aber auch deren Vorgaben zur Unterlegung der Bankgeschäfte mit einem bestimmten Eigenkapital. Das hat Auswirkungen sowohl auf die Möglichkeiten der Zurverfügungstellung von Krediten – auch von Kommunalkrediten – als auch auf den Zinssatz. So ist in der Praxis zu beobachten, dass längst nicht mehr alle Kreditinstitute in jedem Fall Kreditangebote erstellen. Das Gleiche ist auch im umgekehrten Fall zu beobachten: Längst nicht mehr alle Kreditinstitute sind interessiert, Gelder für ihre Kunden anzulegen. Sofern die Gelder angelegt werden, sind die Zinsversprechen derzeit extrem niedrig. Auf die Betriebe, die über einen entsprechende Liquidität verfügen, wirkt sich die aktuelle Finanzmarktsituation negativ

aus, da es schwerfällt, signifikante Zinserträge zu generieren. Von daher wird intensiv über alternative Geldanlagen nachgedacht. Diese müssen jedoch bestimmte Anforderungen erfüllen, die nachstehend dargestellt sind.

Grundsätzlich gilt das Recht der Finanzhoheit im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen (Artikel 28 Abs. 2 des Grundgesetzes). Im Weiteren gilt auch der Grundsatz der geordneten Haushaltswirtschaft. So sind die Kommunen zur sorgfältigen Vermögensverwaltung und zur Sicherstellung einer dauerhaften Aufgabenerfüllung verpflichtet. Hieraus wird auch ein allgemeines Spekulationsverbot abgeleitet. So heißt es beispielsweise in § 90 Abs. 2 der Gemeindeordnung von Nordrhein-Westfalen (GO NRW): „Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag erbringen.“ Dieser Handlungsrahmen, der zunächst nur für die Kommunen gilt, wird auch auf die kommunalen Betriebe transferiert. Auch im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen ist bei der Beantwortung der Fragen zu § 53 des Haushaltgrundsatzgesetzes (HGrG) auch auf Aspekte des Finanzmanagements (u.a. in Fragenkreis 3 zu Planungswesen, Rechnungswesen, Informationssystem und Controlling, Fragenkreis 4 zur Risikofrüherkennung und Fragenkreis 5 zu Finanzinstrumenten, anderen Termingeschäften, Optionen und Derivaten) einzugehen. Im Allgemeinen bestehen folgende Aufgaben des kommunalen Finanzmanagements:

- Verwaltung von Finanzvermögen und Finanzschulden
- Liquiditätssteuerung
- Management der finanziellen Risiken
- Organisation und Abwicklung des Zahlungsverkehrs incl. der Kasse
- Organisation und Steuerung des Forderungsmanagements
- Finanzplanung
- Abbildung der Finanzgeschäfte in der Rechnungslegung
- Finanzberichterstattung und -controlling
- Kommunikation mit Banken, Wirtschaftsprüfern und sonstigen „Kontrolleuren“.

Strategische Aspekte schlagen sich in einer

- Schuldenstrategie und einer
- Geldanlagestrategie

nieder. Die Geldanlagestrategie umfasst Aspekte einer marktgerechten Rendite, das Primat von Sicherheitsaspekten sowie das Einhalten von rechtlichen Rahmenvorgaben (Compliance).

Zunächst ist die Liquidität der Kommune sicherzustellen (§ 75 Abs. 6 GO NRW). Zudem ist eine angemessene Liquiditätsplanung einzurichten (§ 89 Abs. 1 GO NRW). Hierdurch soll die jederzeitige Zahlungsfähigkeit sichergestellt werden. Ein Betrieb ist zahlungsfähig, wenn er alle finanziellen Verpflichtungen zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit in voller Höhe erfüllen kann. Soweit freie

liquide Mittel zur Verfügung stehen, sind insbesondere folgende Determinanten der Anlageentscheidung zu werten:

- Unter welchen Voraussetzungen besteht die Möglichkeit einer Kapitalanlage?
- Gibt es rechtliche Rahmenbedingungen über die Art der Kapitalanlage (zulässige bzw. unzulässige Geschäfte)?
- Bestehen Vorschriften über die Anlagefrist (befristet bzw. unbegrenzt)?
- Wie ist das Anlagerisiko zu messen und zu steuern?

Hinweise zur Beantwortung dieser Fragen gibt in NRW der Runderlass des Innenministeriums vom 11. Dezember 2012 - 34 - 48.01.10.16 -416/12 -: Anlage von Kapital durch Gemeinden und Gemeindeverbände (Kommunale Kapitalanlagen).

Bei der Anlage des Kapitals ist auf eine ausreichende Sicherheit und einen angemessenen Ertrag zu achten. Aber im Zweifel wird auch gelten, dass die Sicherheit der Kapital- bzw. Geldanlage Vorrang hat. Das ist insbesondere die Erhaltung des Kapitalstocks. Die Sicherheit der Geldanlage ist in letzter Konsequenz wichtiger als die Erzielung von Erträgen, denn auch hier gilt der Grundsatz: Je höher der in Aussicht gestellte Zins ist, desto höher ist auch das Risiko im Hinblick auf die Erhaltung des Kapitalstocks. Eine fundierte Liquiditätsplanung und -steuerung ist unerlässlich. Jedoch können auch Teile der Geldanlage nach besonderen Anlagegrundsätzen angelegt werden. Um einen spekulativen Charakter vorzubeugen, kommt dieses nur bei langfristig anzulegenden Geldmitteln in Betracht.

Die reine Geldanlage in Aktien wird für Kommunen und deren Betriebe überwiegend kritisch gesehen. Hierdurch ist weder der Kapitalstock noch der jährliche Ertrag nachhaltig gesichert (z.B. Aktien von großen Energieversorgern). Wenn jedoch eine solche Anlageform gewählt wird, so können in NRW die Kommunen nach dem Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 11. Dezember 2012 (MBL NRW, 2012, S. 744) zu Finanzanlagen das nicht benötigte Kapital in den Anlageformen anlegen, die von den kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen in Nordrhein-Westfalen bei solchen Geschäften nach § 16 Absatz 2 des Gesetzes über die kommunalen Versorgungskassen und Zusatzversorgungskassen im Land Nordrhein-Westfalen (VKZVKG) genutzt werden dürfen. Dabei ist auf eine angemessene Mischung des Anlageportfolios zu achten. Zusammenfassend ist festzustellen, dass bei den Kapitalanlageentscheidungen dem Aspekt der Sicherheit Vorrang vor Renditezielen zu geben ist. Insgesamt scheiden riskante Anlagemöglichkeiten aus, da deren spekulativer Charakter zu hoch ist.

Von der Geldanlage abzugrenzen sind Finanzanlagen in Form von Beteiligungen an Unternehmen nach §§ 107 ff. GO NRW. Maßgeblich für die Abgrenzung ist die unternehmerische Absicht. Eine Finanzanlage ist insbesondere dann gegeben, wenn die Kommune bzw. der Betrieb nicht Mitträger des Unternehmens werden will und auch keine unternehmerischen Ziele verfolgt. Für eine aktive Unternehmensbeteiligung spricht grundsätzlich, wenn sich ein Bezug zu den eigenen Auf-

gaben herleiten lässt und die Beteiligung an dem Unternehmen gemeinsam mit anderen Kommunen bzw. Betrieben zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung erfolgt.

Sofern man sich für eine Kapitalanlage entscheidet, ist darauf zu achten, dass diese mit der Anlagestrategie der Kommune bzw. des Betriebes übereinstimmt und dass die Finanzanlagen regelmäßig überprüft werden und somit auch Bestandteil des örtlichen Risikomanagementsystems sowie des Reportings werden. Zudem sollte eine sachgerechte Auswahl der Anlageform dokumentiert werden. Insgesamt läuft es aber trotz eines erweiterten Handlungsrahmens auf risikoarme Anlagen hinaus.

3 Verwendung der Liquidität beim öRE für die Finanzierung anderer Investitionen

In der Praxis häufiger anzutreffen ist, dass der Liquiditätszufluss aus der Bildung von Deponierückstellungen für die Finanzierung anderer Investitionen eingesetzt wird. Dabei wird vorausgesetzt, dass aus dem operativen Geschäft positive Cashflows generiert werden. Die Liquiditätszuflüsse können nun grundsätzlich für zwei Zwecke eingesetzt werden:

- Tilgung von bestehenden Krediten oder
- Finanzierung von Investitionen.

Beides ist unter den gegebenen kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen zulässig. So ist es nach dem Gebot des sparsamen Umgangs mit öffentlichen Mitteln gerade nicht opportun, neue Kredite aufzunehmen, wenn noch ausreichend liquide Mittel im Betrieb vorhanden sind. Auch wenn die Aufnahme von Krediten in der derzeitigen Situation mit historisch tiefen Zinssätzen längst nicht die finanziellen Belastungen wie in früheren Jahren nach sich ziehen, so liegen die Fremdkapitalzinsen doch stets über den Zinsen, die für risikoarme Geldanlagen zu erzielen sind.

In der Folgezeit ist allerdings zu berücksichtigen, dass die über mehrere Jahre gebildeten Deponierückstellungen später in vollem Umfang zu Liquiditätsabflüssen führen, wenn nämlich die einzelnen Nachsorgeaufwendungen umgesetzt werden. Hier stellt sich die Frage, ob der Betrieb in dieser Phase noch über ausreichend Liquidität verfügt, da dann zu diesem Zeitpunkt für die Deponien keine Liquidität mehr zufließt. Eine Darlehensaufnahme zu diesem Zeitpunkt wird i.d.R. kommunalrechtlich nicht zulässig sein, da Kredite nur für Investitionen und Umschuldungen aufgenommen werden dürfen (§ 86 Abs 1 GO NRW). Gleiches gilt sinngemäß für Eigenbetriebe (§ 86 Abs. 1 der Eigenbetriebsverordnung - EigVO - NRW) und Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 18 Abs. 1 der Kommunalunternehmensverordnung - KUV - NRW). Dieser Handlungsrahmen gilt grundsätzlich auch für kommunale Eigengesellschaften. Nach § 108 Abs. 3 Nr. 3 i.V.m. § 109 GO NRW werden die Wirtschaftsgrundsätze für die Kommunen und auch deren Betriebe in öffentlich-rechtlicher Rechtsform mittels der Satzung bzw. des Gesellschaftsvertrages auch auf diese übertragen. So sind auch kommunale Gesellschaften i.d.R. verpflichtet, einen Wirtschaftsplan mit einer entsprechenden mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung aufzustellen.

len. Wichtig ist dann die Beurteilung der Liquiditätszu- und -abflüsse aus der laufenden Geschäftstätigkeit und der Finanzierungstätigkeit. Von dem Liquiditätszufluss aus der laufenden Geschäftstätigkeit sind die planmäßigen Tilgungen abzusetzen. Der verbleibende Saldo steht dem Betrieb dann grundsätzlich für die Finanzierung von Investitionen oder weiterer Tilgung von Verbindlichkeiten zur Verfügung. In dem hier betrachteten Szenario wäre dann aber ein evtl. Überschuss zur Finanzierung der Nachsorgemaßnahmen einzusetzen. Soweit ein möglicher Liquiditätsüberschuss hierfür nicht ausreicht, ist die Finanzierung anderweitig sicherzustellen. Es stellt sich die Frage, ob dann zu dem Zeitpunkt der Umsetzung der Nachsorgemaßnahmen zur Finanzierung eine Darlehensaufnahme in Betracht kommt oder nicht. Die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Kredites (Investition oder Umschuldung) liegen zu dem Zeitpunkt wohl nicht vor, da es sich um keine Investitionen im handelsrechtlichen Sinne handelt. Sämtliche Aufwendungen in der Nachsorgephase führen zu sofortigem Aufwand, da die physisch vorhandenen Vermögensgegenstände nicht mehr für einen aktiven betrieblichen Prozess benötigt werden (also dem kein Nutzen in der Leistungserstellung gegenübersteht) und diese Aufwendungen auch nicht zu einer aktivierungsfähigen Wertsteigerung des Grundstückes führen.

Zwar wurden die Liquiditätszuflüsse aus der Deponierückstellung in den Wirtschaftsjahren zuvor möglicherweise zur Finanzierung anderer Investitionen eingesetzt und haben somit eine an sich grundsätzlich rechtlich mögliche Kreditaufnahme vermieden, jedoch sind die Voraussetzungen für die Aufnahme von Krediten Jahr für Jahr neu zu prüfen. Auch wenn insoweit anderweitige Investitionen betriebswirtschaftlich gesehen vor- oder zwischenfinanziert wurden, sind nach den bestehenden rechtlichen Vorschriften keine erneuten Kreditaufnahmen zulässig. Zur Finanzierung bleiben dann nur die Liquiditätskredite, obwohl für die Nachsorgemaßnahmen grundsätzlich in den Vorperioden ausreichend finanzielle Mittel zugeflossen sind.

Es liegt auf der Hand, dass das nicht von Vorteil ist. Daher ist eine rechtzeitige, ausreichende und sorgsame Liquiditätsplanung über den gesamten Zeitraum der Nachsorge unerlässlich. Dieses auch insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass die Liquiditätsabflüsse keinesfalls gleichmäßig über den Nachsorgezeitraum erfolgen, sondern in einzelnen Jahren auch verstärkt auftreten (z.B. bei Oberflächenabdichtungen, Fassung und Verwertung der Deponiegase und Sickerwässer). Zur Dokumentation empfiehlt es sich, in den Liquiditätsbetrachtungen festzuhalten, für welche Zwecke die Liquiditätszuflüsse aus der Bildung der Deponierückstellungen eingesetzt wurden.

4 Verwendung der Liquidität beim öRE mit einem Spartenbetrieb für Investitionen der anderen Sparte

Eine ähnliche Situation ergibt sich bei einem Betrieb, der mehrere Sparten aufweist. Dieses kann beispielsweise ein Entsorgungsbetrieb mit den hoheitlichen Aufgaben der Abfallentsorgung einschließlich des Deponiebetriebes und der Abwasserbeseitigung sein. Hier stellt es sich so dar, dass die handelsrechtliche Gewinn- und Verlustrechnung auf die Sparten „Abfallentsorgung“ und

„Abwasserbeseitigung“ aufgeteilt wird, jedoch nicht in der Bilanz. Hier erfolgt dann eine Gesamtdarstellung und keine separaten Spartenbilanzen, wie es beispielsweise bei Energieversorgern der Fall ist (siehe hierzu § 6 b Abs. 3 Energiewirtschaftsgesetz - EnWG -). Die Problematik ist im Grunde genau die gleiche wie vorstehend unter Ziffer 3 dargestellt. Allerdings haben die liquiden Mittel hier quasi die Sphäre der Abfallentsorgung verlassen und wurden im Rahmen der Gesamtbewirtschaftung der Mittel für den hoheitlichen Bereich „Abwasserentsorgung“ eingesetzt. Dieses ist auch unter betriebswirtschaftlichen Aspekten sinnvoll. Auf der anderen Seite müssen die finanziellen Mittel für die Nachsorgemaßnahmen auch wieder zur Verfügung stehen, wenn sie benötigt werden.

Zum anderen sind hier durchaus auch für kalkulatorische Zwecke Unterscheidungen bei diversen Bilanzwerten vorzunehmen. Dieses gilt natürlich vornehmlich für die Zuordnung des Anlage- und des Abzugskapitals. Aber auch die finanziellen Positionen (sowohl Guthaben als auch Verbindlichkeiten) sind angemessen aufzuteilen. Sofern die erhaltenen Liquiditätszuflüsse aus der Bildung der Deponierückstellungen in der Sparte „Abfallentsorgung“ im Rahmen der Gesamtbewirtschaftung der Mittel in der Sparte „Abwasserbeseitigung“ verwendet wurden, ist hier ein entsprechender Ausgleichsposten zu berücksichtigen. Die betriebswirtschaftlichen Grundsätze der Gebührenermittlung nach dem Kommunalabgabengesetz gebieten es auch, dass die Zurverfügungstellung von Liquidität zwischen den beiden hoheitlichen Aufgabenbereichen auch angemessen verzinst wird. Auch wenn keine getrennten Bilanzen zu erstellen sind, sollten hier aus Gründen der Dokumentation entsprechende Verrechnungsposten zwischen den Sparten ermittelt, fortgeführt und verzinst werden. Nur so kann eine verursachungsgerechte Kalkulation der Gebühren sichergestellt werden.

5 Verwendung der Liquidität für einen Cashpool mit den Träger der öRE

Insbesondere seit dem die kommunalen Einrichtungsträger einen Gesamtabschluss nach § 116 GO NRW erstellen, werden die tatsächlichen Vermögens- und Finanzlagen transparent dargestellt. Eine der wichtigsten Erkenntnisse ist neben dem Wissen um das gesamte Vermögen und der gesamten Verschuldung insbesondere die Höhe der liquiden Mittel im „Konzern Kommune“. Die Betrachtungen, die in einem Mehrspartenbetrieb angestellt werden, gelten vom Grundsatz her auch für den „Konzern Kommune“. Der Einrichtungsträger hat darauf zu achten, dass seine betrieblichen Einrichtungen mit einem angemessenen Kapital ausgestattet sind. Soweit defizitäre Einrichtungen vorhanden sind, müssen diese nachhaltig gestärkt werden. Dieses geschieht durch Kapitaleinlagen, der Einlage ertragbringender Beteiligungen oder der Übernahme der jeweiligen Jahresverluste. Soweit es den Transfer von Liquidität betrifft, werden auch Darlehensvereinbarungen im kommunalen Verbund abgeschlossen. Auch hier ist ein angemessener Zinssatz zu vereinbaren.

Eine Möglichkeit einer von vornherein gemeinschaftlichen Mittelbewirtschaftung ist das sogenannte Cashpooling. Unter Cashpooling versteht man die Zusammenführung von Überschussliquidität

zur Vermeidung unnötiger Kreditaufnahmen. Üblicherweise erfolgt dabei eine Zusammenführung aller Liquiditätskonten als letzte Tagesbuchung auf dem Konto eines Kreditinstitutes. Dabei ist es zwar vorteilhaft, wenn alle teilnehmenden Einheiten über das Liquiditätskonto beim selben Kreditinstitut verfügen, jedoch ist ein Cashpooling auch institutsübergreifend möglich. Dieses stellt das folgende Schaubild dar:

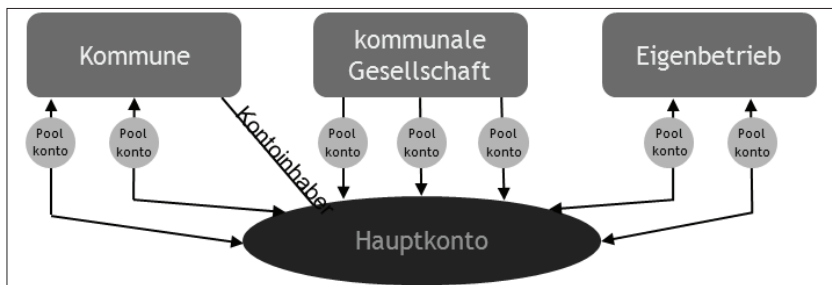


Abbildung 1: Das Cashpooling

Die Vorteile des Cashpoolings können nur bei bestehender Überschussliquidität sowie einer ausreichend hohen Zinsspanne zwischen Geldanlage und Geldaufnahme für die Banken realisiert werden. Allerdings ist die höhere Liquiditätstransparenz im „Konzern Kommune“ und der unmittelbare Zugriff auf physische Liquidität auf dem Poolhauptkonto ein wichtiger Zusatzeffekt. Durch die Liquiditätszusammenführung entstehen „konzerninterne“ Darlehensbeziehungen, die marktgerecht zu verzinsen und abzustimmen sind. Sofern abwicklungshalber interne Konten (auch: Geldverkehrskonten) geführt werden, sollte die Kontoführung durch die Kommune durchgeführt werden; eine automatische Verzinsung der Tagessalden ist sinnvoll. Die jeweiligen Salden der Verrechnungskonten sind bei den Eigenbetrieben und den Gesellschaften ebenfalls in deren Buchhaltung abzubilden.

In der Praxis haben insbesondere die kommunalen Betriebe Vorbehalte gegen die Bildung eines Cashpools, obwohl es sich nur um einen Aktivtausch handelt: Statt Bankguthaben werden Forderungen gegenüber der Kommune ausgewiesen. Bei der Einrichtung eines Cashpoolings muss sichergestellt werden, dass die Liquiditätsunterdeckungen bei kommunalen Gesellschaften und Eigenbetrieben nicht in einen unlimitierten Automatismus der Kreditvergabe durch Kontoausgleich durch die Kommune führen. Bei Geldaufnahmen der Kommune bei den Eigenbetrieben bzw. kommunalen Gesellschaften muss hinsichtlich der Kreditobergrenze die Haushaltssatzung beachtet werden. Die Finanzanlagen in Form von Wertpapieren o.ä. bei kommunalen Gesellschaften sind im Falle hoher Kreditaufnahmen bei der Kommune zu hinterfragen; sie beinhalten grundsätzlich Konsolidierungspotenzial.

6 Zusammenfassung

Insbesondere bei der Bildung langfristiger Rückstellungen kommt es zu Liquiditätszuflüssen bei den örE, die erst in späteren Jahren benötigt werden. Zu diesen späteren Zeitpunkten sind die liquiden Mittel auch wieder zur Verfügung zu stellen. Die von den Gebührenzahlern erfolgten Liquiditätszuflüsse sind bei der Ermittlung der kalkulatorischen Rückstellungen für die Deponienachsorge angemessen zu berücksichtigen. Bei einer evtl. Finanzanlage ist vordringlich auf eine Sicherung des Kapitalstocks zu achten. Dieses ist wichtiger, als eine höhere Rendite zu erzielen. In der derzeitigen Niedrigzinsphase ist es schwierig, eine signifikante Rendite zu erzielen. Finanzanlagen in Aktien sind als kritisch zu beurteilen. Wenn, dann sind diese allenfalls im Rahmen einer langfristigen Anlagestrategie zulässig. Hier empfiehlt sich aber ggf. eine Abstimmung mit den Aufsichtsbehörden. Aus Sicht der Kommune bzw. des Betriebes ist die vorsichtige Geldanlage der einfachere Weg. Diese mindern dann im Zweifel die Gebühr, ohne dass andere Bereiche der Kommune einen Vorteil daraus ziehen.

Eine praktikabler und wirtschaftlich sinnvolle Möglichkeit der Liquiditätsnutzung ist das Cashpooling im „Konzern Kommune“. Hier sind die Liquiditätserfordernisse einschließlich der Finanzierungsmöglichkeiten insgesamt zu analysieren. Elementar wichtig ist, dass dem örE zum Zeitpunkt der Umsetzung der Nachsorgemaßnahmen auch die hierfür bereits erhaltene Liquidität auch zur Verfügung steht. Dieses kann nur durch eine umfassende mindestens mittelfristige Liquiditätsplanung sichergestellt werden. Sofern dieses nicht erfolgt, läuft der örE Gefahr, in eine Liquiditätsfalle zu geraten.

Ute Kerber

Veränderungen der Kundenbedürfnisse

Fragestellung: Wie ändern sich im Aufgabengebiet der kommunalen Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe die Kundenbedürfnisse vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Deutschland?

Der demografische Wandel umfasst die Abnahme der Gesamtbevölkerung, den Anstieg des Altersdurchschnitts und die steigende Tendenz zu kleineren Haushalten insbesondere in ländlichen Gebieten. Für die kommunalen Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe stellt sich die Frage, welche Veränderungen sich durch eine älter werdende Gesellschaft ergeben. Dabei sind zwei Trends zu unterscheiden: Bedürfnisse verändern sich im Lebensverlauf, z. B. durch eingeschränkte Mobilität, oder es zeigen sich Generationeneffekte, d. h. Einstellungen und Bedürfnisse verändern sich zwischen den Generationen. Der folgende Beitrag beinhaltet Auszüge aus Ergebnissen von aktuellen Umfragen, die L-Q-M Marktforschung als repräsentative Bürgerbefragungen zu verschiedenen Aspekten im Auftrag kommunaler Betriebe durchgeführt hat. Ziel des Beitrags ist es, auf künftige Potenziale hinzuweisen und aufzuzeigen, welche künftigen Leistungen bei Bürgern und Kunden auf Interesse stoßen und wo noch Überzeugungsbedarf liegt. Wir haben folgende Bereiche auf altersbedingte Unterschiede hin untersucht: Zufriedenheit mit der Entsorgung, Interesse an zusätzlichen Leistungen in der Abfallwirtschaft, Zufriedenheit mit der Stadtreinigung, gewünschte Kommunikationswege und veränderte Einstellungen in den Bereichen Friedhof und Bestattung.

Entsorgungsleistungen

Grundsätzlich halten sich die Bürgerinnen und Bürger über 60 Jahre für durchaus umweltbewusst. 90% der Älteren einer Großstadt in Westdeutschland geben an, Verpackungen, Papier und Glas immer getrennt zu sammeln (Durchschnitt 78%). Schadstoffhaltige Abfälle sammeln 80% der über 60-Jährigen getrennt (Durchschnitt 69%) und Biomüll 45% (Durchschnitt 36%). Sie fühlen sich nach eigenen Angaben gut über alle Abfallarten informiert (56% sogar „Sehr gut informiert“ im Vergleich zum Durchschnitt 47%) (Daten: Landkreis in Ostdeutschland 2013) und sind auch eher dazu geneigt, beim Trennen der Abfallarten unterstützend mitzuwirken. Ebenso ist die Bereitschaft, Mehrkosten für eine umweltfreundliche Entsorgung zu zahlen in dieser Altersgruppe am höchsten („Ich möchte, dass mein Abfall ggf. auch bei Mehrkosten umweltfreundlich entsorgt wird“ 86% „trifft voll zu“ + „trifft eher zu“, im Durchschnitt 80%) (Daten: Großstadt Westdeutschland 2014).

Ältere Bürgerinnen und Bürger über 60 Jahre sind insgesamt zufriedener mit Müllabfuhr und Entsorgung als Jüngere. Sie halten den kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieb für vertrauenswürdig und sind bei fast allen Einzelleistungen der Entsorgung unterschiedlicher Abfallfraktionen mit den angebotenen Möglichkeiten grundsätzlich zufriedener als die jüngeren Generationen.

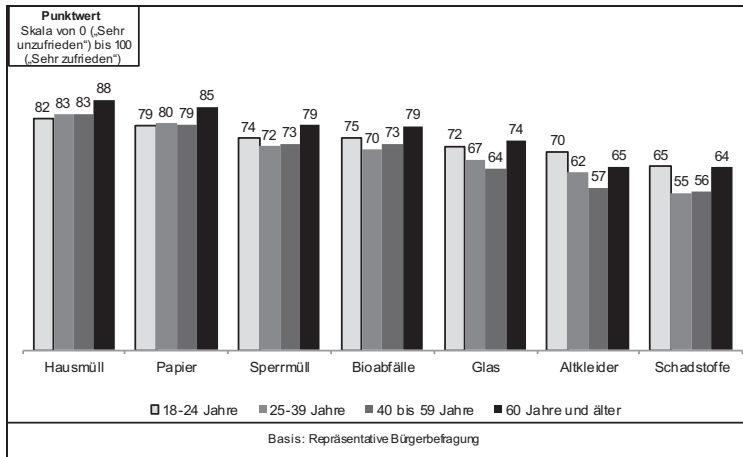


Abbildung 1: Zufriedenheit mit der Entsorgung nach Alter

Das Bring-System ist bei älteren Bürgerinnen und Bürgern akzeptiert. Der Besuch von Wertstoffhöfen erfreut sich insbesondere bei älteren Männern großer Beliebtheit, wenngleich Frauen generell auf dem Wertstoffhof selten präsent sind. Angebote wie das Elektrokleinteilemobil sowie das Schadstoffmobil werden häufiger von Personen höheren Alters in Anspruch genommen. Dennoch stößt das Interesse an zusätzlichen, oft kostenpflichtigen Leistungen wie z. B. Sperrmüll-Abholservice, das Heruntertragen von Elektrogeräten und Sperrmüll wie auch ein Tonnenwasch-Service eher bei jüngeren Bürgerinnen und Bürgern auf positive Resonanz (Daten: Großstadt Westdeutschland 2014). Für zusätzlichen Service gegen Entgelt sind offenbar eher die jüngeren Generationen zu begeistern. Das haben auch Mieterbefragungen gezeigt, in denen sich Ältere zwar Unterstützung wünschen, doch für haushaltsnahe Dienstleistungen gegen Entgelt kaum eine Zahlungsbereitschaft aufweisen.

Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass auch das Gebührensystem von älteren Menschen kritischer bewertet wird. So geben nur 52% der Befragten dieser Altersgruppe an, mit den aktuellen Gebühren zufrieden zu sein (im Durchschnitt 60%, Daten: Großstadt Süddeutschland 2013).

Die Unterschiede zwischen den Altersgruppen lassen darauf schließen, dass jede Generation wieder neu überzeugt werden muss. Korrekte Mülltrennung ist kein Selbstläufer. Die Angebote der Entsorgungswirtschaft im Bring-System werden stärker von älteren Altersgruppen genutzt,

gleichzeitig sind jüngere Altersgruppen interessierter an kostenpflichtigen Services, die mehr Komfort in der Entsorgung versprechen. Darauf sollte sich die Abfallwirtschaft einstellen, sowohl bezüglich der Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern als auch in Bezug auf das Leistungsangebot.

Stadtsauberkeit

Anders als bei der Entsorgung beurteilen ältere Menschen die Stadtreinigung oftmals kritischer: Die Zufriedenheit mit den Leistungen der Stadtreinigung ist, was Häufigkeit und Gründlichkeit der Reinigung betrifft, meist niedriger als in den übrigen Altersgruppen. Ein wichtiger Kritikpunkt älterer Menschen ist insbesondere der Winterdienst.

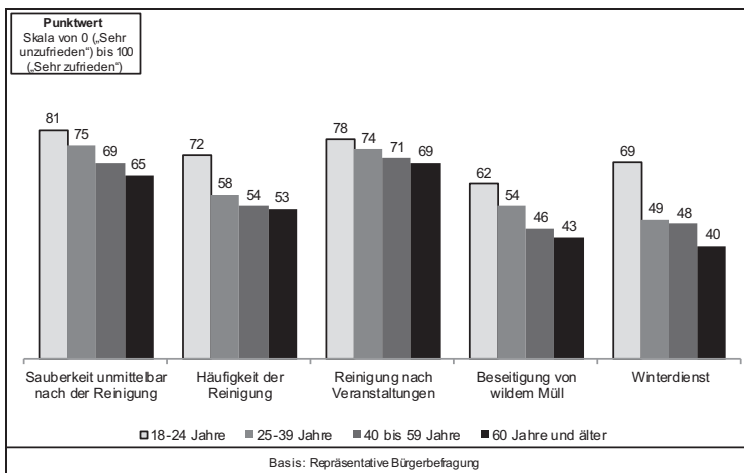


Abbildung 2: Zufriedenheit mit den Leistungen der Stadtreinigung nach Alter

Viele ältere Menschen sind der Meinung, dass eine größere Verantwortung der Bürger für den öffentlichen Raum mehr Sauberkeit bewirken würde. Der Aussage „Jeder Bürger sollte mit auf Sauberkeit in seinem Wohnumfeld achten und sich darum kümmern“ (Großstadt Westdeutschland 2013) stimmen fast alle Befragten über 60 Jahre zu. Es gibt also - neben den höheren Anforderungen an die Stadtreinigung - auch ein Bewusstsein für die eigene Verantwortung bezüglich der Stadtsauberkeit. Die Bereitschaft, selbst an Aktionen zur Stadtsauberkeit mitzuwirken, ist bei den Älteren allerdings geringer ausgeprägt - offenbar sieht man hier andere in der Pflicht. In Bezug auf das Serviceangebot könnten Zusatzleistungen wie eine Gehwegreinigung und Winterräumdienste für die Älteren eine interessante Leistung darstellen.

Kommunikation

Beim Thema Kontakt- und Informationswege zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Altersgruppen. Die Klassiker Service-Telefon und Informationen über die Tagespresse sind für die älteren Bürgerinnen und Bürger deutlich wichtiger als für die Jüngeren. Letztere informieren sich eher über das Internet und nutzen verstärkt Online-Angebote auch für die Bestellung von Leistungen. Hierauf haben viele kommunale Betriebe bereits reagiert, z. B. durch die Einführung von Apps und Onlinebestellmöglichkeiten. Gleichzeitig zeigt die Bedeutung des Service-Telefons für die ältere Generation, dass die Kommunikation nicht nur digitalisiert werden darf, sondern als Basisleistung der persönliche telefonische Kontakt bestehen bleiben sollte.

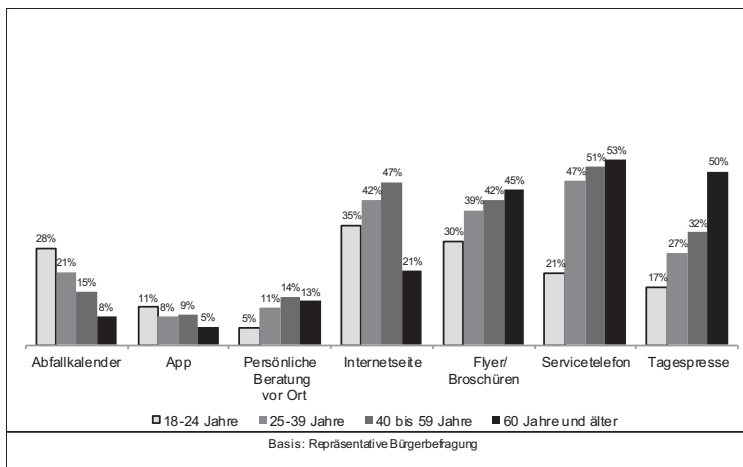


Abbildung 3: Kontakt- und Informationswege nach Alter

Friedhof und Bestattung

Viele Friedhöfe werden von kommunalen Betrieben betreut, die immer mehr mit Veränderungswünschen bezüglich des Bestattungsangebots konfrontiert werden (Daten Großstadt Westdeutschland 2014). 90% der Angehörigen, die sich jetzt auf dem Friedhof um das Grab eines Angehörigen kümmern, betreuen derzeit noch ein klassisches Erdgrab. Auf die Frage hin, welche Bestattungsform am ehesten ihrer eigenen Vorstellung entspricht, geben 50% an, eine Feuerbestattung zu wünschen, die meisten denken dabei an eine Urnenbestattung auf dem Friedhof. Speziell die jüngeren Befragungsteilnehmer, die außerhalb eines Friedhofs angesprochen wurden, nennen häufiger auch alternative Bestattungsformen unter Verzicht der Beisetzung auf einem Friedhof, z. B. Seebestattung oder Diamantbestattung.

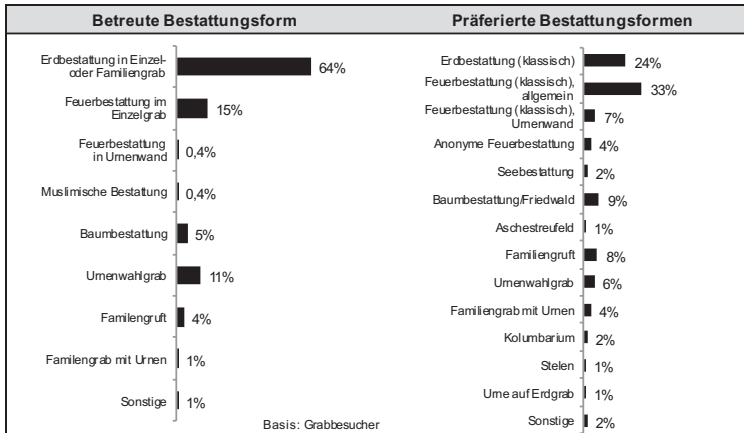


Abbildung 4: Betreute und präferierte Bestattungsformen

Für die kommunalen Betriebe gilt es, nicht nur die Zeichen der Zeit rechtzeitig in der Planung zu berücksichtigen, sondern auch die Kommunikation nach außen zu wagen und die vielen alternativen Angebote, z. B. Baumbestattungen, auch auf klassischen Friedhöfen anzubieten und zu bewerben.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Unterschiede der Kundenbedürfnisse im demographischen Wandel sichtbar und identifizierbar sind. Es gibt Trends, die nicht allein aufgrund des Alters, sondern durch veränderte Einstellungen begründet sind. Beide gilt es, rechtzeitig zu identifizieren und nicht nur mit dem passenden Angebot, sondern auch mit der passenden Kommunikation zu begegnen.

Anika Klug-Winter

Die Auswirkung des demographischen Wandels auf die Leistungsfähigkeit

Die Kommunalwirtschaft wird sich in den kommenden Jahren verstärkt auf die Auswirkungen des demographischen Wandels einstellen müssen, da sich die Leistungsangebote der kommunalen Unternehmen nicht nur an einzelne Zielgruppen, sondern an die Allgemeinheit richten. Die Erwerbsbevölkerung wird älter und unter realistischen Annahmen sinkt das Arbeitskräfteangebot. Bereits jetzt ist die Zahl der Menschen über 65 Jahre größer als die der unter 15-Jährigen. (Statistisches Bundesamt) Das Erwerbspersonenpotential zwischen 15 bis 64-jährige wird gegenwärtig auf 43 Millionen Personen geschätzt. Das Säulendiagramm zeigt deutlich, wie sich die Bevölkerung in ihrem Altersaufbau bis zum Jahr 2060 entwickeln wird.

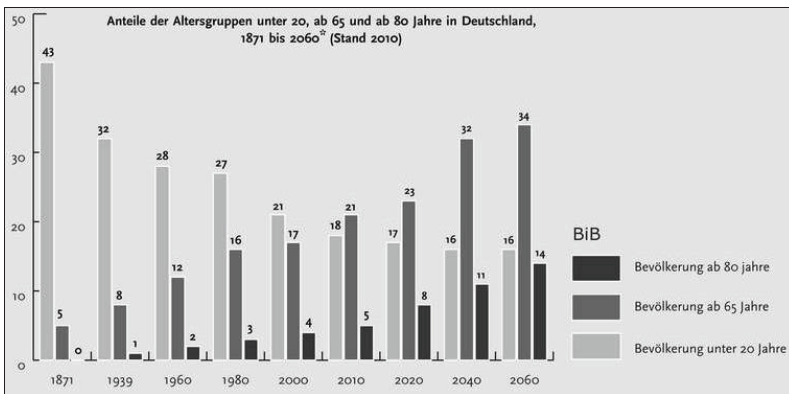


Abbildung1: Anteil der Altersgruppen unter 20, ab 65 und ab 80 Jahren in Deutschland, Stand 2010

(Quelle: Statistisches Bundesamt)

Bis 2025 verringert sich das Erwerbspersonenpotenzial demographisch bedingt um fast 7 Mio. Personen, d. h. im Durchschnitt um 390.000 pro Jahr. Bis 2050 sinkt es auf ca. 36 Millionen Personen unter Berücksichtigung einer Zuwanderung von 200.000 Personen pro Jahr (IAB^[1]). Auch die Einführung der Rente mit 63 als Option der Frühverrentung schwächt die Beschäftigungsentwicklung der Personen im Alter von 63 und 65 Jahren auf dem Arbeitsmarkt. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter aufgrund von Alter lag 2010 bei 63,8 Jahren bei Männern und 63,3 Jahren bei Frauen. Das durchschnittliche Renteneintrittsalter aufgrund von Erwerbsminderung liegt allerdings wesentlich niedriger: 2010 betrug es bei Männern 50,9 Jahre und bei Frauen 49,8 Jahre.^[2]

Der Anteil der Betriebe in der Wasser-/Abfallwirtschaft, die von der Rente mit 63 betroffen sind, liegt bei 28,7^[3] Prozent (IAB 2014). Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren kann diese Trends noch nicht abschwächen. Auch politische Maßnahmen, wie das Auslaufen der Altersteilzeitförderung seit 2009 oder der Anstieg des Renteneintrittsalters auf 67 Jahren können bisher die Auswirkungen nicht aufhalten. Seit 2013 scheiden jährlich mehr Menschen aus dem Erwerbsleben aus als einsteigen. Die nachstehende Grafik zeigt die Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials und verdeutlicht visuell die demografische Entwicklung bis zum Jahr 2050.

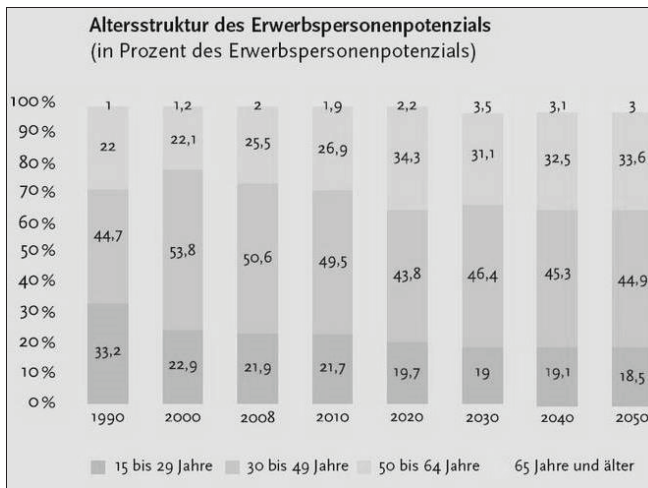


Abbildung 2: Altersstruktur des Erwerbspersonenpotenzials. Stand 2011 (Quelle IAB Kurzbericht 16/2011)

Diese Entwicklungen führen zu einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften. Daher wird es zunehmend wichtiger, das vorhandene Humankapital zu pflegen. Im Arbeitsleben werden Arbeitgeber verstärkt präventiv dafür sorgen müssen, dass ihre Beschäftigten so lange wie möglich gesund und motiviert in ihrem Beruf arbeiten können. Dafür sind Handlungskonzepte für innovative Leistungsangebote, für eine stabile Personalpolitik sowie für zukunftsfähige Unternehmensstrategien, die in eine integrierte Unternehmenspolitik münden, erforderlich. Gleichzeitig müssen stärker betriebswirtschaftliche Argumente herausgearbeitet werden, um Akzeptanz und Umsetzung von Maßnahmen zum Thema „Demografischer Wandel in den Unternehmen“ künftig zu erhöhen.

Leistungsfähig sein und bleiben

Betriebe sind angehalten, Voraussetzungen für eine längere Beschäftigungsdauer zu schaffen. Dabei spielen die Leistungsbereitschaft, das individuelle Wollen, sowie die Leistungsfähigkeit,

das persönliche Können, eine wesentliche Rolle. Die Leistungsfähigkeit eines Menschen bezeichnet das Potential zielgerichtete körperliche oder geistige Tätigkeiten über einen längeren Zeitraum auszuüben, ohne dabei Schaden zu nehmen. Die Altersstruktur, die zunehmende Arbeitsverdichtung sowie körperliche Verschleißerscheinungen bei älter werdenden Beschäftigten beeinflusst die Leistungsfähigkeit und schlussendlich müssen möglicherweise zukünftig weniger und ältere Beschäftigte die Produktivität der Unternehmen erhalten und steigern. Das durchschnittliche Alter in kommunalen Unternehmen liegt bei 46 Jahren und die Quote der 50plus Beschäftigten bei nahezu 40% (VKS Benchmark 2014 | n=46 Betriebe).

Bereits ab dem 40. Lebensjahr lassen wichtige Sinnesfunktionen wie Sehen und Hören nach. Kognitive Funktionen, wie Erfahrungswissen und Urteilsvermögen (kristalline Funktionen) sind bei Älteren sehr gut ausgeprägt und in der Regel wachsen sie mit dem Lebensalter. Jedoch der Wechsel von Aufmerksamkeit und Aufgaben, schnelle Informationsverarbeitung und Reaktion, die gleichzeitige Ausführung von zwei oder mehr Tätigkeiten, die Unterdrückung ablenkender irrelevanter Information, das ständige Auffrischen des Arbeitsgedächtnisses und die Planung von Handlungssequenzen können mit zunehmenden Alter altersbegleitend abnehmen.^[4] Zudem muss nicht nur die Überalterung der Beschäftigten stärker denn je beachtet werden, auch der wachsende Anteil an leistungsgewandelten Beschäftigten. Durch den demographischen Wandel, die Zunahme der Lebensarbeitszeit, den Anstieg psychophysischer Belastungen und durch Veränderungen der Krankheitsbilder steigt die Anzahl leistungsgewandelter Beschäftigter an. Leistungsgewandelte sind Beschäftigte mit Tätigkeitseinschränkungen aufgrund einer ärztlich attestierten irreversiblen Krankheit. Bei kommunalen Unternehmen liegt ein Median von leistungsgemindernten Beschäftigten von 7,7% vor (VKS Benchmark 2014 | n=46 Betriebe).

Für die betriebliche Praxis bedeutet es, Faktoren zu kennen, die die Leistungsfähigkeit beeinflussen. Dies setzt voraus, Grundbedingungen zu schaffen, die es Mitarbeitern ermöglicht, länger als bislang in der Erwerbstätigkeit zu verbleiben. Erste Ansätze sind betriebliche Maßnahmen zur Qualifizierung und Gesunderhaltung der Beschäftigten sowie situative Ermöglichungen zur altersgerechten Arbeitsplatz- und Laufbahngestaltung.

Ziel der kommunalen Unternehmen muss es sein, die individuelle Arbeits- bzw. Leistungsfähigkeit durch Gesundheit und Qualifikation zu erhalten und zu fördern. Es gibt bereits viele Ansätze den Nutzen dieser genannten Ressourcen durch die Gestaltung der Arbeit über das gesamte Erwerbsleben der Mitarbeiter zu erhöhen. Auch eine Neugestaltung der Personalentwicklung bedeutet in diesem Zusammenhang: Weg von einer passiven Personalverwaltung hin zu einer aktiven Personalpolitik. Zum Erhalt der Leistungsfähigkeit ist zu empfehlen, die gegenwärtigen Arbeitsbedingungen, Arbeitsanforderungen, Belastungen und Ressourcen der Arbeit sowie die beeinflussende Arbeits- und Personalpolitik unter altersstrukturellen Aspekten zu untersuchen. Die Analyse der betrieblichen Altersstruktur und der vorhandenen Kompetenzen gestattet einen gezielten Blick auf den aktuellen Altersaufbau, auf die zukünftige Entwicklung und den absehbaren qualitativen Personalbedarf.

Lösungsansätze zum Erhalt der Leistungsfähigkeit

Es gibt kein Standardrezept, um die Leistungsfähigkeit zu erhalten, aber es gibt eine Vielzahl unterschiedlicher Ansatzpunkte und Maßnahmen, die gesundem Altern im Beruf entgegenarbeiten. Das Gute hierbei sind die unterschiedlichen betrieblichen Handlungsfelder, um die Beschäftigungs- und Leistungsfähigkeit über den Erwerbsverlauf hinweg zu erhalten und ein gesundes Arbeiten bis zum Rentenalter zu fördern. Bei der Auswahl der Handlungsfelder ist zu beachten, dass die Problemstellungen je nach Aufgabenbereich –mit überwiegend geistiger oder körperlicher Arbeit– deutlich variieren können. Handlungsfelder zum Erhalt der Leistungsfähigkeit (Beispiele)

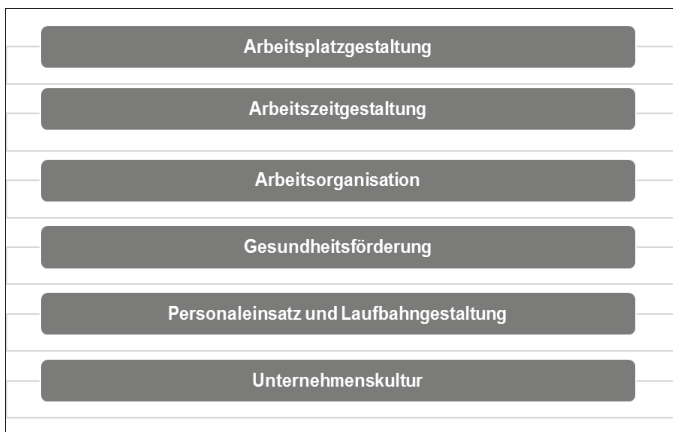


Abbildung 3: Handlungsfelder zum Erhalt der Leistungsfähigkeit (Beispiele)

Eine ergonomische Arbeitsgestaltung wirkt altersübergreifend, indem sie für die Ältere eine Erleichterung und für die jüngeren Beschäftigten eine Vorsorge darstellt. Sie passt sich an die körperlichen Leistungsvoraussetzungen des Menschen an, um Fehlbelastungen bei der Arbeitsausführung möglichst von vornherein zu vermeiden oder vorhandene Belastungen abzubauen. Zu berücksichtigen sind dabei die individuellen körperlichen Besonderheiten sowie gesundheitliche oder konstitutionelle Einschränkungen der einzelnen Betroffenen. Zudem kann die Arbeitsorganisation so angepasst werden, dass durch Belastungswechsel oder Neuzuschneide in den Aufgabenfeldern ein ausgewogener Belastungs-Mix entsteht und frühzeitige Verschleißerscheinungen vorgebeugt werden können.

Durch altersgerechte Lebensarbeitszeitmodellen können Beschäftigte das angesparte Zeitguthaben für ihre lebens- und altersphasenspezifischen Bedürfnisse, wie zum Beispiel für Kinderbetreuung, Qualifizierung, Sabbaticals oder auch für einen gleitenden Altersaustritt nutzen. Maßnahmen zur betrieblichen Gesundheitsförderung versetzen Beschäftigte in die Lage ihre Arbeiten

gesundheitsschonend auszuführen und arbeitsbedingte Gesundheitsgefährdungen frühzeitiger zu erkennen. Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Personaleinsatz- und Laufbahngestaltung ergeben sich durch systematische Tätigkeits- und Aufgabenwechsel, durch Rotationskonzepte und Versetzungen bis hin zur Entwicklung horizontaler Laufbahnen. Die Identifizierung und Bereitstellung altersgerechter Arbeitsplätze sowie die Schaffung neuer Einsatzfelder für ältere Beschäftigte ergänzen das Handlungsspektrum einer altersgerechten Personaleinsatzplanung und Personalentwicklung. Ein nicht zu unterschätzendes Handlungsfeld ist die Unternehmenskultur. Erfolgreiche Handlungsansätze orientieren sich vor allem an die Ausrichtung des Führungsverhaltens auf ältere Mitarbeiter, so dass informelle oder formelle Altersbarrieren beseitigt und demografiesensible sowie beteiligungsorientierte Führungsstile ausgeübt werden.

Maßnahmen zum Erhalt der Leistungsfähigkeit verstetigen sich erst, wenn die Beschäftigten durch verhaltensorientierte Ansätze aktiviert werden. Die Betriebe, die dabei Erfolg haben, sind auf die eingespielten Verhaltensweisen und Handlungsmuster der Beschäftigten, die sich im Erwerbsverlauf verfestigt oder durch bestimmte arbeits- und personalpolitische Strategien erst herausgebildet haben, besonderes eingegangen. Aktivierungsansätze wären beispielsweise Handlungsschritte, wie Multiplikatorenansätze, Perspektivengespräche mit älteren Beschäftigten, Vermittlung von Coping-Strategien, Initiierung von reflexiven Lernprozessen, Durchführung von Arbeitsplatzprogrammen sowie vernetzte Gesundheitsangebote. Die Aufforderung zur aktiven Mitwirkung richtet sich jedoch nicht nur an die einzelnen Beschäftigten, sondern ist auch eine wesentliche Aufgabe von Führungskräften und Arbeitsschutzexperten.^[5]

Fazit

Das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt in den nächsten 50 Jahren um ca. 6 Jahre. Die Anzahl der erwerbstätigen Bevölkerung sinkt von 2009 bis 2030 um ca. 7 Millionen Personen. Bereits ab dem Jahr 2017 werden ca. 40 Prozent der Beschäftigten der Erwerbsgruppe der 50 bis 65-jährigen angehören. Die nachstehende Grafik verdeutlicht nochmal den Handlungsbedarf und die Notwendigkeit jetzt zu handeln.

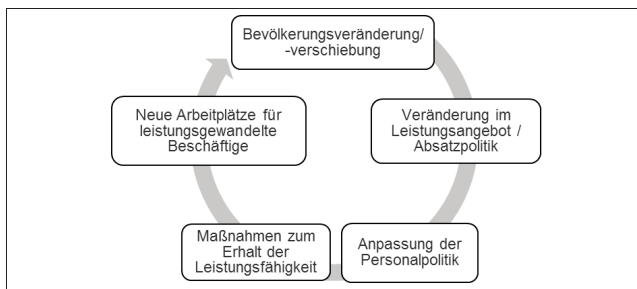


Abbildung 4: Auswirkungen der Bevölkerungsveränderung/-verschiebung

In Betrieben, die die Zeichen der Zeit erkannt haben und sich dem demografischen Wandel bereits ansatzweise stellen, dominieren allenfalls kurzfristige und isolierte Maßnahmen, wie z.B. altersgemischte Teams, spezielle Weiterbildungsaktivitäten oder geminderte Leistungsanforderungen für ältere Beschäftigte und besonders ausgestattete Arbeitsplätze für Leistungsgeminderte. Nachhaltige systematische und integrierte Ansätze einer alter(n)sgerechten Arbeitsgestaltung sind kaum vorhanden.^[6] Der demographische Strukturwandel in der Arbeitswelt wird nur dann bewältigt werden können, wenn die Beschäftigungspolitik der Unternehmen dazu ihren Beitrag leistet. Insbesondere muss die Leistungsfähigkeit durch nachhaltige Lösungen und mit zielführenden Aktivierungsmaßnahmen für Beschäftigte gefördert werden. Grundsätzlich muss jetzt eine Umsteuerung im Verhalten von Beschäftigten und Betrieben eingeleitet werden, denn ein Umbruch in den betrieblichen Personalstrategien und den Lebensläufe der Beschäftigten erlaubt keine kurzfristigen Veränderungsstrategien.^[7] Neben der persönlichen Disposition, dem Lebensstil und spezifischen soziostrukturellen Aspekten bietet insbesondere die gesunde Gestaltung von Arbeitsbedingungen einen zentralen Ansatzpunkt um die Leistungsfähigkeit zu erhalten und zu fördern. Denn der Arbeitskontext ist ein wesentlicher Einflussfaktor im Hinblick auf gesundes Altern.

Literatur

- [1] Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung | Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit, "Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050", 2011
- [2] Dr. Götz Richter, Silke Bode, Dr. Birgit Köper, Fachbeitrag "Demografischer Wandel in der Arbeitswelt" Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAUA), 2012
- [3] Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, "Rente mit 63 und betriebliche Reaktionen", 2015
- [4] Dr. Götz Richter, Silke Bode, Dr. Birgit Köper, Fachbeitrag "Demografischer Wandel in der Arbeitswelt" Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAUA), 2012
- [5] "Länger arbeiten in gesunden Organisationen" Hrsg: Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V. Praxishilfe zur altersgerechten Arbeitsgestaltung in Industrie, Handel und Öffentlichem Dienst, Kap. 9, S.68, 2009
- [6] Hans Böckler Stiftung "Demografie im Wandel - Impulse für eine altersgerechte Erwerbsarbeit", 2009
- [7] Ernst Kistler, Hans Gerhard Mendius (Hrsg.) Demographischer Strukturbruch und Arbeitsmarktentwicklung "Probleme, Fragen, erste Antworten – SAMF-Jahrestagung", 2001

Frank Wißkirchen

Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Wirtschaftlichkeit kommunaler Unternehmen

1 Einleitung

Der demografische Wandel wird in den kommenden Jahren und Jahrzehnten sowohl die gesellschaftlichen und politischen als auch die betrieblichen Strukturen in Deutschland in einem hohen Maße prägen. Bis zum Jahr 2030 wird Deutschland um mehr als eine halbe Million Einwohner schrumpfen. In 15 Jahren, so wird prognostiziert, werden trotz zu erwartender hoher Zuwanderung nur noch 79,97 Millionen Menschen in Deutschland leben. Dies sind 0,7 Prozent weniger als 2012. Dieser Bevölkerungsrückgang verteilt sich nicht gleichmäßig. Während Bundesländer wie Sachsen-Anhalt, Thüringen und das Saarland zum Teil mehr als jeden zehnten Bewohner verlieren, werden andere Länder wachsen. Die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen gewinnen ebenso an Einwohnern wie die Flächenländer Bayern und Baden-Württemberg. Im sächsischen Hoyerswerda z. B. werden 2030 rund 26 Prozent weniger Menschen leben als im Jahr 2012. Hier zeichnet sich ein deutlicher Trend ab: Städtische Regionen gewinnen Einwohner, der ländliche Raum verliert.

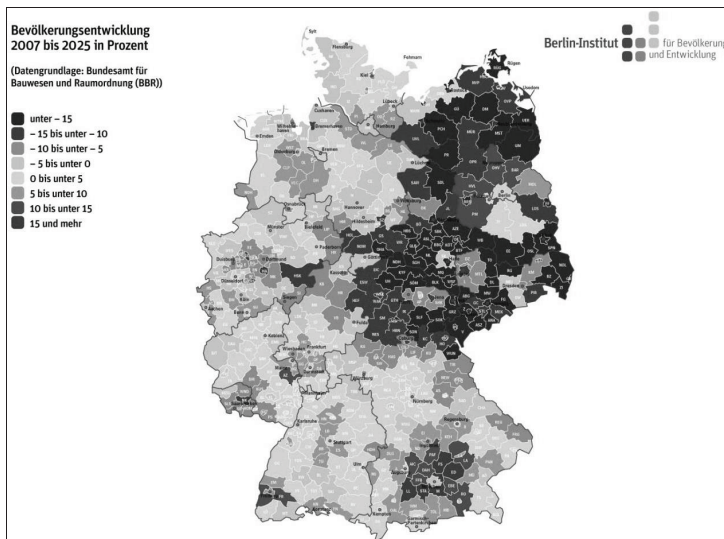


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 2007 bis 2025 in Prozent (Quelle: Berlin Institut (2009), Datengrundlage: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung)

Das Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung wird bis 2030 von derzeit 43 Jahre auf über 47 Jahre ansteigen. In weiten Teilen Ostdeutschlands ist die Lage noch drastischer, dort wird das Durchschnittsalter voraussichtlich auf über 50 Jahre ansteigen. Richtet man den Blick auf die Zukunft des Arbeitsmarktes, so treten mehr und mehr alternde Mitarbeiter, die sinkende Zahl von Erwerbstätigen und Fachkräften sowie neu zusammengesetzte Belegschaften in den Fokus von Unternehmen und öffentlichen Arbeitgebern.

Besonders für die öffentliche Verwaltung bzw. Kommunen stellen diese veränderten Rahmenbedingungen eine besondere Herausforderung dar, da eine aktive Bewältigung des demografischen Wandels für öffentliche Arbeitgeber bzw. Kommunen gegenüber Unternehmen der Privatwirtschaft schwieriger ist, aufgrund grundlegender rechtlicher Bedingungen wie z. B. bei der Vergütung. Damit öffentliche Arbeitgeber und kommunale Unternehmen flächendeckend den Herausforderungen des demografischen Wandels offensiv begegnen können, ist ein Paradigmenwechsel von einer passiven Verwaltung hin zu einem aktiven Management notwendig. Diese umfassende Neuausrichtung ist auf verschiedenen Ebenen umzusetzen: ausgehend vom strategischen Management, der Frage der Vergütung über Personalmarketing, Arbeitsorganisation und Gesundheitsmanagement bis hin zu Themen wie Personalentwicklung und -führung.

Doch welche konkreten Auswirkungen hat die demografische Entwicklung auf kommunale Unternehmen? Welche Handlungsmöglichkeiten bestehen, um den Auswirkungen entgegenzutreten zu können? Für die Abfallwirtschaft werden nachfolgend die veränderten Rahmenbedingungen und Perspektiven dargestellt.

2 Auswirkungen des demografischen Wandels für die Abfallwirtschaft

Die Abfallwirtschaft ist in zweifacher Hinsicht betroffen: Zum einen durch die älter werdenden Kunden der Abfallwirtschaft (Kundenperspektive), zum anderen durch die älter werdende Belegschaft (Mitarbeiterperspektive) in der Abfallwirtschaft, was gerade bei schwerer körperlicher Arbeit, wie sie bei der Sammelleistung zu verrichten ist, eine besondere Herausforderung darstellt.

2.1 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kunden:

- Durch den Rückgang der Gesamtbevölkerung kommt es besonders im ländlichen Raum zu einer Abnahme der Anzahl an Kunden und zu veränderten Siedlungsstrukturen. Dies bedeutet eine geringere Einwohnerdichte.
- Eine geringere Einwohnerdichte hat ein geringeres Abfallaufkommen zur Folge, was bedeutet, dass bestimmte Formen der Sammelsysteme nicht mehr aufrechterhalten werden können. Betriebe bzw. Unternehmen in dünner besiedelten Gebieten müssen sich demnach mit der Frage nach künftigen Gebäudensystemen auseinandersetzen.

- Hinzu kommt das Sinken der durchschnittlichen Haushaltsgröße bei gleichzeitig steigender Haushaltsanzahl. Nach derzeitigen Prognosen werden 2020 die Ein – und Zweipersonenhaushalte voraussichtlich über 75% aller Haushalte ausmachen. Diese Entwicklung erfordert eine Anpassung der Behältergrößen. In vielen Regionen wird sich die Behälterstellendichte und Behälterstruktur verändern, was wiederum unmittelbare Folgen für die Tourenplanung und Kostenstruktur haben wird.
- Der Trend hin zur Wertstoffwirtschaft und das steigende Umweltbewusstsein fördern die Veränderung der Stoffströme und bedeuten zusätzliche Auswirkungen auf die Erfassung und Sammlung sowie die Wertschöpfungsstufen.
In der Stufe der Erfassung bedeuten diese Trends:
 - Sinkende Restabfallmenge
 - Veränderte Abfallzusammensetzung
 - Stärkere Zergliederung des Hausmülls
 - Steigendes bevorratetes Behältervolumen pro KopfIn der Stufe der Sammlung:
 - Sinkende Sammelmenge und Anzahl an Anfahrtspunkten
 - Steigender Zeitanteil für die Sammelfahrt
 - Sinkende Leistungskennzahlen
- Das steigende Durchschnittsalter der Bevölkerung hat zur Folge, dass Abfallwirtschaftsbetriebe ihr Leistungsangebot an die veränderte Nachfragestruktur anpassen müssen, wie z.B. Vollservicedienstleistungen oder Serviceangebote bei der Sperrabfallsammlung. Dies wiederum wird stärkere Aufwendungen in vertriebliche Aktivitäten bedeuten.

2.2 Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Mitarbeiter:

- Durch den Rückgang der Bevölkerung stehen weniger qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung. Daraus ist zu folgern, dass sich der sogenannte "Kampf um Talente" weiter zuspitzt. Bereits heute haben viele kommunale Unternehmen Probleme, bestimmte Positionen mit Fachkräften zu besetzen.
- Durch die starken Renteneintrittswellen der sogenannten "Baby-Boomer"-Generation werden eine Vielzahl von Mitarbeitern, sowohl in den operativen Bereichen als auch Verwaltungsbereichen, in Rente gehen.
- Durch die Vielzahl an Renteneintritten geht meist wertvolles Wissen in den Betrieben bzw. Organisationen verloren.
- In den operativen Bereichen sind die Auswirkungen des demografischen Wandels bereits heute deutlich spürbar. Mitarbeiter im operativen Bereich sind mit steigendem Alter weniger belastbar. So liegt das Durchschnittsalter eines Müllladers bereits heute bei über 45 Jahren. Die Verschiebung der Altersstruktur hat zur Folge, dass das Durchschnittsalter weiter ansteigt. Dies wiederum hat eine tendenzielle Steigerung der Krankenstände zur Folge.

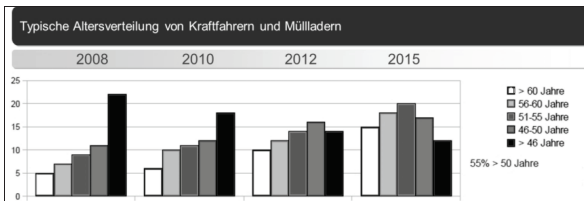


Abbildung 2: Altersverteilung (Quelle: TIM CONSULT)

Die hier dargestellten Auswirkungen bzw. veränderten Rahmenbedingungen sind regional stark unterschiedlich. Dennoch stehen bereits heute viele kommunale Unternehmen bzw. Abfallwirtschaftsbetriebe diesen Herausforderungen gegenüber.

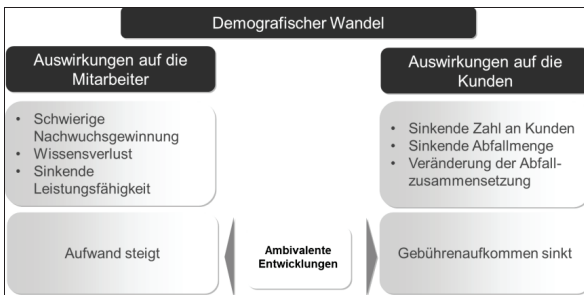


Abbildung 3: Auswirkungen des demografischen Wandels (Quelle: TIM CONSULT)

3 Kosten des demografischen Wandels

Es ist deutlich zu erkennen, dass die Entwicklungen auf der Mitarbeiter- und Kundenseite ambivalent zueinander stehen. Sinkendes Gebührenaufkommen auf der Kundenseite steht einem steigenden Aufwand bzw. Kosten auf der Mitarbeiterseite entgegen. Einige Maßnahmen werden ohne wesentliche Kostensteigerung durchführbar sein. Hier ist jedoch eine Anpassung der betrieblichen Abläufe dringend notwendig, wie z. B. bei der Umsetzung einer altersgerechten Tourenplanung. Dennoch werden eine Vielzahl an Maßnahmen sowohl in Bezug auf der Kunden- als auch Mitarbeiterseite zusätzliche Kosten verursachen:

- Steigende Logistikkosten
- Steigende Investitionskosten in vertriebliche Aktivitäten und in der Entwicklung und Umsetzung neuer Dienstleistungen
- Steigende Ausgaben für Gewinnung von Mitarbeitern, Wissenstransfer und Ausbildung
- Steigende Kosten aufgrund krankheitsbedingter Fehlzeiten älterer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

4 Maßnahmen zum Umgang mit dem demografischen Wandel

Doch wie gilt es sich nun auf die Auswirkungen des demografischen Wandels vorzubereiten? Betriebe bzw. Unternehmen, die sich bereits heute mit den Auswirkungen bzw. Folgen des demografischen Wandels beschäftigen und frühzeitig Maßnahmen entwickeln und umsetzen, werden für die Zukunft gerüstet sein. Einige der heute schon bereits in der Praxis mit TIM CONSULT umgesetzten Maßnahmen sind:

4.1 Altersgerechte Tourenplanung

Die Mitarbeiter müssen ihrer jeweiligen körperlichen Leistungsfähigkeit entsprechend auf Touren eingesetzt werden. Dies bedeutet ältere Mitarbeiter mit reduzierter Leistungsfähigkeit müssen besonders berücksichtigt und in die Tourenplanung integriert werden. Hierbei ist die Unterscheidung in körperlich anstrengendere und körperlich weniger anstrengendere Bezirke bzw. Partien sinnvoll.

4.2 Strategische Personalplanung

Bereits heute müssen die Renteneintrittswellen in der Personalplanung berücksichtigt werden. Nur so können wichtige Positionen im Betrieb bzw. Unternehmen sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht frühzeitig und adäquat besetzt werden. Ein erster Schritt zum Aufbau einer wirkungsvollen strategischen Personalplanung, ist eine genaue Bestandsaufnahme mit Durchführung einer Altersstrukturanalyse, der Identifikationen von Schlüsselpositionen im Betrieb bzw. Unternehmen etc. Anhand dieser Analysen werden Berufsgruppen mit ähnlichen oder gleichen Anforderungsprofilen zusammengefasst und sogenannte „Jobfamilien“ entwickelt. Diese werden priorisiert, die strategischen Treiber identifiziert und geeignete Maßnahmen z. B. im Bereich der Personalentwicklung – oder beschaffung erarbeitet.

4.3 Lebensphasenorientierte Personalentwicklung

Die einzelnen Lebensphasen eines Mitarbeiters, die durch unterschiedliche private und berufliche Hintergründe gekennzeichnet sind, müssen in der Personalpolitik berücksichtigt werden. Das grundsätzliche Ziel einer lebensphasenorientierten Personalpolitik ist die Entwicklung und Erhaltung der nachhaltigen Beschäftigungsfähigkeit der Mitarbeiter unter Berücksichtigung der jeweiligen Lebensphase.

4.4 Entwicklung eines Wissensmanagement

Das wertvolle Wissen der Mitarbeiter, die den Betrieb bzw. das Unternehmen aufgrund des Renteneintritts verlassen, muss gehalten werden. Es gilt Strukturen und Instrumente zu schaffen bzw. einzusetzen (z. B. Wissensdatenbanken, moderierte Übergangsgespräche etc.), die sowohl das explizite d.h. formulierbares und reproduzierbares Wissen, als auch das implizite Wissen d.h. ganz spezielles Wissen, welches verborgen und nicht artikulierbar ist und welches nur wenige Person besitzen, im Betrieb bzw. Unternehmen erhalten.

4.5 Arbeitgeberattraktivität steigern und neue Wege der Personalsuche

Besonders um Fachkräfte am Arbeitsmarkt anzusprechen, ist es unerlässlich, sich als moderner und attraktiver Arbeitgeber zu präsentieren. Nur so können potentielle Bewerber auf den eigenen Betrieb bzw. das eigene Unternehmen aufmerksam gemacht werden. Hierbei müssen die Alleinstellungsmerkmale z. B. besondere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Bsp. Telearbeit), attraktive Arbeitsplatzbedingungen oder spezielle Gesundheitsprogramme eines Betriebes bzw. Unternehmens bestimmt werden. Danach gilt es, über eine Zielgruppenidentifikation herauszufinden, wo sich welche potentiellen Berufsgruppen am Arbeitsmarkt befinden und über welche Kommunikationskanäle diese am besten erreicht bzw. wie diese am besten angesprochen werden können. Hierbei kann ein Ergebnis sein, dass die bisherigen Wege der Personalakquise überdacht werden müssen und z. B. verstärkte Personalakquisition an Schulen oder Hochschulen betrieben werden muss.

4.6 Einführung und Etablierung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen in ihrer Gesunderhaltung gestärkt werden. Hier gilt es sowohl präventive Maßnahmen als auch Maßnahmen im Bereich der Rehabilitation für leistungsgewandelte Mitarbeiter umzusetzen. Ein erster Schritt ist die genaue Identifizierung der körperlichen Belastungen an den jeweiligen Arbeitsplätzen bzw. die Erhebung der Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter. Hier bieten sich Belastungsanalysen bzw. Gesundheitsbefragungen an. Danach gilt es, Maßnahmen zur Unfallverhütung und Gesunderhaltung umzusetzen. In diesem Zusammenhang ist auch über "Insourcing" nachzudenken, d. h. Arbeiten, die bisher an externe Dienstleister vergeben wurden z. B. der Wach- oder Pfortendienst, werden in den Betrieb bzw. die Organisation zurückgeführt und durch leistungsgewandelte Mitarbeiter durchgeführt. Neben der Einführung von Gesundheitskursen gilt es langfristig, ein strategisches Gesundheitsmanagement zu etablieren.

4.7 Arbeitszeit

Die Altersentwicklung der Mitarbeiter muss in Bezug auf Arbeitszeitmodelle und Überstundenregelung berücksichtigt werden. Hierbei sind Modelle wie z. B. Lebensarbeitszeitkonten und Altersteilzeit hilfreiche Mittel.

4.8 Fuhrpark

Im Rahmen der Zunahme an älteren Mitarbeitern besonders im operativen Bereich, ist ein „altersgerechter“ Fuhrpark wichtig. Hierzu gehören Niederflurkabinen, Automatikschaltung, Automatikschüttung etc., die die Mitarbeiter entlasten und die Arbeitsabläufe erleichtern.

4.9 Entwicklung eines demografiesicheren Gebührensystems

Eine Anpassung des Gebührensystems wird in einigen Regionen eine zwingende Bedingung sein. In einem erst Schritt müssen die demografischen Gegebenheiten im Einzugsgebiet und die Auswirkungen prognostiziert werden. Danach werden verschiedene alternative Gebührenmodelle skizziert und schließlich das weiterentwickelte Gebührenmodell, welches dem demografischen Wandel Rechnung trägt, eingeführt. Dieses kann z. B. einen veränderten Grundgebührenanteil enthalten oder für einzelne Bestandteile von Leistungen müssen neue Preise festgesetzt werden. Diese Phase wird durch ein entsprechendes Kommunikationsprogramm, welches die politische und öffentliche Dimension berücksichtigt, begleitet.

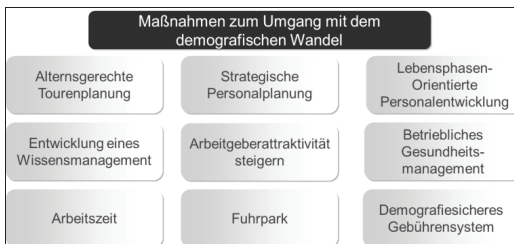


Abbildung 4: Maßnahmen zum Umgang mit dem demografischen Wandel (Quelle: TIM CONSULT)

5 Entwicklung eines Handlungskonzepts als langfristig angelegtes unternehmensinternes Demografieprojekt

Bei der Entwicklung eines Handlungskonzepts zum Umgang mit dem demografischen Wandel, empfiehlt sich ein unternehmensinternes Demografieprojekt, welches sich in fünf Phasen gliedert.

- Die erste Phase bzw. Einstiegsphase dient der Sensibilisierung bzw. Mobilisierung der Akteure aus der Organisation bzw. dem Betrieb sowie der politischen Gremien für den demografischen Wandel und seine Auswirkungen. Die Mobilisierung der Entscheider ist aus der Erfahrung von TIM CONSULT häufig die schwierigste Phase. Aufgrund der Langfristigkeit von Demografieprojekten gibt es immer wieder Argumente der politischen und betrieblichen Verantwortlichen, dieses Thema in deren Prioritätenliste nachgeordnet anzusiedeln.
- Die zweite Phase ist die Analysephase. Sowohl die internen demografischen Auswirkungen d. h. die, die direkt den Betrieb bzw. das Unternehmen betreffen, als auch die externen, d. h. diejenigen Auswirkungen, die die Region betreffen, werden in dieser Phase identifiziert und analysiert. Hierbei können verschiedene Analysemethoden zum Einsatz kommen (z. B. Altersstrukturanalyse, Gesundheitsbefragungen etc.). Ziel ist die Aufbereitung des IST-Zustandes sowie eine erste Bestandsaufnahme.
- In der dritten Phase werden anhand der Analysen bzw. der Bestandsaufnahme die wichtigsten und die am dringendsten zu bearbeitenden Herausforderungen identifiziert. Auf Basis dieser Identifikation erfolgt die Entwicklung einer Demografiestrategie, die erste Ziele zum Umgang mit den demografischen Herausforderungen enthält.
- Nachdem die wichtigsten demografischen Herausforderungen erkannt wurden, erfolgt die Identifizierung von Handlungsfeldern und die Erarbeitung eines Gesamtkonzepts.
- Auf Basis des Gesamtkonzepts werden Maßnahmen für die einzelnen Handlungsfelder abgeleitet und umgesetzt.

Wichtig für eine erfolgreiche Umsetzung einer Demografiestrategie und deren Konzepte ist die Berücksichtigung deren Langfristigkeit. Kurzfristige Maßnahme zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen bekämpfen allenfalls Symptome. Ein strukturiertes Vorgehen, wie abschließend noch einmal in der Grafik dargestellt, sichert auch in Zukunft eine optimale Leistungserbringung der Abfallwirtschaft.



Abbildung 5: Umsetzung Demografiestrategie (Quelle: TIM CONSULT)

Marc Reinhold

Workflow zur Aufnahme und Abarbeitung von Kundenwünschen

Zentrale Rolle eines Kundencenters

Kommunale Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe sind moderne Dienstleistungsunternehmen, die mit privaten Anbietern im Wettbewerb um die Gunst des Kunden^[1], des Bürgers der Kommune wie des ortsansässigen Gewerbetreibenden, aber auch um die Gunst der Kommunalpolitik als Vertreterin der Kundeninteressen stehen. Die Erreichung der Kundenzufriedenheit ist deshalb ein herausragendes Unternehmensziel. Vor diesem Hintergrund wächst die Bedeutung der Stellen im kommunalen Unternehmen, an denen Kundenkontakte stattfinden. Als Visitenkarte des Unternehmens ist es wichtig, dass die Prozesse mit unmittelbarer Außenwirkung standardisiert und aus Sicht des Kunden von gleichbleibend hoher Qualität sind. Die Bündelung der Kundenkontakte in einem Kunden-, Service- oder neudeutsch Contact Center drängt sich daher förmlich auf. Wir sprechen nachfolgend von Kundencenter, aber gleich wie man diese Organisationseinheit bezeichnet, kommt ihr eine zentrale Rolle im kommunalen Unternehmen zu. Es geht um die Wahrnehmung folgender Aufgaben:

- Informationsquelle für die Bürger, weitere Kunden und interessierte Dritte
- Anlaufstelle für Beschwerden, Anregungen und sonstige Hinweise
- Anlaufstelle für Nachfragen nach Leistungen des Unternehmens
- Verkaufs-/Ausgabestelle für Produkte/Material
- Schnittstelle zwischen den Bürgern und den operativen Bereichen, insbesondere Einsatzleitung/Disposition
- Schnittstelle zur Abfallberatung und/oder Behälterverwaltung, soweit nicht ohnehin im Kundencenter integriert
- Schnittstelle zu Marketing/Vertrieb und Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des Beschwerdemanagements und von Kundenbefragungen

Kommunikation mit dem Kunden

Die Möglichkeiten, um Kundenwünsche entgegenzunehmen, sind heutzutage mannigfaltig und nicht nur auf den telefonischen Kontakt beschränkt. Im Zeitalter von Facebook, Twitter, WhatsApp, Xing & Co. stellt sich zwangsläufig die Frage: „Telefonierst Du noch oder kommunizierst Du schon?“. Der Siegeszug der sozialen Medien scheint nicht aufhaltbar zu sein. Viele Unternehmen verweisen bereits auf ihrer Internet-Homepage auf einen entsprechenden Account. Häufig können sich Kunden Anträge auf Leistungen des Unternehmens von der Website herun-

terladen und ausgefüllt zurücksenden. Teilweise besteht auch die Möglichkeit, direkt online die Anträge auszufüllen. Ferner werden Email-Adressen für alle Ansprechpartner angegeben, an die sich der Kunde mit seinem Anliegen wenden kann. Mittels Abfall-App kann sich der Kunde auch unterwegs von seinem Smartphone schnell Informationen zum Umgang mit Abfällen verschaffen sowie ggf. bereits seine Wünsche, Anregungen und Beschwerden loswerden.

Neben den genannten Kommunikationsmöglichkeiten ist das Kundencenter natürlich weiterhin postalisch erreichbar. Auch das persönliche Vorsprechen ist grundsätzlich eine Option für den Kunden. Bedingt durch den eher zentrumsfernen Standort der meisten Entsorgungsunternehmen ist die Besucherzahl zwar in der Regel überschaubar. Dennoch muss das Unternehmen auf Publikumsverkehr eingestellt sein und sollte sein Kundencenter in ansprechender Form unmittelbar am Haupteingang postieren. Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Kontaktaufnahme seitens des Kunden oftmals noch über andere Stellen verläuft. Hier sind insbesondere das Sekretariat der Unternehmensleitung, der Bürgerdienst/-service im Rathaus bzw. Landratsamt oder auch die Einsatzleitung zu nennen, wenn deren Kontaktdaten bekannt sind.

Telefonischer Kundenkontakt

Trotz der vielen aufgezeigten Möglichkeiten ist und bleibt der Telefonkontakt zumindest mittelfristig für viele Kunden der wichtigste Kommunikationsweg. Der Professionalisierung des telefonischen Kundenkontaktes, vor allem aber der Entlastung der im Kundencenter eingesetzten Mitarbeiter und damit der Ressourceneffizienz sowie Kosteneinsparung dient der nicht unumstrittene Einsatz einer IVR (*Interactive Voice Response*). Bei diesem in die lokale IT-Landschaft integrierten Sprachdialogsystem erfolgt eine automatische Abfrage, bei der sich der Kunde durch Nummerneingabe über Tasten oder durch kurze Spracheingabe zwischen mehreren Auswahlmöglichkeiten für diejenige entscheidet, die seinem Wunsch entspricht oder am nächsten kommt. Dies kann sich beispielsweise so anhören:

- Nach der telefonischen Kontaktaufnahme durch den Kunden findet die Begrüßung des Kunden durch die IVR statt.
- Nachfolgend wird erfragt, ob der Kunde Informationen zu Gelben Säcken benötigt. Hierzu möge er bitte die Taste 1 drücken.
- Wird vom Kunden die Abfuhr von Sperrmüll gewünscht, dann möge er bitte die 2 drücken. Der Kunde wird jetzt über die Höhe und den Zahlungsweg für die zu entrichtende Gebühr informiert. Anschließend wird er gefragt, ob er nun zwecks Abstimmung eines Sperrmülltermins mit dem Kundencenter verbunden werden möchte. Dann möge er die 5 drücken.
- Wünscht der Kunde Informationen zur Containergestellung, möge er bitte die 3 drücken. Der Kunde erhält Informationen zu den Containergrößen und den entsprechenden Preisen. Am Ende wird der Kunde gefragt, ob er jetzt mit dem Kundencenter verbunden werden möchte, um einen Container zu bestellen. Dann möge er die 5 drücken.

- Werden Informationen zu einer Rechnung oder einer Mahnung benötigt, möge der Kunde bitte die 4 drücken. Daraufhin wird der Kunde mit der zuständigen Stelle im Unternehmen verbunden.
- In der letzten Abfrage wird der Kunde nach dem Drücken der Taste 5 direkt mit einem Mitarbeiter des Kundencenters verbunden. In diesem Gespräch werden neben Beschwerden, Anregungen und Hinweisen vor allem die Anträge auf Leistungen des Unternehmens, auch zur Abfuhr von Rest- und Bioabfall oder zum Behältertausch, aufgenommen.

Problematisch bei der IVR ist der Durchhaltewille des Kunden. Wie viele Abfragen sind zumutbar? Diese Frage ist nicht nur im Sinne der Kundenzufriedenheit wichtig. Auch dem Mitarbeiter im Kundencenter ist nicht geholfen, wenn er jedes Gespräch mit einer Entschuldigung bei einem bereits gereizten Kunden beginnen muss. Als Faustregel gilt: maximal fünf Auswahlmöglichkeiten und nicht mehr als zwei Abfrageebenen. Diskussionswürdig ist darüber hinaus die Einbindung eines Anrufbeantworters. Beispielsweise kann die Bandansage der IVR um einen Anrufbeantworter wie folgt ergänzt werden:

- In der Zeit, in der sich ein Anrufer in der Warteschlange befindet, hört er eine Bandansage wie z.B. „Leider sind zur Zeit alle Mitarbeiter unseres Kundencenters im Gespräch. Bitte haben Sie noch ein wenig Geduld. Sie werden unverzüglich mit dem nächsten freien Mitarbeiter verbunden.“
- Sobald die Öffnungszeit des Kundencenters endet, wird ein Anrufbeantworter aktivgeschaltet. Der Anrufer hört dann ab 18:00 Uhr folgende Ansage „Leider steht heute kein Mitarbeiter mehr zur Verfügung, um Ihren Anruf entgegenzunehmen. Aber wir rufen Sie gern am folgenden Werktag zurück. Bitte nennen Sie uns nach dem Signalton Ihr Anliegen und geben Sie für den Rückruf Ihren Namen und Ihre Tel.-Nr. an. Teilen Sie uns bitte mit, ob wir uns lieber vormittags oder nachmittags bei Ihnen melden sollen.“
- Ruft ein Kunde außerhalb dieser Zeiten an, so erhält der Anrufer eine Auskunft wie z.B. „Sie rufen außerhalb der Öffnungszeiten an. Ihr Anruf kann daher leider nicht entgegenommen werden. Wir freuen uns über Ihren Anruf montags bis donnerstags in der Zeit von 8:00 Uhr bis 16:00 Uhr und freitags von 8:00 Uhr bis 13:00 Uhr.“

Die Rückrufe sollten - wie im Übrigen alle Aufgaben - auf die Mitarbeiter des Kundencenters verteilt werden. Zu prüfen ist, ob von der technisch bestehenden Möglichkeit Gebrauch gemacht werden soll, dass die Rückrufe am folgenden Werktag automatisch eingeleitet werden. Erst wenn sich beim Kunden eine menschliche Stimme meldet, wird der Anruf zu einem Mitarbeiter des Kundencenters durchgestellt. Unproduktive Wartezeiten beim wiederholten Anwählen der Kundennummer würden somit entfallen. Darüber hinaus wäre gewährleistet, dass Rückruftermine eingehalten werden. Alternativ können die Phasen am nächsten Werktag zwischen den eingehenden Anrufen aktiv zur Abarbeitung der Rückrufe genutzt werden. Im Sinne der Professionalisierung ist weiterhin zu prüfen, ob ein Service-Level definiert werden sollte. Dieser gibt an, wie viel Prozent der eingehenden Anrufe innerhalb einer bestimmten Zeitspanne angenommen werden, und bildet eine wichtige Kennziffer für die Qualität des Kundenservices. Zur Vorgabe eines

Service-Levels wird der Wert 80/20 empfohlen. Das bedeutet, dass 80% der anzunehmenden Anrufe innerhalb von 20 Sekunden angenommen werden. Dieser Wert erfüllt die Erwartungen der anrufenden Kunden nach schneller Erreichbarkeit und steigert die Kundenzufriedenheit. Die Aufgabe der Teamleitung ist es, die Einhaltung des Service-Levels zu überwachen und bei Bedarf steuernd einzugreifen.

Erfolgsfaktoren für ein optimales Kundenmanagement

Eine Grundvoraussetzung für die korrekte Annahme von Kundenwünschen durch das Kundencenter ist, dass die Leistungen des Unternehmens klar definiert und den Mitarbeitern des Kundencenters auch bekannt sind. Falsche oder unvollständige Auskünfte sind unbedingt zu vermeiden. Äußerst hilfreich für ein effektives Kundenmanagement ist die folgende technische Ausstattung des Kundencenters:

- CTI (*Computer Telephony Integration*) ist die Verbindung zwischen der Telekommunikationsanlage (Telefon/Headset) und dem Computer des Mitarbeiters. Sprachkommunikation und Datenverarbeitung werden synchronisiert, so dass beispielsweise bei Annahme eines Kundenanrufes die Daten des Kunden automatisch auf dem Bildschirm des Mitarbeiters erscheinen. Bei noch unbekanntem Kunden wird die Eingabe der Daten verlangt.
- Unter ACD (*Automatic Call Distribution*) versteht man die automatische Verteilung eingehender wie ausgehender Anrufe auf die Mitarbeiter des Kundencenters. Diese Funktionalität liegt in der Regel auf einem Telefonieserver des EDV-Systems und ist über eine CTI-Schnittstelle mit der TK-Anlage verbunden. Die Verteilung der Anrufe kann nach unterschiedlichen bedarfs- und zeitgerechten Routing-Algorithmen erfolgen, z.B. wird immer zum nächsten freien Mitarbeiter verbunden oder zu dem Mitarbeiter mit der an diesem Tag bislang geringsten Gesprächszeit.
- Sämtliche Kundenkontakte werden in das Ticketsystem eines softwaregestützten CRM (*Customer Relationship Management*) eingegeben. Noch zu erledigende Anträge, Beschwerden etc. sind farblich gekennzeichnet, so dass die Mitarbeiter des Kundencenters und die ebenfalls an diese Software angeschlossenen Mitarbeiter der Facheinheiten auf einen Blick erkennen, wo ihrerseits Handlungsbedarf besteht.
- Idealerweise greift das CRM-System über eine automatische Schnittstelle auf die relevanten Daten des im Unternehmen eingesetzten Abfallwirtschaftssystems zu. Hierdurch werden doppelte Datenhaltung und potenzielle Übertragungsfehler vermieden.

Der wichtigste Erfolgsfaktor ist aber ohne Zweifel eine angemessene personelle Ausstattung des Kundencenters auf der Grundlage einer Personalbedarfsbemessung. Dabei ist der Einsatz qualifizierten Personals unverzichtbar. Folgende Fähigkeiten und Fertigkeiten müssen die Mitarbeiter mitbringen:

- hohe Motivation im Hinblick auf die Aufgaben im Kundencenter,

- hohe Belastbarkeit sowohl hinsichtlich des Arbeitsanfalls als auch des psychischen Drucks seitens der Kunden,
- kundenorientiertes Verhalten einschließlich der Fähigkeit zur Deeskalation,
- fundierte Kenntnisse der Abfallwirtschaft und der Abläufe bei der Abfall-/Wertstoffsammlung, der Straßenreinigung, dem Winterdienst und ggf. weiteren operativen Leistungen vor Ort sowie
- Fähigkeit, effizient und effektiv zu arbeiten.

Zu beachten ist eine ordnungsgemäße Vertretungsregelung bei urlaubs-, krankheits- oder fortbildungsbedingter Abwesenheit von Mitarbeitern. Gerade vor dem Hintergrund aktueller rechtlicher Neuerungen oder auch organisatorischer Veränderungen ist die Frage zu klären: Was passiert in Spitzenzeiten im Kundencenter - wenn z.B. in der Kommune ein Identsystem oder neue Tonnen eingeführt werden? Die Einbindung zusätzlicher Kräfte, aus dem eigenen Haus oder beispielsweise aus einem externen Call-Center, ist in diesen Fällen vermutlich unumgänglich. Die nötige Versorgung dieser Personen mit Informationen ist hierbei wiederum zwingend.

Annahme des Kundenwunsches

Den Ablauf bei der Aufnahme eines Kundenwunsches einschließlich der Schnittstellen zu weiterführenden Prozesse (P) zeigt Abbildung 1 am Beispiel der Nachfrage für eine Containergestellung.

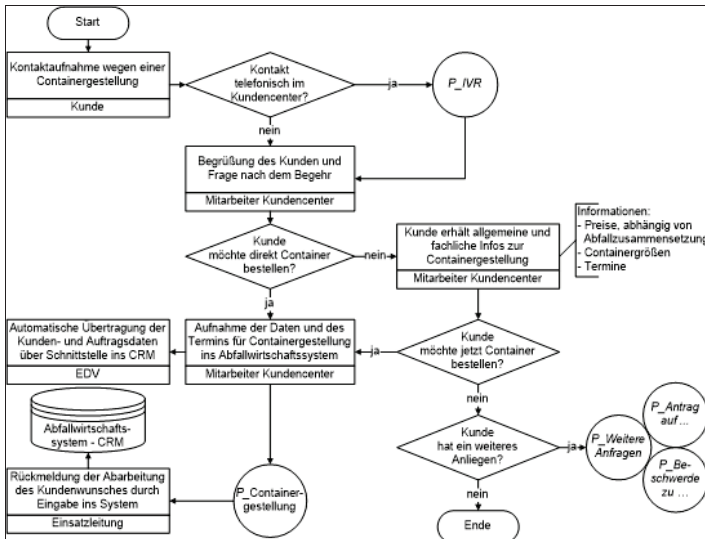


Abbildung 1: Nachfrage nach Containergestellung

Abarbeitung des Kundenwunsches

Die Abarbeitung sämtlicher Kundenwünsche, die Bearbeitung eines Antrages wie die Abhilfe einer Beschwerde, soll möglichst von den Mitarbeitern des Kundencenters geleistet werden. Dieser Grundsatz gilt für alle Beschwerden zu den angebotenen Dienstleistungen. Bei anderen Beschwerdegründen ist es in der Regel effizienter, wenn sich die zuständigen Mitarbeiter der Fachinheit direkt des Falles annehmen, bei Beschwerden zu Gebührenbescheiden bzw. Rechnungen beispielsweise die Sachbearbeiter aus dem Bereich Finanzen.

Damit das Kundencenter den Beschwerden zu den Dienstleistungen abhelfen kann, müssen alle relevanten Informationen, wie zum Beispiel ein Tourenausfall, von den Einsatzleitern ins Abfallwirtschaftssystem eingetragen werden. Allenfalls im letzten Stadium der Beschwerdebearbeitung, wenn es darum geht, die Mitarbeiter in den Einsatz zu entsenden, soll die Einsatzleitung eingebunden werden. Für diesen Zweck muss der Grund einer Beschwerde für die Einsatzleiter verständlich gemacht werden. Folglich müssen die Mitarbeiter des Kundencenters alle notwendigen Informationen einer Beschwerde erfragen und mit einer genauen Beschreibung der Beschwerde in das Ticketsystem eintragen. Auch soll jede erfolgte Abhilfe einer Beschwerde im Ticketsystem der CRM-Software dokumentiert werden. Das muss gleichermaßen von den Mitarbeitern des Kundencenters wie auch von den Einsatzleitern erfüllt werden. Das oben gesagte gilt für die Abarbeitung von Anträgen/Nachfragen analog. Wichtig ist der Austausch zwischen Kundencenter und Fachinheit über das Ticketsystem des CRM und das damit verbundene Abfallwirtschaftssystem.

Beschwerdemanagement

Um eine einheitliche Bearbeitung der Beschwerden sicherzustellen, sollen alle eingegangenen Beschwerden - ob in brieflicher Form, per Email, telefonisch, durch persönliche Vorsprache oder auf andere Weise - von den Mitarbeitern des Kundencenters in das Ticketsystem des CRM eingetragen werden. Vorgeschlagen wird darüber hinaus, auf der Homepage des Unternehmens eine Rubrik einzurichten, in der Kunden zu einem Beschwerdethema, welches sie in einem Auswahlfeld anklicken, ihre konkrete Beschwerde vorbringen können. Wichtig ist, die Kontaktdaten des Beschwerdeführers wie Anschrift, Email-Adresse und Tel.-Nr. als Pflichtfelder vorzugeben.

Im Hinblick auf den resultierenden Änderungsbedarf sollten die berechtigten Beschwerden zentral erfasst und ausgewertet werden. Das Beschwerdemanagement hat allerdings, wenn es nicht optimal aufgestellt ist, das Potenzial, einen hohen Aufwand zu verursachen, ohne dass dadurch ein Mehrwert für das Unternehmen erzielt wird. Daher wird empfohlen vorweg eine Kundenbefragung durchzuführen, um zu erfahren, auf welche Problemfelder der Fokus gelegt werden soll.

Rückmeldung an den Kunden durch das Kundencenter

In besonderen Fällen, abhängig von der Relevanz der Beschwerde und/oder des Beschwerdeführers, sollte eine Rückmeldung und Unterrichtung des Kunden über die erfolgte Abhilfe durch einen Mitarbeiter des Kundencenters stattfinden. Analog soll auch bei einer Verzögerung der Beschwerdebearbeitung verfahren werden.

Auswertung der Kundenkontakte

Empfohlen wird, die Fallzahlen nach Monaten statistisch auszuwerten, um sie zur Außendarstellung und zur Steuerung der Abläufe zu nutzen. Dies gilt für sämtliche Anträge, Beschwerden, Anfragen und Hinweise. Alle Beschwerden sollten von den Mitarbeitern des Kundencenters nach abschließender Abhilfe, Beschwerdegrund, Fallzahl, Monat und Vergleich zum Vorjahr ausgewertet werden. Die Auswertung sollte – nach Durchsicht seitens der Teamleitung – monatlich an die Einsatzleiter/Disponenten, die Leiter der betroffenen Facheinheiten und die Unternehmensleitung zum Zweck der Optimierung erkannter Missstände weitergeleitet werden. Darüber hinaus wird eine Jahresauswertung empfohlen, die auch – ggf. modifiziert bzw. in Auszügen – interessierten Dritten zur Verfügung gestellt werden kann. Bei zeitnah zu ergreifenden Maßnahmen kann eine Auswertung und Weiterleitung in kürzeren Intervallen erfolgen.

Customer Touchpoint Management

In Unternehmen, in denen die aktive Kundenansprache (Outbound) durch das Kundencenter als Teil der Vertriebsstruktur eine wichtige Rolle spielt, erfreut sich das sogenannte Customer Touchpoint Management (Kundenkontaktpunkt-Management) großer Beliebtheit. Hierbei stehen die Erlebnisse des Kunden mit dem Unternehmen im Mittelpunkt der Betrachtung, d.h. war der Kunde enttäuscht, fand er die Leistung des Unternehmens in Ordnung oder war er sogar begeistert, so dass er das Unternehmen weiterempfehlen würde. Der Ablauf folgt dem aus dem Qualitätsmanagement bekannten kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP):

Die Reaktionen der Kunden werden bei den Kundenkontakten erfasst und aus Kundensicht analysiert (Schritt 1). Es werden die Kontaktpunkte herausgestellt, die den größten Einfluss auf die Kundenzufriedenheit haben. Im Rahmen einer Soll-Strategie (Schritt 2) werden Maßnahmen entwickelt, um die Kontakte an diesen Punkten zu verbessern. Der operativen Umsetzung der festgelegten Maßnahmen (Schritt 3) folgt das Monitoring (Schritt 4), um den Erfolg der Maßnahmen zu messen und bei Bedarf nachzusteuern.

Was lässt sich abschließend sagen?

Das Kundenmanagement von der Annahme bis zur Abarbeitung der Kundenwünsche, ob unter dem Namen Customer Relationship Management oder Customer Touchpoint Management, dient folgenden Zielen:

- Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit durch Erfassung, Analyse und weitest mögliche Umsetzung der Kundenwünsche
- Imagegewinn für das Unternehmen
- Pflege der bestehenden Kundenbeziehungen
- Neukundengewinnung für das Privatkundengeschäft
- Prozess-, Qualitäts-, und Serviceverbesserungen
- Reduzierung von Beschwerden
- Vermeidung von Kundenverlusten
- Ressourcenoptimierung durch Entlastung der operativen Bereiche
- Kostenreduzierung und dadurch Beitrag zur Gebühren-/Preisstabilität

Zufriedene Kunden sind das Ergebnis - für den erfolgreichen Verbleib des kommunalen Unternehmens am Markt eine existenzielle Voraussetzung.

Holger Jönsson

Betriebswirtschaftliche Bewertung der Gebrauchtwaren-Kaufhäuser Stilbruch in Hamburg

1 Warum Stilbruch?

Die Stilbruch-Betriebsgesellschaft mbH (Stilbruch) wurde 2001 als Tochterunternehmen der Stadtreinigung Hamburg Anstalt öffentlichen Rechts (SRH) und des Beschäftigungsträgers, der ABAKUS GmbH, in Hamburg gegründet. Über diese Gesellschaft sollten vor allem gebrauchte Möbel aus der schonenden Sperrmüllabfuhr und von Recyclinghöfen der SRH verkauft werden. Bis 2001 wurden die noch gebrauchsfähigen Gegenstände aus der Sperrmüllentsorgung in Möbelhallen auf den Recyclinghöfen ausgestellt und an interessierte Bürger ohne Entgelt abgegeben. Leider hat dieses Prinzip nicht funktioniert, da professionell organisierte Sperrmüllsammler sich Zugang zu den Möbelhallen verschafft, unsere Mitarbeiter wurden beiseite gedrängt, die attraktiven Gegenstände kurz nach dem Abladen vom Hof getragen und in bereitstehende Klein-LKW verbracht haben. Die ursprüngliche Intention, den Bürgern, insbesondere bedürftigen Bürgern die Möglichkeit zum entgeltfreien Erwerb von gebrauchten Gegenständen zu bieten, wurde nicht erreicht. Mit der Gründung von Stilbruch bestehend aus den zwei Filialen in der Helbingstr. (Stadtteil Wandsbek) und in der Ruhrstr. (Stadtteil Altona), in denen ein marktüblicher Preis für den Gegenstand entrichtet werden muss, wurde dieses Problem weitgehend gelöst.

2 Welche Rolle spielt Stilbruch im Konzern der SRH?

Stilbruch leistet im SRH-Konzern die in der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG weit oben, nämlich an zweiter Stelle angesiedelte Vorbereitung zur Wiederverwendung, in dem gebrauchte Waren verkauft werden. Im Jahresdurchschnitt 2014 wurden 61 Mitarbeiter beschäftigt. Inzwischen ist Stilbruch eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der SRH Verwaltungsgesellschaft mbH (Holding), die ihr Ergebnis aufgrund eines Ergebnisabführungsvertrags an die Holding abführt; die Holding ist wiederum eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Stadtreinigung Hamburg (SRH)

3 Aus welchen Quellen bezieht Stilbruch die Waren?

Ca. 31.000 cbm Gebrauchtwaren wurden 2014 bei Stilbruch angeliefert. Diese stammen aus folgenden Quellen:

- 12 Recyclinghöfe der SRH: 54%
- Privatanlieferungen: 29%
- Schonende Abfuhr von Sperrmüll: 14%
- Haushaltsauflösungen: 2%
- Eigene Abholungen: 1%

Erkennbar ist, dass Stilbruch aktuell mehr als doppelt so viele Waren aus Privatanlieferungen erhält, als aus der schonenden Sperrmüllabfuhr. Dieser Trend scheint sich fortzusetzen. Stilbruch versucht durch gezielte Werbung zur Privatanlieferung zu motivieren. Die vom Bürger eigenhändig bei Stilbruch abgelieferte Ware ist i.d.R. von hoher Qualität, kann ohne Umwege in den Verkauf gegeben werden und erzielt höhere Preise.

4 Wie setzen sich die Erträge zusammen?

Tabelle 1: Zusammensetzung der Erträge

Ertragsarten	Anteil an den Gesamt-erträgen
Erträge der Kaufhäuser	89,2%
Erträge aus Haushaltsauflösungen	3,4%
Erträge aus der Verwertung von Wertstoffen (Schrott, Elektroschrott, Alttextilien, PPK)	2,5%
PC-Zerlegung	3,1%
Erträge aus Arbeitsförderungsmaßnahmen	0,4%
Sonstige Erträge	1,4%

Der überwiegende Teil der Erträge wird den Verkauf der Filialen erzielt. Die Umsätze der Kaufhäuser wachsen kontinuierlich, 2015 sind sie per Juni um 8% gegenüber dem Vorjahr gestiegen. Die Haushaltsauflösungen werden nach in Augenscheinnahme vor Ort zu kostendeckenden Preisen angeboten, dabei wird der wiederverwendbare Teil des Hausstandes berücksichtigt. Naturgemäß fallen bei Stilbruch Wertstoffe aus unverkäuflichen Gegenständen an, die zu Tagespreisen an Verwertungsbetriebe gegeben werden (Metalle, Elektroschrott, Textilien, PPK).

Als Versuch wurde über 12 Monate auf neu eingerichteten Arbeitsplätzen die Demontage von Personalcomputern aus dem Stoffstrom der Recyclinghöfe im Auftrag der SRH betrieben. Hierzu wurden befristet leistungsgewandelte Mitarbeiter der SRH eingestellt. Der Versuch wurde aus verschiedenen Gründen nicht fortgeführt. Das Mitarbeitermodell hat nicht funktioniert und die Preise für die zerlegte Ware war für den Auftraggeber nicht hinreichend um die die Kosten der Zerlegung zu refinanzieren. Zudem wurden für verbliebene, teilweise beraubte Ware von den Recyclinghöfen schlechtere Preise erzielt.

5 Welche Rolle spielt Stilbruch im Konzern der SRH?

Tabelle 2: Zusammensetzung der Aufwendungen

Aufwandsarten	Anteil am Gesamtaufwand
Personalaufwendungen für 61 überwiegend Vollzeit beschäftigte Mitarbeiter	56%
Mieten für rd. 3300 qm Verkaufs- und Lagerfläche in den Filialen	16%
Anlieferung der Gebrauchtwagen durch Personal und KFZ der SRH	6%
Entsorgung von nicht verkaufsfähigen Gebrauchtwagen	3%
Werbung	4%
Sonstige Konzerndienstleistungen	4%
Übrige	10%

Etwas mehr als die Hälfte der Gesamtaufwendungen entsteht für das Personal. Die zweitgrößte Aufwandsposition sind die Mieten für die beiden Filialen. Ein Standort wurde von der SRH erworben und an Stilbruch vermietet. Grundstück und Gebäude der zweiten Filiale wurden am freien Markt von einem privaten Immobilieneigentümer angemietet. Knapp 10 % der Aufwendungen fallen gegenüber der SRH für den Transport der Waren zu Stilbruch und Entsorgung unverkäuflicher Ware an. Eine wichtige Position ist die Sympathie- und Imagewerbung in verschiedenen Medien, um den Namen Stilbruch im Gedächtnis der Bürger zu halten. Printmedien wie Stadtteilpublikationen werden zugunsten von Online-Werbung eher zurückgefahren. Schließlich lässt sich die SRH Konzerndienstleistungen wie Buchhaltung und Personalabrechnung bezahlen.

6 Welche Personalaufwendungen entstehen bei Stilbruch?

Sämtliche Mitarbeiter von Stilbruch befinden sich ab 2012, teilweise auch schon vorher, in regulären Arbeitsverhältnissen; d.h. sie werden seitdem branchenüblich bezahlt. Vorher wurde ein Teil der Personalleitungen durch sogenannte 1 Euro-Kräfte erbracht, die von dem inzwischen ausgeschiedenen Mitgesellschafter gestellt wurden. Seit Beginn 2015 werden die Mitarbeiter nach einer tarifvertragsähnlichen Konstruktion, die Stilbruch mit Hilfe des zuständigen Arbeitgeberverbandes entwickelt hat, bezahlt. Die Bezahlung erfolgt nach den Funktionen, nach Betriebszugehörigkeit und in Abhängigkeit von einer bei Stilbruch verwendbaren Ausbildung

7 Wie setzt sich das Personal zusammen?

2 Geschäftsführer	3 Elektrofachkräfte
1 Prokurist	3 Elektrohelfer
1 Betriebsleitung	4 Sortimentsbetreuer/Innen
1 Assistenz der Betriebsleitung	1 Tischlergesellen

2 Filialleitungen	6 Geringfügig Beschäftigte
3 Abteilungsleitungen	
16 Lager- und Servicekräfte	
9 Kassierer/Innen	
3 Kraftfahrer	
4 Haushaltsauflöser	\sum : 61 Personen
	\approx 53 VZÄ

8 Wofür zahlt Stilbruch Mieten?

1891 qm Verkaufs- und Lagerfläche für eine Halle in der Helbingstr. in Wandsbek. 1402 qm Verkaufs- und Lagerfläche für ein Halle in der Ruhrstr. in Altona. Vor den Gebäuden befinden sich jeweils Parkplätze für die Kunden und Rangierflächen für LKW, die Ware anliefern.

9 Welche Konzernleistungen werden der SRH von Stilbruch vergütet?

- Anlieferung der Waren, Beteiligung der SRH am Umsatzerlös
- Entsorgung nicht verkaufsfähiger Waren
- Call-Center Leistungen
- Personalabrechnung, Finanzbuchhaltung, IT, Arbeitsmedizinischer Dienst
- Miete für eine Filiale
- KFZ-Mieten
- KFZ-Reparaturen durch SRH-Werkstätten
- Öffentlichkeitsarbeit durch SRH
- Gestellung nebenamtlicher Geschäftsführer

10 Inwieweit ist Stilbruch in das Kennzahlensystem der SRH eingebunden?

Da in dem Warenwirtschaftssystem von Stilbruch festgehalten wird, aus welcher Quelle der verkaufte Gegenstand stammt, kann der Quelle auch der Umsatz zugeordnet werden. Es ist daher möglich jedem Recyclinghof und der schonenden Sperrmüllabfuhr die von dort generierten Umsatzerlöse zuzurechnen. Damit verfügen die Leitungen dieser Betriebseinheiten über eine Kennzahl („Stilbrucherlöse“), mit der sie über eine LOB-abhängige Zielvereinbarung mit den Mitarbeiter das erwünschte Verhalten beeinflussen können.

11 Inwieweit ist Stilbruch in das Kennzahlensystem der SRH eingebunden?

Voraussetzungen für den Verkauf gebrauchter Elektrogeräte sind:

- Genehmigung als Erstbehandlungsanlage für Elektroaltgeräte nach ElektroG
- Zertifizierung des Datenlöschprozesses als Voraussetzung für den Verkauf gebrauchter PC

Notwendig ist die Prüfung der Geräte in einer Elektrowerkstatt in Hinblick auf

- Funktionsfähigkeit
- der Sicherheit des Geräts für den Nutzer

Stilbruch hat sich entschieden in beiden Filialen jeweils eine Werkstatt einzurichten. Die Einrichtung und der Betrieb der Werkstätten erfordern qualifizierte Mitarbeiter und umfangreiche Ausstattung der Arbeitsplätze u.a. mit Prüfgeräten. Reparaturen an den Geräten erfolgen aus wirtschaftlichen Gründen nur in Ausnahmefällen.

12 Trägt sich Stilbruch aus eigener Kraft?

Die Umsatzerlöse sind 2001 seit Gründung kontinuierlich gestiegen

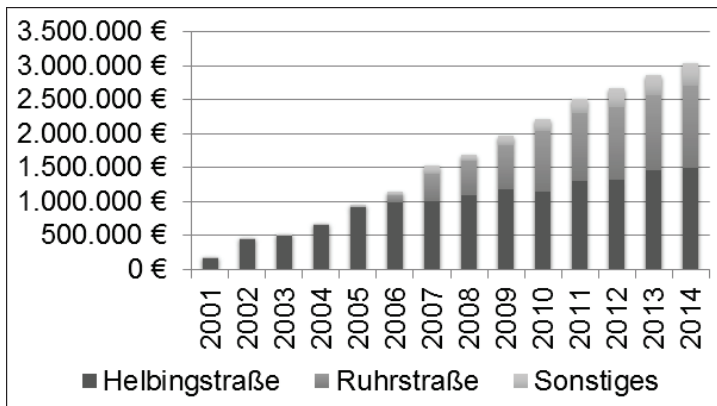


Abbildung 1: Umsatzentwicklung der Stilbruch-Betriebsgesellschaft mbH

Die Erträge von Stilbruch überschreiten die Aufwendungen, es bleibt daher ein Jahresüberschuss, der im Rahmen des Ergebnisabführungsvertrages an die Holding abgeführt wird.

13 Fazit

Stilbruch trägt sich aus den eigenen Erträgen. Dabei werden die Leistungen der Muttergesellschaft nach Möglichkeit in Anspruch genommen und marktgerecht vergütet. Ebenso werden die Mitarbeiter quasi nach Tarifvertrag branchenüblich bezahlt. Stilbruch kommt also ohne Quersubventionierung aus.

Stilbruch ist unmittelbar abhängig von der Lieferung von Waren. Optimierungspotenziale bestehen an den Schnittstellen zu den Lieferquellen. Wenn es gelingt, die Quantität und die Qualität von Waren zu steigern, beispielsweise indem eigene Fahrer die Waren von den Recyclinghöfen abholen oder die Möglichkeit der privaten Anlieferung verstärkt beworben wird, dann kann dieses zu Umsatzsteigerungen führen.

Michael Meetz, Karl H. Wöbbeking

„Erfahrungsaustausch Nachhaltigkeit“ – Ein Gesprächs- und Diskussionsforum für kommunale Betriebe der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung

1 Intention und Grundstruktur

Wer in kommunalen Unternehmen verantwortlich ist, weiß, dass die politischen Mandatsträger immer höhere Anforderungen an die Führung kommunaler Betriebe stellen. Die bloße Sicherstellung der Kernaufgabe – Daseinsvorsorge – entspricht nicht mehr den umfassenden Ansprüchen unserer modernen Gesellschaft. So werden u. a. Betriebe der Abfallwirtschaft oder Stadtreinigung seitens der Bevölkerung bzw. ihrer Kunden immer öfter mit der Forderung konfrontiert, verstärkt individuelle und differenzierte Leistungen zu entwickeln, die sowohl emissionsarm und ressourcenschonend als auch kostengünstig erbracht werden. Insofern stehen Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe nicht nur politisch sondern auch gesellschaftlich zunehmend unter Leistungsdruck und benötigen Handlungskonzepte für eine nachhaltige Unternehmensführung, die ökonomische, ökologische und soziale Ansprüche unter Beachtung regionaler und betrieblicher Besonderheiten in Einklang miteinander bringen (Citizen Value).

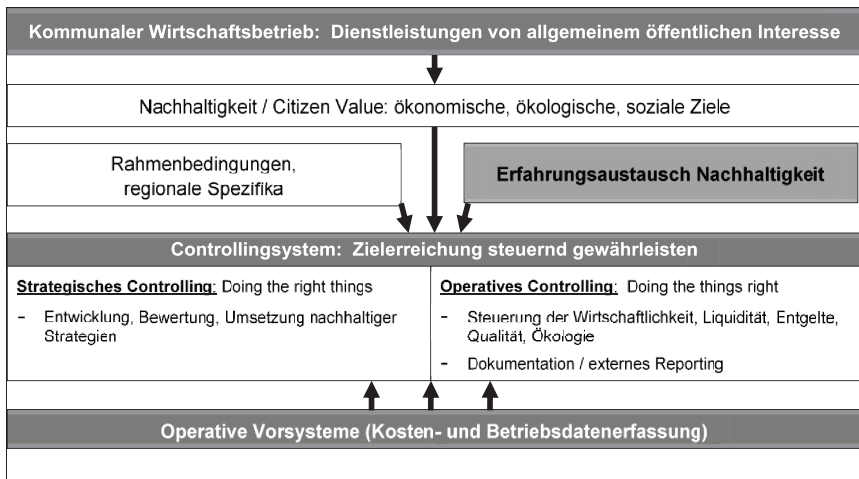


Abbildung 1: Anforderungen an die kommunalen Betriebe

Zur praktischen Umsetzung einer nachhaltigkeitsorientierten Unternehmenssteuerung wurde von dem betriebswirtschaftlichen Institut der uve GmbH für Managementberatung – dem Institut für Umweltökonomie (IfU) Mainz – in Kooperation mit der Forschungsgruppe Kommunal- und Umweltwirtschaft (FGKU) ein neues Gesprächs- und Diskussionsforum initiiert: Unter dem Namen „Erfahrungsaustausch Nachhaltige Unternehmensführung kommunaler Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieben in Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland (ERFA Nachhaltigkeit)“ soll eine Plattform geschaffen werden, mit deren Hilfe Vorstände, Geschäftsführer und Amtsleiter der teilnehmenden Betriebe ihren Weg zu einer nachhaltigen Unternehmensführung erfolgreich meistern können.

2 Intention und Grundstruktur

Der „ERFA Nachhaltigkeit“ ist als ständige Erfahrungsaustauschrunde kommunaler Wirtschaftsunternehmen in den genannten Bundesländern konzipiert, welche zweimal jährlich stattfindet und die Möglichkeit bietet, gemeinsam über verschiedene Themen zur nachhaltigen Unternehmensführung zu diskutieren. Für die ausgewählten Themenfelder, die sich nach den Prioritäten der Mitglieder richten, werden u. a. gute Praxislösungen sowie geeignete Kennzahlen (Key Performance Indicators) vorgestellt. Diese bilden gleichzeitig den Ausgangspunkt bzw. die Basis für die anschließenden Gesprächs- und Diskussionsrunden. Zusätzlich erhalten die teilnehmenden Betriebe die Möglichkeit, sich rund um die Uhr in ein speziell eingerichtetes und zugangsgeschütztes Online-Expertenportal einzuloggen. Die registrierten Nutzer haben hierüber virtuellen Zugriff auf die Ergebnisse der Erfahrungsaustauschrunden und können u. a. Fragen zu aktuellen Themen und Ereignissen einstellen, die anschließend von den Partnerbetrieben (direkt) kommentiert werden können.

Das „ERFA Nachhaltigkeit“-Forum soll dazu dienen, Instrumente und Maßnahmen einer nachhaltigen Unternehmensführung kennen zu lernen und aus dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch die eigene best-practise zu entwickeln. Die kommunalen Vertreter erhalten Anregungen, ihr eigenes Engagement zu hinterfragen, wirkungsvoll zu strukturieren und weiter zu entwickeln. Die Teilnehmer diskutieren mit anderen Verantwortlichen auf Augenhöhe darüber, wie sich Nachhaltigkeit sowohl nach innen als auch nach außen gerichtet erreichen lässt. So können beispielsweise Erfahrungen mit einer sozialverantwortungsvollen, nachhaltigen Personalführung oder Erfahrungen mit Maßnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen oder Sammlungskonzepten zur Erfassung von Gebrauchsgegenständen zur Wiederverwendung ausgetauscht werden. Hierbei werden den Betrieben gleichzeitig Möglichkeiten aufgezeigt, wie sich Nachhaltigkeit bezahlbar macht und öffentlichkeitswirksam kommuniziert werden kann. Für das (externe und interne) Reporting können auf Basis der von der Global Reporting Initiative (GRI) entwickelten Kennzahlenvorschläge zur Nachhaltigkeitskommunikation geeignete, d. h. an die kommunalen, betrieblichen Spezifika angepasste Indikatoren verwendet werden. Auch bietet der Leitfaden zum Deutschen Nachhaltigkeitskodex (www.nachhaltigkeitsrat.de) eine gute Grundlage für das Reporting.

3 Ökoeffizienzanalysen zur gemeinsamen Strategiebewertung und -auswahl

Ein Schwerpunkt der Erfahrungsaustauschrunden besteht darin, gemeinsam nachhaltige Strategien zu entwickeln; und zudem einen Rahmen zur praktikablen Strategiebewertung bzw. -auswahl. Hier geht es ganz wesentlich darum, gemeinsame Vorstellungen zur praktischen Gestaltung bzw. Handhabung ökonomischer, ökologischer, zudem sozialer oder regionalpolitischer Bewertungsaspekte zu erarbeiten.

Zur Darstellung der ökonomischen und ökologischen Auswirkungen abfallwirtschaftlicher Strategien bietet sich das Konzept der Orientierenden Ökoeffizienzanalyse an: Basierend auf dem Modell der Ökoeffizienzanalyse nach BASF^[1] wurde dieses Konzept in der praktischen Zusammenarbeit mit öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern entwickelt.^[2]

Analysiert werden grundsätzlich der Status Quo, also z.B. ein gegenwärtiges Abfallwirtschaftskonzept, und alternative Strategien (Szenarien). Unsere Untersuchung wurde als Orientierende Ökoeffizienzanalyse^[3] angelegt: Damit verbunden ist insbesondere eine anwendungsorientierte Bewertung der ökologischen Auswirkungen. Mit vertretbarem Verfahrensaufwand lässt sich auf diese Weise erkennen, ob eine bestimmte Entsorgungsstrategie(idee) ökonomische und / oder ökologische Vorteile gegenüber anderen Strategien verspricht, ob also Strategie-Ideen einer weitergehenden, intensiveren Analyse unterzogen werden sollten.

In der kommunalen Abfallwirtschaft bezieht sich eine Orientierende Ökoeffizienzanalyse i.A. auf die Entsorgungsprozesse der wesentlichen Abfallfraktionen, z.B. Restabfall, Bioabfall, Grünschnitt und LVP. Auf die Analyse weiterer Abfallfraktionen kann verzichtet werden, sofern dort keine wesentlichen Änderungen in Erfassung, Sammlung, Transport und Behandlung geplant bzw. zu erwarten sind.

Die Ökoeffizienz einer Strategie wird zunächst anhand von zwei Aspekten bewertet: Unter dem ökonomischen Aspekt werden (betriebswirtschaftliche) Kosten und ggfs. (Verwertungs-) Erlöse betrachtet. Unter dem ökologischen Aspekt werden Energieeinsatz, bzw. -gewinnung, die Emissionen bzw. Emissionenseinsparungen und die Gewinnung von wieder verwertbaren Ressourcen bzw. Energieträgern betrachtet. Zudem lässt sich die Analyse um soziale oder regionalpolitische Aspekte ergänzen.

Gerade bei der ökologischen, zudem auch bei der sozialen Bewertung macht es Sinn, im Erfahrungsaustausch über mehrere Entsorgungsträger hinweg Konsens über Bewertungskriterien und -gewichte zu erzielen.

Für die ökonomische Analyse werden alle betriebswirtschaftlichen Kosten herangezogen, welche in Zusammenhang mit Erfassung, Sammlung, (Fern-) Transport sowie Verarbeitung und Behandlung der betrachteten Abfallfraktionen entstehen. Etwaige Erlöse aus der Verwertung von Abfällen werden als Kostenreduktion berücksichtigt. Betrachtet werden die jährlichen Kosten der

Strategien i.A. als Standard-Kosten, d.h. hier zu den Kosten, die bei vernünftiger kaufmännischer Beurteilung ohne Sondereinflüsse zu erwarten sind.^[4] Die Betrachtung erfolgt unabhängig davon, auf welche Weise diese Kosten den Bürgern angelastet werden, z.B. in Form von Gebühren oder über Lizenzentgelte als Teil von Produktpreisen. Nicht betrachtet werden Kosten, die mit einer Entsorgungssystemumstellung verbunden sind. Hier können vorübergehend zusätzliche Belastungen für die Bürger entstehen. Die hier betrachteten Kosten (abzüglich etwaiger Erlöse) werden auf die Einwohner bezogen [EUR/(E*a)]. Sie werden schließlich normiert und jeweils in Relation zu den Kosten des Status Quo-Scenarios gesetzt.

Im Rahmen unserer Orientierenden Ökoeffizienzanalyse werden für die ökologische Analyse die erfassten Abfallmengen sowie der energetische Aufwand bei Abfallsammlung, Transport und Behandlung betrachtet, und zudem die Emissionen der Abfallentsorgung; darüber hinaus die gewonnenen Wertstoffe und die Energie. Anhand dieser Daten lassen sich für jede Strategie der Energieeinsatz (Strom, Kraftstoff, Heizöl etc.), die Energieerzeugung (Strom, Wärme), die Emissionen (CO₂ bzw. CO₂-Äquivalente^[5]) bzw. Emissionseinsparungen sowie die Wertstoffherzeugung abschätzen. Hierbei werden die Grundlagen der Berechnung des kumulierten Energieaufwands – KEA – berücksichtigt, wie sie in der VDI-Richtlinie 4600 beschrieben sind.^[6] Dem Erfahrungsaustausch kommt dabei die Aufgabe zu, im Rahmen eines Konsensprozesses, nämlich durch Diskussion im Expertenteam^[7], eine Einigung über die Gewichtung der ausgewählten Bewertungskriterien herbeizuführen.^[8] Aus der Zusammenführung der Einzeldaten bzw. der genannten Untersuchungskriterien lässt sich sodann die Gesamtumweltbelastung einer Strategie berechnen.

Weitere ökologische Auswirkungen lassen sich, soweit plausibel, einbeziehen. Das können z.B. sein: (Roh-)Stoffverbrauch, Toxizitätspotenzial, Risikopotenzial, Verkehrsaufkommen oder Flächenbedarf für Deponien bzw. Anlagen.^[9] Auch eine Diskussion um mögliche Schadstoffanreicherungen durch die gemeinsame Erfassung einzelner Abfallfraktionen kann weitergehende ökologische Analysen erforderlich machen.

Aus Diskussionen im Rahmen der Erfahrungsaustauschrunden kann sich auch ergeben, weitere Bewertungskriterien und veränderte Gewichte zu berücksichtigen. Allgemein hängen die Systemgrenzen und der Detaillierungsgrad vom Untersuchungsgegenstand und der vorgesehenen Fragestellung ab. Wenn beispielsweise der kumulierte Energieaufwand als ökologischer Bewertungsmaßstab herangezogen werden soll, so wird dazu in der VDI-Richtlinie 4600 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Tiefe und Breite einer KEA-Berechnung je nach Zielsetzung beträchtlich schwanken können.^[10]

Um ökoeffiziente Strategien zu identifizieren, werden die ökonomischen und ökologischen Auswirkungen der untersuchten Strategien jeweils relativ zum Status Quo gestellt. Dazu werden die Umwelt- und die Kostenbelastung normiert. Der Status Quo erhält dabei in unserer Orientierenden Ökoeffizienzanalyse den Kostenwert 1,00 und den Umweltbelastungswert 1,00. Die prozentualen Veränderungen bei den untersuchten Strategien lassen sich dann prinzipiell entsprechend der folgenden Abbildung darstellen.

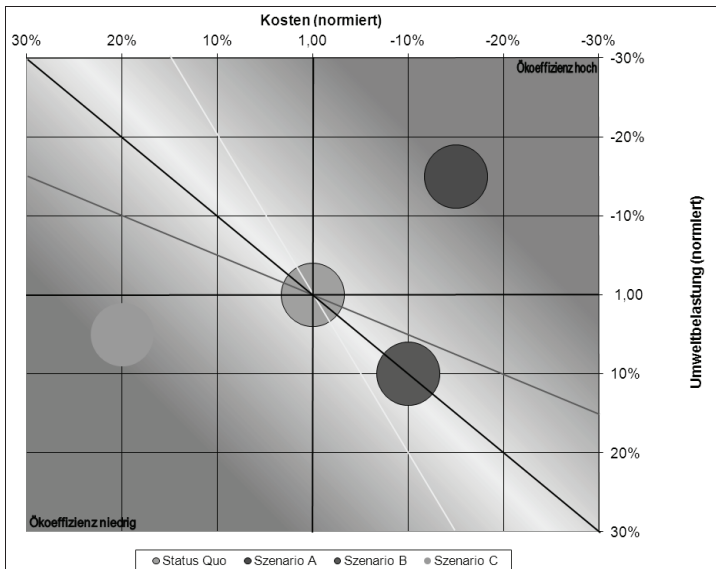


Abbildung 2: Ökoeffizienzanalyse

Ökoeffizienzportfolio – allg. Beispiel

Ausgehend vom Status Quo lässt sich für die Strategie-Alternativen nun ersehen, wie deren Umwelt- bzw. Kostenbelastung im Vergleich zum Status Quo ausfällt. Hierbei ist die Strategiealternative anzustreben, welche vom Ursprung aus gesehen am weitesten oben rechts liegt. Dazu werden Iso-Ökoeffizienzlinien eingezeichnet: Die Iso-Ökoeffizienzlinien stellen die Austauschrelation zwischen ökonomischer und ökologischer Be- oder Entlastung dar.^[11] Strategien, die auf einer konkreten Iso-Ökoeffizienzlinie liegen, weisen mithin dieselbe Ökoeffizienz auf. Die Austauschrelationen zwischen ökonomischer und ökologischer Zielerreichung sind indessen nicht objektivierbar.^[12] Ebenso wenig lässt sich objektiv klären, welche von zwei Strategien auf einer konkreten Iso-Ökoeffizienzlinie vorzuziehen ist. Im Rahmen der Erfahrungsaustauschrunden lassen sich dazu indessen plausible Vorstellungen gemeinsam entwickeln. Die orientierende Ökoeffizienzanalyse wird damit zu einer wesentlichen Strukturierungshilfe, mit der strategische Ausrichtungen im Rahmen (kommunal-) politischer Beurteilung nachvollziehbar gemacht werden können.

4 Ablauf und Ergebnisse des Erfahrungsaustausches

Definierte Ziele und Berichte zur nachhaltigen Unternehmensführung gibt es von wenigen großen kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben^[13]. Zielgruppe unseres Erfahrungsaustausches sind mittelgroße und kleinere Betriebe. Auch in diesen Unternehmen hat das Nachhaltigkeits-

Engagement grundsätzlich einen hohen Stellenwert. Es fehlt diesen Betrieben aber an Indikatorenkonzepten. Wie werden das Ressourcenmanagement, die Produktverantwortung und die soziale Verantwortung im kommunalen Abfallwirtschaftsunternehmen gemessen? Verbesserungsbedarf besteht auch in der strategischen Ausrichtung und in der externen Kommunikation. In jeder ERFA-Runde wird ein bestimmtes Thema behandelt, welches zuvor mit allen Teilnehmern abgestimmt wird. Beispiele für Themen sind:

- Nachhaltige Gestaltung von Wertstoffhöfen
- Nachhaltigkeit der Bioabfallsammlung
- Nachhaltige Verwaltung
- Nachhaltige Personalführung

Etwa zwei Monate vor dem ERFA-Termin erhalten die Betriebe einen Fragebogen mit der Abfrage weniger Key Performance Indicators (KPI). Die Auswertung erfolgt anonym und wird den teilnehmenden Betrieben als Tischvorlage zur ERFA-Runde zur Verfügung gestellt. Für die moderierten Diskussionen in den ERFA-Runden wird ein Vertraulichkeits-Kodex vereinbart. Zweck der ERFA-Runden, die meistens nicht länger als sechs Stunden dauern, ist die vergleichende Ursachenanalyse für festgestellte Unterschiede der KPI. Angestrebte Standards / Zielwerte und der Weg dahin werden besprochen. Beraten werden außerdem die Wege der internen und externen Kommunikation, denn nachhaltige Unternehmensführung hat viel mit Kommunikation zu tun. Die ERFA-Runden werden protokolliert; betriebsinterne Daten werden im Protokoll anonymisiert.

5 Fazit

Zusammengefasst bietet der „ERFA Nachhaltigkeit“:

- Gegenseitige Hilfe zur Konkretisierung und Verbesserung der Nachhaltigkeit, gerade auch für kleinere Betriebe
- Unterstützung bei der Entwicklung strategischer Vorstellungen und Konzepte zur Umsetzung nachhaltigkeitsorientierter Projekte und Strategien
- Hilfestellung bei der Erstellung von Berichten mit orientierender Bewertung ausgewählter Key Performance Indicators (Ampelsystem)
- Unterstützung der internen und der externen Kommunikation der nachhaltigen Unternehmensführung: Möglichkeiten zur Kommunikation von „Stärken“ und zum Abstellen von (veränderbaren) „Schwächen“
- Sukzessiver Aufbau einer Nachhaltigkeits-Berichterstattung, orientiert an den Leitlinien der Global Reporting Initiative (GRI G3).

6 Literatur

- [1] Vgl. BASF, Eco-efficiency-analysis; www.basf.com/group/corporate/de/sustainability/eco-efficiency-analysis/index
- [2] Unsere Orientierende Ökoeffizienzanalyse wurde 2010/11 entwickelt in Zusammenarbeit mit dem Rhein-Pfalz-Kreis Ludwigshafen und dem Landkreis Altenkirchen als Modellprojekt mit Förderung durch das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz unter Einbeziehung des Landesamts für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht (LUWG, Mainz)
- [3] Vgl. dazu Wöbbeking, K.H.; Davis, J.; Einsatz der Ökoeffizienzanalyse vor der Einführung von Getrenntsammlensystemen; in: Urban, A.I.; Halm, G. (Hrsg.), Herausforderungen an eine neue Kreislaufwirtschaft, Schriftenreihe des Fachgebietes Abfalltechnik, Universität Kassel, Band 15, Kassel 2012.; vgl. auch Davis, J.; Wärner, D.; Wöbbeking, K.H.; Ökoeffizienzanalysen zur Strategiebewertung in kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben; in: Obladen, H.P.; Meetz, M. (Hrsg.) , Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, Kassel 2011
- [4] Beispielsweise können folgende Kostenkomponenten standardisiert werden: Betriebsstoffpreise, Anschaffungsausgaben, Nutzungsdauer, Anlagenauslastung, Kalkulationszinssätze, Gemeinkostenzuschläge, Lohnsätze, Ausfallquoten, Wertstoff Erlöse. Vgl. zur Grundidee der Standardkostenrechnung: Schweitzer, M.; Küpper, H.-U.; Systeme der Kostenrechnung, 5. Aufl., Landsberg/ Lech 1991, S. 238, S. 242 ff.
- [5] Gase / Emissionen mit Treibhauspotential können durch Umrechnung in Form von CO₂-Äquivalenten ausgedrückt werden. So verstärkt eine Tonne emittiertes Methan (CH₄) den Treibhauseffekt 21-mal mehr als eine Tonne emittiertes CO₂. Vgl. hierzu: www.bmu.de/abfallwirtschaft/doc/print/38817.php
- [6] Vgl. VDI 4600
- [7] Diese Vorgehensweise bietet sich im strategischen Controlling häufiger als sinnvoll an; vgl. dazu Weber, J.; Schäffer, U.; Einführung in das Controlling, 13. Aufl., Stuttgart 2011, S. 196 f.
- [8] Im Modellprojekt Rheinland-Pfalz wurden folgende Kriterien und Gewichte herangezogen: Energieverbrauch, -erzeugung 3/6, CO₂eq 2/6, Stoffverbrauch, -erzeugung 1/6. In einer Untersuchung für den Neckar-Odenwald-Kreis wurden die drei Kriterien gleich gewichtet
- [9] Vgl. dazu BASF, Eco-efficiency-analysis, a.a.O
- [10] Vgl. VDI 4600, S. 2
- [11] In der obigen Abbildung sind Iso-Ökoeffizienzlinien mit folgenden Austauschrelationen dargestellt:
 10% Kostenbelastung = 10% Umweltentlastung (dicke dunkle Linie)
 20% Kostenbelastung = 10% Umweltentlastung (dünne dunkle Linie)
 10% Kostenbelastung = 20% Umweltentlastung (helle Linie)
- [12] Hier liegt ein Zielsetzungsdefekt vor; vgl. dazu Adam, D.; Planung und Entscheidung, 4. Aufl., Wiesbaden 1996, S. 11 f.
- [13] Vgl. Unterwegs in die Zukunft, 3. Bericht zur Nachhaltigkeit, Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR), 2014; Nachhaltigkeitsbericht 2012, Stadtreinigung Hamburg; Zukunft mit Verantwortung. Nachhaltigkeitsbericht, Abfallwirtschaftsbetrieb München, 2013

Sabine Kleindiek

Wirtschaftliche Aktivitäten im Konzern „Stadt“

Vom städtischen Fuhr- und Reinigungsamt zum diversifizierten Dienstleister

Der Eigenbetrieb für kommunale Aufgaben und Dienstleistungen (EAD) der Wissenschaftsstadt Darmstadt existiert seit 1995. Seiner gegenwärtigen Form gingen Jahrzehnte stetiger Entwicklung voraus. Bereits 1917 wurde, eigentlich als Kriegsmaßnahme auf Verordnung der Armeeführung, ein städtisches Fuhramt gegründet, dessen Aufgabe darin bestand, die Eisenbahnwaggons mit Lebensmitteln, Brennstoffen und anderen Gütern zu be- und entladen sowie an die Bevölkerung zu verteilen. Die dabei verwendeten Pferdefuhrwerke und Handkarren versahen ihren Dienst bis nach 1945. Dann lösten sie Vespa-Dreiräder, Kehrmaschinen und Schlammsauger in ihrem Wirkungsbereich ab. Seit 1930 erfolgte die Müllabfuhr bereits durch motorisierte und staubsichere Müllwagen. 1953 leerte das städtische Fuhr- und Reinigungsamt zweimal die Woche etwa 13.000 Darmstädter Mülltonnen. 1954 beschäftigte es dafür etwa 100 Arbeitskräfte. Zwei Jahre später leitete die Stadtverwaltung durch die allmähliche Anschaffung mehrerer Kehrmaschinen eine Mechanisierung der Straßenreinigung ein, wobei die Bediensteten noch bis Ende der 1950er Jahre die Säuberung öffentlicher Fahrbahnen und Plätze weitgehend von Hand ausführten. 1961 kamen erstmals Großraumbehälter mit einem Fassungsvermögen von 1,1 und 4 Kubikmetern zum Einsatz. 1967 erfolgte die Einführung von Mülltonnen aus Kunststoff, die in den nächsten Jahren die alten Metallbehälter ersetzten. 1973 war bereits die Leerung von knapp 40.000 Mülltonnen und mehr als 2.000 Großbehältern nötig. Eine entsorgungstechnische Revolution markierten die mit Rollen ausgestatteten eckigen Tonnen ab 1979. 1983/84 begann in Darmstadt das Zeitalter der Mülltrennung; zunächst durch die flächendeckende Aufstellung von Sammelbehältern für Glas und versuchsweise für Papier sowie durch die Einrichtung einer Chemikalien-Sammelstelle. Ende 1984 fanden die ersten grünen Wertstofftonnen für Kunststoff und Metall Verwendung, ehe 1993 die „gelben Säcke“ deren Platz einnahmen.

Seit der Fertigstellung einer Kompostierungsanlage 1991 stellt die Wissenschaftsstadt Privathaushalten auf Antrag Biotonnen zur Verfügung. Die kommunale Müllmenge stieg dennoch unaußhörlich von etwa 60.000 Kubikmeter mit Beginn der 1950er Jahre um das Zehnfache auf knapp 600.000 Kubikmeter nach 1980. Schon 1961 zeichnete sich ab, dass die Deponien die wachsenden Mengen nicht mehr fassen konnten. Daher beauftragte der Magistrat 1963 die Süd-hessische Gas und Wasser AG (HSE) mit der Planung, der Errichtung und der Betriebsführung einer Müllverbrennungsanlage auf eigenem Gelände. 1967 nahm diese, mit einem Baukostenvolumen von 20 Millionen D-Mark das größte Darmstädter Investitionsprojekt nach dem Zweiten Weltkrieg, ihre Arbeit auf. Die anfangs berechneten 70.000 Tonnen Verbrennungskapazität per anno sahen die Verantwortlichen zunächst für Jahrzehnte als ausreichend an. Der Wert wurde jedoch nach wenigen Jahren bereits überschritten, weil außer Darmstadt zudem 21 weitere Ge-

meinden an die Müllverbrennung angeschlossen waren. Jener Umstand machte es erforderlich, von einem zu drei Öfen aufzustocken. 1980 bildeten 146.000 Tonnen verbrannter Müll die bisherige Rekordmarke. Die in der Anlage entstehende Abwärme fließt in die Beheizung vieler Wohnungen und Gebäude im nicht weit entfernten Bürgerpark Nord. Träger ist seit 1983 der von der Stadt und dem Landkreis Darmstadt-Dieburg gegründete „Zweckverband Abfallbeseitigung Südhessen“ (ZAS). Aus dem städtischen Fuhr- und Reinigungsamt entstand am 1. Januar 1995 schließlich der EAD, damals noch unter der Bezeichnung „Eigenbetrieb Abfallwirtschaft und Stadtreinigung der Stadt Darmstadt“, welcher nun begann, weitgehend selbstständig nach privatwirtschaftlichen Kriterien zu wirtschaften und vor 20 Jahren bereits annähernd 370 Mitarbeiter zählte. Er konnte damit im Besonderen seinen gewerblichen Betriebszweig professioneller ausbauen. Mit der Verlegung seiner früheren drei Betriebsstätten auf einen neuen zentralen Betriebsstandort 2011 unweit der Müllverbrennungsanlage wurden die besten Voraussetzungen geschaffen, um langfristig effektiv und erfolgreich zu wirtschaften.

Insgesamt beschäftigt der EAD derzeit gut 620 Frauen und Männer, die täglich zugunsten eines ordentlichen und hygienischen Umfelds für die Darmstädter Einwohnerschaft in den lokalen urbanen Bereichen unterwegs und tätig sind. Ein eigener Fuhrpark verfügt über 206 Kommunalfahrzeuge und selbstfahrende Arbeitsmaschinen inklusive Elektro-Pkw und E-Bikes. Als zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb und Träger sowohl des Gütezeichens Kanalbau RAL GZ 961 als auch des Dekra-Zertifikats "Ausgezeichnete Stadtreinigung" ist der EAD heute zuständig für die Säuberung der 452 Kilometer öffentlichen Misch-, Regen- und Schmutzwasserkanäle sowie von Fahrbahnen, Gehwegen und Plätzen mit einer Reinigungsleistung von ungefähr 900.000 laufenden Metern pro Woche. In der kalten Jahreszeit befreit er zudem Gehsteige, Fußgängerzonen sowie Straßen von Eis und Schnee. Auf einer Fläche von 122,11 km² leert das Personal innerhalb von zwölf Monaten fast 33.000 Tonnen Restmüll, die in diesem Zeitrahmen bei einer Bevölkerungszahl von mehr als 154.000 Menschen anfallen.

In den letzten Jahren ist der EAD als straff organisiertes, erfolgreiches Unternehmen der Wissenschaftsstadt Darmstadt durch Ausweitung seiner Geschäftstätigkeiten und die Übertragung zusätzlicher kommunaler Dienstleistungen kontinuierlich gewachsen. So erfüllt der Eigenbetrieb innerhalb seiner gebührenfinanzierten Aufgaben wie Abfallentsorgung und -verwertung, Straßenreinigung, Winterdienst, Kanalbetrieb sowie -unterhaltung, neben einem Schulbusbetrieb auch die Gebäudereinigung unterschiedlicher kommunaler Einrichtungen und Kindertagesstätten, die Hauswirtschaft für zwei Dutzend Darmstädter Kitas mit einer Speiseversorgung von gut 1.500 Essen pro Tag und die Wartung sowie Pflege des Großteils öffentlicher Toilettenanlagen. Daneben obliegt ihm die Verantwortung für das Krematorium am Darmstädter Waldfriedhof sowie den Zoo Vivarium Darmstadt, welcher auf vier Hektar Fläche rund 1.600 Tiere in 163 Arten beheimatet.

Vielfältige Serviceangebote für lokale und regionale gewerbliche sowie private Kundinnen und Kunden runden das Portfolio ab. Dazu zählen der klassische Containerdienst, Altpapierentsorgung, Gebäude- und Veranstaltungsreinigung. Weiterhin existieren Busbetrieb und -vermietung

für Schulen, Gruppen und Vereine, in Form einer Flotte von vier Fahrzeugen mit Kapazitäten von 45 bis 59 Sitzplätzen. Ferner als Entsorgungsanlagen eine Recyclingstation und eine Sammelstelle für Sonderabfälle auf dem Betriebsgelände sowie die Kompostierungsanlage im Stadtteil Kranichstein, welche Kompost, Pflanz-, Garten- und Blumenerden sowie Edlerindenmulch herstellt. Hauswirtschaftliche Leistungen beinhalten zudem seit Kurzem die Betreuung von Schülern sowie einer eigenen Kantine im Verwaltungsgebäude. Die Gebäudereinigung ist nun mit dem neuen Produkt Graffiti-Entfernung und Graffiti-Schutz auf dem Markt. Weiterhin offeriert werden die Entsorgung von Speiseabfällen mit Fett- und Ölabscheidern sowie Energiesparunterstützung durch Styropor-Recycling zur Bodendämmung.

Flächenreinigungen aller Art, etwa Mäharbeiten am Fahrbahnrand sowie auf innerstädtischen Grünflächen, die Säuberung von Tunnel(-wänden), Leitpfosten, -planken sowie Verkehrsschildern, kompetente Straßenunterhaltung, Kanalbetrieb und -dienstleistungen sind darüber hinaus buchbar.

Für sämtliche Kraftfahrzeuge, unabhängig ob sie privat oder gewerblich zugelassen sind, gibt es einen Waschhallenservice; eine professionell ausgestattete Werkstatt nimmt darüber hinaus technische Reparaturen vor. Daneben ist der Gewerbebezweig Wohnungswirtschaft mit profundem Wissen zu den Themen Abfallschleusen, Straßen-, Firmengelände und Grundstücksreinigung, Winterdienst, Komfortservice, Standplatzbetreuung und Beratung, Standplatzgestaltung, Mieterberatung sowie Schlüsseltresore und -depots vertreten.

Wer Feiern und Veranstaltungen im besonderen Rahmen begehnen oder ausrichten möchte, findet mit dem Darmstädter Tiergarten einen verlässlichen Partner zur Location-Vermietung für Business Events und private Anlässe in außergewöhnlichem, exotischem Ambiente.

Dass der Betrieb reibungslos funktioniert, ist das Ergebnis von kontinuierlich erworbenem Fach- und umfassenden Sachverstand. Eine fein aufeinander abgestimmte zentrale Infrastruktur macht es möglich, weitgehend selbständig zu agieren. Dafür sorgen gut 110 Verwaltungs-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter in diversen administrativen Abteilungen. So liegen die Schwerpunkte des Einkaufs in den Disziplinen Vergabeverfahren nach Vergabe- und Vertragsordnung national und europaweit, Beschaffungen von Anlagegütern, Ver- und Gebrauchsgütern sowie Dienstleistungen und SAP-Materialwirtschaft. Das Finanz- und Rechnungswesen, einschließlich IT, ist für das externe und interne Rechnungswesen sowie Kreditorenbuchhaltung, Forderungsmanagement, Mahnungen, die Verwaltung von Zahlungseingängen sowie der Erstellung von Bescheiden und Rechnungen zuständig. Die Personalabteilung kümmert sich um die Themen Personalbeschaffung, Zeitwirtschaft und Entgeltabrechnung, Ausbildung und Personalentwicklung sowie Arbeitsschutz und Gesundheitsmanagement. Der Vertrieb akquiriert Neukunden und betreut Bestandsklientel in Innen- wie Außendienst. Das hauseigene Servicecenter beantwortet telefonisch und per E-Mail Fragen der Einwohnerschaft, bearbeitet Beschwerden und gibt Auskünfte zu entsorgungs- und reinigungsrelevanten Sachverhalten. Im Hinblick auf die digitalen Medien und die sich damit verändernden Anwenderanforderungen und Informationsbe-

dingungen reagierte der EAD 2003 bereits früh als Vorreiter mit dem Angebot einer Infomail zur Erinnerung an persönliche Abfuhrtermine inklusive der Option, dass sich User ihre Leerungsrythmen über die EAD-Webseite als Abfallkalender selbstständig online abrufen und zuhause ausdrucken können. Seit einigen Jahren erweitert diesen Service eine entsprechende herunterladbare App.

Zur Leistungsfähigkeit des Unternehmens trägt als wesentlichster Faktor das Personal bei. Daher liegt der Fokus auf einer qualitativ hochwertigen Aus- sowie individuellen regelmäßigen Fort- und Weiterbildung. Gerade letztere wird durch gezielte Schulungspläne sichergestellt, um einen kontinuierlichen aktuellen Wissensstand der Belegschaft in den für sie relevanten Bereichen zu gewährleisten. Der EAD bildet vorausschauend selbst vor Ort und für die Wissenschaftsstadt Darmstadt aus. Dies um einerseits qualifiziertes Personal langfristig an sich zu binden und um andererseits dem Fachkräftemangel effektiv zu begegnen und proaktiv vorzubeugen. Gegenwärtig werden 13 Azubis auf ihre späteren Tätigkeitsbereiche vorbereitet. Bewerberinnen und Bewerber können dabei aus einem Dutzend anspruchsvoller Berufe auswählen - von Industriekauf-frau/-mann über Kfz-MechanikerIn bis hin zu TierpflegerIn sind diese breit gefächert. Anerkannte, über die IHK bestellte, Ausbilderinnen und Ausbilder bürgen dabei für ein wirkungsvolles Lehren und Lernen. Beim Aspekt Mitarbeitermotivation und -identifikation ist sich der EAD seiner Fürsorgepflicht sowie sozialen Verantwortung bewusst und bietet dem Personal interessante Leistungsanreize und eine konstruktive Feedbackkultur, worin in Vorgesetzten-Angestellten-Gesprächen eine regelmäßige Stärken-Schwächen-Betrachtung erfolgt. Dies dient dazu, bei Bedarf persönliche Optimierungspotenziale aufzuzeigen, um sich bestmöglich (weiter-)entwickeln zu können. Durch das System der leistungsorientierten Vergütung, welches der EAD 2007 einführte, kann, wer möchte, die eigenen Leistungen von Vorgesetzten bewerten lassen und im Erfolgsfall zusätzlich eine Bonuszahlung verdienen, die sich nach einem bestimmten Punkte- und Verteilungsschlüssel errechnet. Das Ziel des Betriebs ist neben effektiven Dienstleistungen für seinen Kundenkreis, langfristig Arbeitsplätze für seine Angestellten zu sichern und Zukunftsperspektiven für die Bediensteten zu festigen. Beim EAD genießen Beschäftigte einen hohen Stellenwert. Neben einem respektvollen Miteinander zählt dabei vor allem auch das Bestreben, ihnen innerhalb eines modernen Tätigkeitsumfelds ein ausgewogenes Gleichgewicht zwischen Leben und Arbeit sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Das beinhaltet auch attraktive Leistungen, wie beispielsweise flexible Arbeitszeiten sowie betriebliche Altersversorgung und Gesundheitsförderung.

Der EAD ist an der DRZ GmbH (Umladestation, Sperrmüll-Sortieranlage) sowie der biolog GmbH (Speiseabfall-Entpackungsanlage, Pasteurierungsanlage) beteiligt und arbeitet außerdem eng mit weiteren spezialisierten Entsorgungs- und Reinigungsunternehmen zusammen. Gemeinsam lässt sich so kompetent interkommunal agieren. Zudem lassen sich damit Synergieeffekte schaffen, um auch außergewöhnliche Kundenbedürfnisse professionell mit Expertise und nützlichen Lösungen zu bedienen.

Der EAD begreift sich als bürger- wie kundenorientierter „One for all“-Servicebetrieb. Als Public Value-Unternehmen stehen er für ein sauberes Stadtbild immer und überall. Jene Prämisse ist Kern der betrieblichen Philosophie. Um diesen Anspruch zu gewährleisten, werden die eigenen Leistungen unter Berücksichtigung innerer und äußerer Veränderungen ständig hinterfragt. Intern durch Dokumentation und Schulung des Personals, extern durch Marktbeobachtung und direkte Reaktion auf Paradigmenwechsel im Kontrast zwischen eigener Wahrnehmung und objektiven Ansprüchen. Der Erfolg resultiert dabei aus einer Integration der Belegschaft und transparenter Öffentlichkeitsarbeit. Vielfältige PR- und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen wie beispielsweise ein Tag der offenen Tür, familienorientierte Sommerveranstaltungen im Zoo Vivarium oder einen Pflanztag auf der Kompostierungsanlage, um mit Bürgerinnen und Bürgern in den Dialog zu kommen sowie den EAD als Organisation zum Anfassen zu präsentieren, tragen einen Teil dazu bei. Daneben läuft seit Januar 2015 eine gemeinsam mit der Wissenschafts-stadt Darmstadt initiierte Informationskampagne zur Bioabfalltrennung, welche die Bevölkerung mit Tipps, praktikablen Informationen und Aktionen dazu animieren möchte, ihre Küchenabfälle zugunsten des Umweltschutzes und der Ressourcen-schonung eigenverantwortlich, effektiv und konsequent in der braunen Tonne zu entsorgen. Außerdem ist dem EAD die Förderung kultureller Ereignisse ein wichtiges Anliegen, weshalb zum Beispiel jungen Musikerinnen und Musikern bei Sonntags-Matineen für ihre Konzerte unlängst im Darmstädter Tiergarten eine Bühne geschaffen wurde. Obwohl mittlerweile zu einer komplexen Organisation gewachsen, wird der Betrieb von der hiesigen Bevölkerung nach wie vor als der EAD wahrgenommen. Trotz konsequenter Veränderungen in den Kernkompetenzen ist das Image, alle Dienstleistungen gebündelt unter einer bekannten Flagge bereitstellen zu können, im öffentlichen Bewusstsein positiv verankert. Dafür sorgen auch Aspekte wie Gebührenstabilität, Transparenz in den Leistungen, Einbettung weiterer Geschäftsfelder in sowie die Gewährleistung von Know-how für die Stadt, die den Bürgerinnen und Bürgern permanent zugutekommen. Die Einwohnerschaft ist ein signifikanter Auftraggeber. Insofern konzentriert sich ein reger Kontakt auf sie, wird konsequent ausgebaut und das Stadtbild als tägliche Werbefläche genutzt. Der EAD fungiert damit als Modernisierer kommunaler Aufgaben im Hier und Jetzt, aber auch zukünftig. Regelmäßige Umfragen bei denen Gewerbeklientel befragen die Leistungserbringung des EAD zudem als im hohen Maße zuverlässig, kompetent und seriös. Sein Erfolg speist sich aus wirtschaftlichem Handeln unter Wahrung der Tugenden des öffentlichen Dienstes. Eine permanente Analyse der Rahmenbedingungen plus deren Einbau in die eigenen Entscheidungen führt dadurch ausschließlich zu vielversprechenden Ergebnissen und schwarzen Zahlen in den Bilanzen.

Die Haltung vertrauensvoller Kundenorientierung manifestiert sich ebenso in der Gestaltung des seit 2011 existierenden, neuen Betriebsgeländes, bei dessen Planung bereits besonderer Wert auf die Serviceoptimierung für die Bevölkerung gelegt wurde. Der Kundenbereich für die direkte Annahme von Abfällen zeichnet sich durch eine großzügige Gestaltung einer Recyclingstation mit beigelegter Sonderabfall-Sammelstelle direkt auf dem EAD-Areal aus. Längere Öffnungszeiten und eine erweiterte Palette an Abfallarten verbessern das Entsorgungsangebot. Die öffentlichen Sammelstellen sind über eine vom EAD-Gelände separate Zufahrt erreichbar und erhöhen den Verkehrsfluss sowie die Verkehrssicherheit für die Nutzerinnen und Nutzer. Im Zuge des

Neubaus hat der EAD als Umweltbetrieb auch bewusst ökologische Gesichtspunkte einfließen lassen. Die Dächer der Fahrzeug-halle sowie des Werkstattgebäudes verfügen daher über eine Photovoltaikanlage. Moderne Technik nach den neuesten Umweltstandards, ein Verwaltungsgebäude im Passivhausstandard oder ein intelligentes Wasserkonzept mit Regenwassernutzung unterstreichen jene Intention. Im Sinne der Green Logistics legen die Verantwortlichen großen Wert auf umweltgerechte und ressourceneffiziente Prozesse. Die Gebäude nutzen zu 100 Prozent Ökostrom und das Personal verzichtet auf den Einsatz umweltschädlicher Stoffe. So verfügt die privat wie gewerblich nutzbare Waschhalle über eine aufwändige biologische Wasseraufbereitung (Kläranlage) und verwendet nur frisches Nass zur Endspülung.

All diese Faktoren, Diversifikation von Services und Standorten, gepaart mit in Dekaden erlangter Praxiserfahrung, nachhaltigem Wirtschaften und vertrauensvoller Konsumentenorientierung geben dem EAD inzwischen eine Struktur, die es getreu dem Slogan „Wir sorgen für morgen“ schafft, im Wechselspiel zwischen kommunalen Aufgaben und auf kommerzieller Ebene erfolgreich zu agieren.

Rüdiger Jast

Umsatzsteuerliche Würdigung von interkommunalen Austauschbeziehungen

Die interkommunalen Austauschbeziehungen können sich grundsätzlich auf zwei Ebenen bewegen. Die Landkreise, Städte und Gemeinden können zum einen als Körperschaften des öffentlichen Rechts und zum anderen als Eigengesellschaften in der Rechtsform einer juristischen Person des privaten Rechts in Geschäftsbeziehung treten. Im Folgenden werden im Wesentlichen die umsatzsteuerlichen Würdigungen im Bereich der privaten bzw. teilweise privaten Rechtsbeziehungen dargestellt. Die umsatzsteuerlichen Folgen der sogenannten öffentlich-rechtlichen Beziehung werden an anderer Stelle im Rahmen der Ausführungen zu dem kommenden § 2 b Umsatzsteuergesetz dargestellt.

1 Umsatzsteuerliche Auswirkungen bei interkommunalen Austauschbeziehungen zwischen kommunalen Unternehmen

Im Rahmen ihrer Gestaltungsfreiheiten können Kommunen unter bestimmten Voraussetzungen entscheiden, ob sie ihre Aufgaben selbst als Körperschaft des öffentlichen Rechts wahrnehmen oder sich eines Dritten bedienen. Häufig wird zu diesem Zweck durch die Kommune eine juristische Person des privaten Rechts gegründet – zumeist Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH; hierher gehören nicht die die Anstalten öffentlichen Rechts, die juristische Personen des öffentlichen Rechts darstellen).

Im Rahmen ihrer hoheitlichen Tätigkeit sind die Kommunen mit der Gründung einer GmbH in einer Vielzahl der Fälle nicht befugt die Aufgabe zu übertragen, sondern es wird lediglich die Durchführung der Aufgabe übertragen. Dies führt jedoch dazu, dass die privatrechtlich behandelten Gesellschaften auch für andere Kommunen tätig werden können. Dabei ist wiederum zu unterscheiden, ob Leistungsbezieher bei der anderen Kommune ebenfalls ein gewerbliches Unternehmen ist, oder dem hoheitlichen Bereich die Leistungen zugeordnet werden. Konkret kann also eine Gesellschaft, die als Gesellschaftszweck das Einsammeln und den Abtransport des Haus- und Gewerbemülls hat, Leistungen an eine andere Kommune oder an eine andere Kapitalgesellschaft der Kommune erbringen. Dies ist häufig der Fall, wenn eine Kommune zwar eine eigene Gesellschaft gegründet hat, diese aber nicht die Kapazitäten besitzt, allein die Aufgabe zu erfüllen.

Umsatzsteuerlich sind diese Rechtsbeziehungen neutral. Die leistende Gesellschaft stellt ihre Rechnung mit Umsatzsteuer aus, die empfangene Gesellschaft ist nach § 15 Umsatzsteuergesetz vom Vorsteuerabzug berechtigt, so dass das Leistungsentgelt ohne Umsatzsteuer anfällt. Sofern

allerdings die leistende Gesellschaft an eine Kommune Leistungen erbringt, ist zu unterscheiden, ob die Leistung an den hoheitlichen Bereich oder an den gewerblichen Bereich der Kommune (Betrieb gewerblicher Art) gerichtet ist.

Im Bereich der Abfallentsorgung ist seit geraumer Zeit steuerlich festgeschrieben, dass mit der Entsorgung von Gewerbemüll eine Kommune einen umsatzsteuerpflichtigen BgA begründet. Bedient sich eine Kommune bei der Gewerbemüllentsorgung einer juristischen Person des privaten Rechts, so wird die Entsorgungsleistung nicht für den hoheitlichen Bereich der Kommune, sondern für den BgA erbracht. Umsatzsteuerliche Folge ist, dass auch diese Leistung umsatzsteuerlich neutral ist. Lediglich die Leistung z.B. der Hausmüllentsorgung oder Straßenreinigung für eine andere Kommune führt zu einer Belastung mit Umsatzsteuer bei der leistungsempfangenen Kommune. Die Gesellschaft stellt eine Rechnung mit Umsatzsteuer aus; die Kommune ist in ihrem hoheitlichen Bereich nicht zum Vorsteuerabzug berechtigt. Fazit sollte demnach sein, dass eine Kommune, die ein anderes Unternehmen beauftragt, immer genau darauf achten sollte, in welchem Bereich die Leistung empfangen wird. Erhält ein Betrieb gewerblicher Art die Leistung ist das Leistungsentgelt für die beauftragende Kommune umsatzsteuerneutral.

2 Umsatzsteuerliche Auswirkungen bei interkommunalen Austauschbeziehungen aus der sogenannten Spartenrechnung

Eine Änderung des Körperschaftsteuergesetzes kann interessanterweise auch zu umsatzsteuerlichen Vorteilen führen. Mit Veranlagungszeitraum 2009 wurde nach § 8 Abs. 9 Körperschaftsteuergesetz die sog. Spartenrechnung eingeführt. Nach der Spartenrechnung ist bei den gewerblichen Tätigkeiten genau zu unterscheiden, welcher Sparte diese zuzuordnen sind.

In der Vergangenheit hatten zum Beispiel juristische Personen des privaten Rechts als Eigengesellschaften die Aufgabe - ganz abstrakt - Abfallentsorgung und Straßenreinigung. Die Ergebnisse der Tätigkeiten wurden aus steuerlicher Sicht nicht besonders getrennt, dies galt auch für die Umsatzsteuer. Nunmehr ist die Finanzverwaltung angehalten, aus an dieser Stelle nicht weiterauszuführenden körperschaftsteuerlichen Erwägungen, jede einzelne Tätigkeit peinlichst genau aufzuteilen. Hat in der Vergangenheit die beschriebene Eigengesellschaft Grünflächenarbeiten oder Werkstattarbeiten neben ihrer Haupttätigkeit ausgeführt, so wurde dies steuerlich nicht berücksichtigt. Nunmehr wird ein eigenes Ergebnis für jede einzelne Sparte ermittelt. Dies kann dazu führen, dass Tätigkeiten wie z.B. Vermietung nach § 4 Umsatzsteuergesetz von der Umsatzsteuer befreit und somit das bisher insgesamt steuerpflichtige Entgelt in einen steuerpflichtigen und einen steuerbefreiten Bereich aufgeteilt wird.

3 Umsatzsteuerliche Auswirkungen bei interkommunalen Austauschbeziehungen aus dem „Reverse Charge“ Verfahren

Nicht vernachlässigt werden sollten auch mögliche umsatzsteuerliche Auswirkungen für eine Kommune, die die Vorschrift § 13 b UStG mit sich bringen kann. Die Vorschrift regelt das sogenannte „Reverse Charge“ Verfahren. In Deutschland ist die Regelung besser bekannt als „Umkehr der Steuerschuldnerschaft“.

Das Umsatzsteuergesetz geht im Grundsatz davon aus, dass eine Leistung vom Leistenden an einen Leistungsempfänger gegen Entgelt erbracht wird. Der Leistungsempfänger hat das Leistungsentgelt, erhöht um die jeweils gültige Umsatzsteuer an den Leistenden zu zahlen und dieser führt die Umsatzsteuer an das Finanzamt ab. Nach § 13 b UStG wird dieses Rechtsverhältnis umgekehrt, so dass der Leistungsempfänger nicht die Umsatzsteuer an den Leistenden zahlt, sondern diese einzubehalten und selbst an das Finanzamt abzuführen hat. Für Kommunen kann das Verfahren im Wesentlichen in zwei Fallgestaltungen von Bedeutung sein. Zu prüfen ist das Verfahren unter anderem immer dann, wenn an der Leistungsbeziehung ein ausländischer Unternehmer bzw. ein ausländisches Unternehmen beteiligt ist.

„Reverse Charge“ (§ 13b UStG) gilt, wenn eine sonstige Leistung erbracht wird

- durch einen im Ausland ansässigen Unternehmer (übriges EU Gemeinschaftsgebiet oder Drittland)
- an einen Unternehmer im Sinne des UStG oder an eine juristische Person
- und der Ort der Leistung im Inland (Deutschland) liegt

Im Rahmen der teilweise EU-weiten Ausschreibungen ist auch für die Kommunen bzw. den kommunalen Gesellschaften diese Vorschrift von immer größerer Bedeutung. Ein weiterer Fall des § 13 b UStG wird in §§ 13 b Abs. 2 Nr. 4 i.V. mit 13 b Abs. 5 Satz 2 UStG geregelt. Dieser befasst sich mit den Fragen zur Umsatzsteuerschuldnerschaft im Rahmen von Bauleistungen.

Dies mag auf den ersten Blick für die kommunalen Tätigkeiten ein wenig neben der Sache zu liegen wird aber dann interessant, wenn man die Verfügung der OFD Frankfurt/M vom 10.10.2012 in die Überlegungen einbezieht. Danach zählt zu den von § 13 b UStG betroffenen Bauleistungen auch der Erdaushub einschließlich Abtransport und Deponierungen. Das heißt, überall dort, wo ein kommunales Unternehmen diese Tätigkeiten ausführt, könnte die Umkehr der Steuerschuldnerschaft von Bedeutung sein. Insgesamt ist den Kommunen und kommunalen Unternehmen zu raten, ihre umsatzsteuerpflichtigen Tätigkeiten im Lichte des § 13 b UStG zu überprüfen.

4 Umsatzsteuerliche Folgen bei der Weiterleitung von Zuschüssen

Die Gründung einer juristischen Person des Privaten Rechts zur Erledigung einer an sich hoheitlichen Aufgabe hat aber auch einen umsatzsteuerlichen interessanten und oftmals übersehenes Problem. Eine Kommune beauftragt ihre Eigengesellschaft. Zwischen der Kommune und der Gesellschaft wird zwingend ein schriftlicher Vertrag geschlossen, da ansonsten unabhängig von der tatsächlichen Durchführung der Tätigkeit die Finanzverwaltung eine verdeckte Gewinnausschüttung im Sinne des Körperschaftssteuergesetzes annehmen wird. Die vGA kann auch umsatzsteuerliche Folgen haben.

Mit Abschluss des Vertrags entsteht eine umsatzsteuerpflichtige Leistungsbeziehung zwischen der Kommune und ihrer Eigengesellschaft. Das der Kommune in Rechnung gestellte Leistungsentgelt für z.B. Hausmüllsammmlung und Entsorgung ist umsatzsteuerpflichtig. Interessant wird die Rechtsbeziehung im Falle von Zuschüssen durch einen fremden Dritten (Bundesland, Bund, EU). Erhält die Kommune Zuschüsse für eine an sich hoheitliche Tätigkeit wird der Zuschussgeber den Zuschuss nur netto also ohne Umsatzsteuer zahlen. Leitet die Kommune diesen Zuschuss weiter an ihre Eigengesellschaft, die den Zuschuss auftragsgemäß für Anschaffung von Wirtschaftsgütern nutzt, geht die Finanzverwaltung davon aus, dass der Zuschuss eine zusätzliches Entgelt darstellt und erhebt auf den Zuschuss Umsatzsteuer. Dieses im Rahmen der sog. Einschaltung Dritter wird oft übersehen und führt zu einer unnötigen Belastung mit Umsatzsteuer.

5 Umsatzsteuerliche Folgen aus der Entsorgung werthaltiger Abfälle

Immer wieder tauchen bei den steuerlichen Außenprüfungen umsatzsteuerliche Fragen in Bezug auf Leistungsbeziehungen bei der Abgabe werthaltiger Abfälle auf. Einzelheiten zu dieser Problematik regelt ein Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 21. November 2013. Dieses Schreiben stellt die Voraussetzungen zur Annahme eines tauschähnlichen Umsatzes klar. Besonders hinzuweisen ist auf dem Abschnitt 5 dieses Schreibens. Hier wird ausdrücklich geregelt, welche Vorgänge nicht unter die Regeln des tauschähnlichen Umsatzes fallen.

Caroline von Bechtolsheim

Neuigkeiten zur vergabefreien (inter-) kommunalen Kooperation

Nicht nur, dass sich die Rechtsprechung zur vergabefreien interkommunalen Kooperation unter der geltenden Vergabekoordinierungsrichtlinie 2004/18 ständig weiter entwickelt. Künftig sind auch Neuerungen und Klarstellungen aufgrund der Richtlinie 2014/24 zu erwarten. Für die Umsetzung dieser Richtlinie läuft die Frist im April 2016 ab.

1 Ausgangslage: bisherige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs

Zur jetzt noch gültigen Richtlinie 2004/18 wird diskutiert, ob eine interkommunale Kooperation jedenfalls dann vergabefrei möglich ist, wenn sie die sog. Inhouse-Kriterien einhält. In ständiger Rechtsprechung hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) – ausgehend von der sog. „Teckal“-Entscheidung (Urteil vom 18.11.1999, Rs. C-107/98) – folgende Kriterien für das vergabefreie Inhousegeschäft aufgestellt:

- Der Auftraggeber muss über die zu beauftragende Gesellschaft eine Kontrolle ausüben wie über eine eigene Dienststelle (Kontrollkriterium),
- der potenzielle Auftragnehmer wird im Wesentlichen für den Auftraggeber tätig (Wesentlichkeitskriterium).

Als Faustformel lässt sich sagen: Das Kontrollkriterium ist nur eingehalten, wenn am „Auftragnehmer“ kein privater Dritter beteiligt ist. Das Wesentlichkeitskriterium kann nur bejaht werden, wenn die Umsätze, die der „Auftragnehmer“ mit anderen Dritten als dem „Auftraggeber“ erzielt, jedenfalls nicht mehr als 10 % des Gesamtvolumens ausmachen (das OLG Celle hat auch schon 7,5 % als Grenze angenommen). In der nachfolgenden Rechtsprechung hat der EuGH die Tendenz erkennen lassen, diese Voraussetzungen eng auszulegen. Stets hat er betont, sie müssten kumulativ vorliegen, also beide gleichzeitig bejaht werden können.

Die dortigen Kriterien müssen jedenfalls für die „Beauftragung“ eines Eigenbetriebs durch die Trägerkommune nicht angewendet werden: Dieser ist ja schon qua Rechtsform dem Auftraggeber zuzuordnen, da er nicht organisatorisch verselbständigt ist. Es handelt sich also bei der Leistungserbringung durch den Eigenbetrieb letztlich um eine Aufgabenerledigung mit eigenen Mitteln.

Auf den ersten Blick passen die Kriterien des Inhouse-Geschäfts nicht so richtig auf die interkommunale Kooperation: Selten geht es dort um schlichte „Beauftragungen“. Die Strukturen der

dortigen Kooperation sind häufig komplexer und können bis zur Aufgabenübertragung reichen. Nicht zuletzt deshalb wurde in den letzten Jahren immer wieder gerätselt, ob nicht bei der interkommunalen Kooperation und vor allem bei der Aufgabenübertragung im Zuge einer Zweckvereinbarung oder der Gründung eines Zweckverbandes eigene und anders lautende Regeln gelten müssen.

Welche Regeln sollen also greifen, wenn sich mehrere Kommunen dazu entschließen, Aufgaben tatsächlich auf einen Zweckverband zu übertragen, der dann als verantwortlicher Aufgabenträger auftritt? Ähnliche Diskussionen wird vertreten, dass für den Fall einer sog. „delegierenden Zweckvereinbarung“, bei der Aufgaben von einer Kommune auf die andere übertragen werden, das Vergaberecht nicht einschlägig sein soll.

Entscheidende Impulse für die Diskussion hat eine Entscheidung des OLG Düsseldorf aus dem Jahre 2006 gegeben (Beschluss v. 21.06.2006, VII Verg 17/06, s. dazu schon v. Bechtolsheim, Kommunale Kooperation, in: Meetz/Obladen (Hrsg.), Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Straßenreinigung 2006, S. 113 ff.).

Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zugrunde: Mehrere Gemeinden hatten einen Zweckverband gegründet. Ihm wurden zentrale Teilbereiche der ihnen obliegenden Aufgaben der Abfallentsorgung mit befreiender Wirkung übertragen, insbesondere im Hinblick auf das Einsammeln und Befördern von Abfällen. Andere Teilbereiche dagegen (z.B. Entsorgung illegal abgelagerter Abfälle) sollten bei den Gemeinden bleiben. Unmittelbar im Anschluss an die Gründung des Verbands gründete dieser eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR), auf die die ihm vorher übertragenen Aufgaben übergehen sollten. Der Verwaltungsrat der AöR bestand aus den Gründungsgemeinden des Zweckverbandes und sollte die Geschäftsführung des Vorstands überwachen und das Recht haben, Berichterstattung zu verlangen. Bei Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung sollte die Zustimmung der Verbandsversammlung des Zweckverbandes erforderlich sein.

Bei der vergaberechtlichen Beurteilung hat das OLG Düsseldorf der mit der Gründung des Zweckverbandes verbundenen Entscheidung zur gesetzeskonformen Aufgabenübertragung an eine andere staatliche Einheit besondere Bedeutung zugemessen. Damit ist nach Auffassung des OLG der Bereich der internen staatlichen Verwaltungsorganisation berührt, auf den das Vergaberecht grundsätzlich nicht anzuwenden sein soll. Ergänzend hat das OLG Düsseldorf dort aber – auch für den Fall der Aufgabenübertragung – die Inhousekriterien angewendet. An einer belastbaren Rechtsprechung des EuGH zu dieser Frage der Aufgabenübertragung fehlt es bislang.

Grundlegend anerkannt wurde die Zulässigkeit einer vergabefreien, interkommunalen Kooperation in der Entscheidung „Stadtreinigung Hamburg“ des EuGH vom 09.06.2009 (Rs. C-480/06). Dort ging es um eine Vereinbarung, bei der es gerade nicht zu einer Aufgabenübertragung gekommen war. Gleichwohl wurde die vergabefreie Kooperation für zulässig gehalten.

In der Entscheidung „Lecce“ (EuGH, Urteil vom 19.12.20012, Rs. C-159/11) hat der Gerichtshof seine Rechtsprechung zur interkommunalen Kooperation bzw. zur Kooperation zwischen Trägern öffentlicher Aufgaben weiter entwickelt. Er hat dort insbesondere betont, eine vergabefreie Kooperation scheidet dann aus, wenn den Kooperationspartnern keine gemeinsame Aufgabe obliegt. In dem von ihm entschiedenen Fall sah er zudem die Gefahr des Eingriffs in den Wettbewerb. Dagegen darf die Entscheidung in der Rechtssache „Piepenbrock“ (Urteil vom 13.06.2013, Rs. C-386/11) wohl nicht überbewertet werden. Der EuGH hat zwar dort verneint, dass die Voraussetzungen einer vergabefreien Kooperation vorliegen. Er hat dies aber u. a. darauf gestützt, dass es bei dem Gegenstand der Kooperation lediglich um Reinigungsleistungen und damit um sog. Annex-Verpflichtungen zur eigentlichen öffentlichen Aufgabenerfüllung ging. Diese sollten überdies an ein Privatunternehmen vergeben werden. Deswegen sah der Gerichtshof offenbar auch das Risiko eines Eingriffs in den Wettbewerb.

Zusammenfassend lassen sich die Kriterien für eine vergabefreie interkommunale Kooperation auf der Grundlage der vorgenannten Urteile und der jetzt gültigen Richtlinie wie folgt skizzieren

- Es wird ein Vertrag ausschließlich zwischen öffentlichen Einrichtungen ohne Beteiligung Privater geschlossen.
- Durch den Vertrag wird kein privater Dienstleistungserbringer besser gestellt als seine Wettbewerber.
- Die im Vertrag vereinbarte Zusammenarbeit wird nur durch Erfordernisse und Überlegungen bestimmt, die mit der Verfolgung von öffentlichen Interessen liegenden Zielen zusammenhängen und
- Gegenstand der Kooperation ist die Erfüllung einer den Beteiligten gemeinsam obliegenden öffentlichen Aufgabe.

Gerade das letztgenannte Kriterium wird häufig als Voraussetzung einer „echten Kooperation“ verstanden.

Der Gerichtshof musste sich dagegen noch nicht mit der Frage befassen, ob auch Gesellschaften in privater Rechtsform als öffentlicher Auftraggeber mögliche Kooperationspartner einer interkommunalen Kooperation sein können. Das OLG Düsseldorf hat dies in einer Entscheidung vom 28.07.2011 einmal angedeutet, musste es aber nicht entscheiden.

Für Aufsehen gesorgt hat insoweit Ende letzten Jahres der Beschluss des OLG Koblenz zu einer interkommunalen Kooperation betreffend die Entsorgung von Bioabfällen (Beschluss vom 03.12.2014, Az.: Verg 8/14). Hier sollte eine Zusammenarbeit zwischen zwei Landkreisen in Form einer Zweckvereinbarung begründet werden. Das OLG Koblenz vermochte die Vergabefreiheit nicht zu bejahen. Insbesondere beanstandete das Gericht, der Zweckvereinbarung sei keine Grundlage für eine „echte“ Zusammenarbeit zu entnehmen. Dabei hat sich das OLG Koblenz auch auf die neue Vergaberichtlinie 2004/24 bezogen und dort den Erwägungsgrund 33 zitiert, in dem dieses Kriterium erwähnt wird.

Noch mehr Wirbel verursachte ein Beschluss des OLG Celle vom 17.12.2014, in dem es konkret um die Gründung eines Zweckverbandes ging: Dort stellte sich das OLG Celle der herrschenden Meinung (zu der auch der vorgenannte Beschluss des OLG Düsseldorf vom 21.06.2006, Az.: VII Verg 17/06 gezählt wird) entgegen. Insbesondere wird das OLG Celle dafür kritisiert, nach seiner Auffassung stehe selbst eine Aufgabenübertragung im Sinne einer „Delegation“ der Anwendbarkeit des Vergaberechts nicht entgegen. Vor dem Hintergrund der Zweifel an der Zulässigkeit einer vergabefreien Gründung von Zweckverbänden hat das OLG Celle dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens folgende Fragen vorgelegt (nachfolgend vereinfacht zusammengefasst):

- Stellt die Gründung eines Zweckverbandes und die (entgeltliche) Aufgabenübertragung auf diesen einen öffentlichen Auftrag dar und ist sie somit vergabepflichtig?
- Sofern es sich um einen öffentlichen Auftrag handelt: Finden zur Beurteilung der ausnahmsweisen Vergabefreiheit die Grundsätze der Inhousevergabe oder die der interkommunalen Zusammenarbeit Anwendung?

Die Argumente der herrschenden Meinung, wonach die Gründung eines Zweckverbandes als Entschluss von öffentlich-rechtlichen Körperschaften keinen Vertrag darstelle, sondern auf einem Satzungsbeschluss beruhe, hat das OLG Celle offenbar nicht überzeugt. Auch das Argument, dass die Aufgabenübertragung zu einer Kompetenzverlagerung und damit zu einer Entlastung der beteiligten Kommunen führt, ließ das OLG nicht gelten. Die Entscheidung wird aber vor allem auch deswegen kritisiert, weil sich das Gericht mit einem der Hauptargumente gegen eine Vergabepflicht nicht auseinandergesetzt hat: Danach ist die Gründung eines Zweckverbandes als rein interner Organisationsakt zu werten, auf den die europäischen Vergaberichtlinien von vorne herein keine Anwendung finden (Vgl. dazu Kröcher/Sander, Gründung eines Zweckverbandes als öffentlicher Auftrag? GGSC-Vergabe-Newsletter Januar 2015, S. 7 ff.).

Hier wird eine methodische Unsicherheit des OLG Celle deutlich. Offenbar rührt sie daher, dass auch die letzten Urteile zur interkommunalen Kooperation auf europäischer Ebene Fragen – gerade zur Aufgabenübertragung – offen gelassen haben:

2 Die neue Vergaberichtlinie und die interkommunale Kooperation

Anliegen der Vergaberichtlinie 2014/24 ist es, insbesondere die zulässigen Kooperationsformen einer öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit zu kodifizieren und so mehr Rechtsklarheit zu erreichen. Dabei wird größtenteils die bisher dazu ergangene Rechtsprechung aufgegriffen und in Richtlinienform „gegossen“, aber nicht nur: Es gibt auch Neuregelungen.

Neben einer Normierung der Kriterien für das Inhousegeschäft befasst sich die Richtlinie auch mit weiteren, zulässigen Formen der öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit. Für eine interkommunale Kooperation gelten nach Art. 12 Abs. 4 dieser Richtlinie folgende Anforderungen:

- Vertragspartner dürfen ausschließlich öffentliche Auftraggeber sein, deren vertragliche Zusammenarbeit sicherstellen soll, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen zur Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden [Art. 12 Abs. 4 Buchstabe a)].
- Die Durchführung der Zusammenarbeit wird ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit öffentlichen Interessen bestimmt [Art. 12 Abs. 4 Buchstabe b)].
- Die an der Kooperation beteiligten öffentlichen Auftraggeber erbringen auf dem offenen Markt weniger als 20 % der durch die Zusammenarbeit erfassten Tätigkeiten (Art. 12 Abs. 4 Buchstabe c)].

Von Interesse ist beim ersten Zugriff insbesondere das dritte Kriterium, das neu eingeführt worden ist: Vergleichbar dem Wesentlichkeitskriterium im Rahmen der Inhousefähigkeit werden hier erstmals die Möglichkeiten, in dem Gebiet der Kooperation noch Umsätze im Zuge der wirtschaftlichen Betätigung zu erzielen, begrenzt (Auch für die „normalen“ Inhousegeschäfte liegt die Grenze des noch vergabefrei zulässigen Fremdumsatzes künftig bei 20 %).

Auf den ersten Blick lassen die Formulierungen zudem darauf schließen, dass die ersten beiden Kriterien aus der unter 1. genannten, bisherigen Rechtsprechung des EuGH abgeleitet wurden. Dann spricht einiges dafür, dass sich die Zusammenarbeit nach dem ersten Kriterium auch künftig auf die Wahrnehmung einer allen an der Kooperation beteiligten öffentlichen Auftraggebern gleichermaßen obliegenden Aufgabe beziehen muss. Darin kann eine stärker aufgabenbezogene Perspektive liegen: Es kommt darauf an, welche Aufgabe erfüllt wird. Insoweit können Fragen aufgeworfen werden, wenn Träger unterschiedlicher Aufgaben eine vergabefreie interkommunale Kooperation anstreben.

Dagegen dürfte das Kriterium nicht dahingehend zu verstehen sein, dass damit eine Gegenseitigkeit der Leistungserbringung verlangt wird. Bestätigt wird diese Auslegung durch Erwägungsgrund 33 der Vergaberichtlinie: Danach soll es ausreichen, dass jeder an der Kooperation Beteiligte überhaupt einen Beitrag zur gemeinsamen Ausführung der Dienstleistung erbringt. Insgesamt muss es sich zwar um ein „kooperatives Konzept“ handeln. Es ist aber vor allem nicht ausgeschlossen, dass sich Beiträge verschiedener öffentlicher Auftraggeber insoweit ergänzen. Gleichzeitig wird es sich als klärungsbedürftig erweisen, ob es für ein derartiges „kooperatives Konzept“ ausreicht, wenn sich einer der kooperierenden Vertragspartner darauf beschränkt, lediglich einen finanziellen Beitrag zur Kostendeckung der anderen, operativ tätigen Kooperationspartner zu erbringen. Auf die Rechtsform der Kooperation dürfte es dagegen nicht ankommen, solange die anderen Voraussetzungen bejaht werden können.

3 Gesetzentwurf der Bundesregierung für eine Vergaberechtsmodernisierungsgesetz

Im bisher vorliegenden Entwurf vom 08.07.2015 wurde das Anforderungsprofil aus Art. 12 Abs. 4 der Vergaberichtlinie 2014/24 in § 108 Abs. 6 des Entwurfs nahezu vollständig übernommen.

Auffällig ist, dass weder im aktuellen GWB-Entwurf der Bundesregierung noch in der Vergaberichtlinie 2014/24 nähere Regelungen zu der Frage, ob bei der Übertragung von Aufgaben von einer Vergabefreiheit ausgegangen werden kann, getroffen wurden. Insoweit besteht weiterhin Klärungsbedarf. Erst recht gilt dies vor dem Hintergrund des Vorentscheidungsverfahrens des OLG Celle (siehe dazu oben unter 1.). Insoweit ist noch eine „Lücke im System“ zu vermeiden. Abschließende Rechtsklarheit konnte also weder der Neufassung der Vergaberichtlinie 2014/24 noch mit dem Vorschlag für die GWB-Novelle erreicht werden. Von daher bleibt mit Spannung zu erwarten, wie der EuGH über diese Frage entscheiden wird. Dabei besteht Einigkeit, dass die Wertungen der Vergaberichtlinie 2014/24 durchaus eine Vorwirkung entfalten können. Vom OLG Düsseldorf ist dies in einer Entscheidung als selbstverständlich vorausgesetzt worden.

Auch die Schlussanträge des Generalanwalts vom 08.09.2015 (Rs. C-324/14) lassen eine derartige Vorwirkung – auch noch in der Zeit vor Ablauf der Umsetzungsfrist April 2016 – erkennen. Soll mit Neuregelungen die bisherige Rechtsprechung des EuGH umgesetzt werden, lassen sich die (neuen) Vorschriften nach Auffassung des Generalanwalts auch schon in der Zeit vor April 2016 als Auslegungshilfe heranziehen. Das dritte Kriterium dürfte insoweit nur begrenzt herangezogen werden können: In der bisherigen Spruchpraxis war nur über „Fremdumsatzanteile“ von bis zu 10 % zu entscheiden – und dies auch nicht im spezifischen Zusammenhang einer interkommunalen Kooperation. Vielmehr wurden Drittumsätze nur bei der klassischen „Inhouse-Rechtsprechung“ herangezogen, um die Einhaltung des Wesentlichkeitskriteriums zu überprüfen. Und zur Aufgabenübertragung enthält auch die neue Richtlinie keine konkreten Aussagen. Es gab insoweit ja auch keine Rechtsprechung des EuGH, die hätte umgesetzt werden können.

Ob also allein eine Zusammenschau der nunmehr in der Vergaberichtlinie enthaltenen Regelungen zur vergabefreien Kooperation öffentlicher Aufgabenträger im Rahmen des Inhousegeschäfts und der interkommunalen Kooperation (verankert in Art. 12) ausreicht, um hier zufriedenstellende Antworten ableiten zu können, darf bezweifelt werden.

Am ehesten dürfte insoweit noch Art. 1 Abs. 6 der Vergaberichtlinie 2014/24 als Anknüpfungspunkt in Betracht kommen, der die Organisationsfreiheit des Mitgliedsstaates respektiert und Angelegenheiten der internen Organisation vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausnimmt. Gerade bei der Aufgabenübertragung geht es letztlich nicht um einen „vergabeähnlichen“, schlichten Auftrag. Wie schon in der bisherigen Diskussion mehrfach betont, werden Aufgaben dagegen in Ausübung genau dieser kommunalen Organisationsfreiheit übertragen. Es geht auch nicht um eine „bloße“ Aufgabenerfüllung, sondern um die Übertragung der Aufgabe selbst, es geht also mit der Aufgabe auch die Verantwortung für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung einher. Dies noch am Maßstab des Vergaberechts messen zu wollen, würde genuin nationalstaatliche Organisationsbefugnisse außer Acht lassen und den Handlungsspielraum der Akteure zu stark einengen.

Joern-Hendrik Mueller-Bornemann

Internationale Gewinnung von Fachkräften für die Abfallwirtschaft und Straßenreinigung

Vorbemerkungen aus der Arbeitsmarktberichterstattung der Bundesagentur für Arbeit Statistik, Juni 2015:

„Der demografische Wandel und die in den letzten Jahren gute Beschäftigungsentwicklung in Deutschland haben den Blick verstärkt auf die Fachkräftesituation gelenkt. Arbeitgeber signalisieren, dass die Besetzung offener Stellen zunehmend schwerer fällt.“

„Im Zuge der moderateren weltwirtschaftlichen Entwicklung und steigender Studienabsolventenzahlen hat sich die Engpasssituation vor allem in Mangelberufen auf Expertenebene etwas entspannt. Besetzungsprobleme gibt es aber weiterhin. Mangelsituationen zeigen sich aber weiterhin bei nichtakademischen Fachkräften. Bei Fachkräften und Spezialisten werden Mängel sogar zum Teil deutlicher sichtbar als in den Analysen zuvor.“

Die GIZ ist ein weltweit tätiger Dienstleister der internationalen Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung. Sie hat mehr als 50 Jahre Erfahrung in unterschiedlichsten Feldern, von der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung über Energie- und Umweltthemen bis hin zur Förderung von Frieden und Sicherheit. Das vielfältige Know-how des Bundesunternehmens GIZ wird rund um den Globus nachgefragt – von der deutschen Bundesregierung, Institutionen der Europäischen Union, den Vereinten Nationen und Regierungen anderer Länder. Hauptauftraggeber der GIZ ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Auch mit der Privatwirtschaft arbeitet die GIZ als Auftragnehmer und Partner eng zusammen.

Beitrag der GIZ zur Fachkräftesicherung für den deutschen Arbeitsmarkt

Die Herausforderung

Um Wachstum und Wohlstand langfristig zu sichern, ist für Deutschland neben der Hebung aller inländischen Potenziale auch die Gewinnung internationaler Fachkräfte unabdingbar. Schon heute beklagen Unternehmen in verschiedenen Branchen einen Mangel an qualifiziertem Personal, vor allem im Gesundheits- und MINT-Bereich (Mathematik – Informatik – Naturwissenschaften – Technik). Der demografische Wandel wird die Lücke an Fachkräften unweigerlich vergrößern. Doch Deutschland steht mit diesem Problem nicht alleine da: Fast alle Industriestaaten und einige Schwellenländer werden in den kommenden Jahren ähnliche demografische Umbrüche durch-

laufen wie die Bundesrepublik. In allen diesen Staaten wird ein gravierender Mangel an qualifizierten Arbeitskräften entstehen, der zu einem immer stärkeren globalen Wettbewerb um Fachkräfte verschiedenster Branchen und Qualifikationsstufen (Mittel- und Hochqualifizierte) führen wird. Die Gewinnung und Integration qualifizierter Fachkräfte wird damit mehr und mehr zu einem entscheidenden Faktor internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Die Programme zur Fachkräftesicherung und –integration der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH setzen auf die Gewinnung qualifizierter Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt und deren Integration. Die GIZ verfolgt einen partnerschaftlichen und nachhaltigen Ansatz zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten, indem entwicklungs- und arbeitsmarktpolitische Interessen miteinander in Einklang gebracht werden. Ein entwicklungsverträgliches Vorgehen bei der Gewinnung von Fachkräften setzt voraus, dass nur Fachkräfte in Ländern und Branchen rekrutiert werden, die ein Überangebot an qualifizierten Arbeitskräften aufweisen.

Diese Sensibilität garantiert die GIZ durch einen engen und partnerschaftlichen Dialog mit den Herkunftsländern sowie die Einhaltung internationaler Kodizes wie dem Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation zur Anwerbung von Gesundheitsfachkräften. Die Vermittlungsprogramme haben nicht nur die kurzfristige Besetzung einer freien Arbeitsstelle vor Augen, sondern eine passgenaue Vermittlung, bei der sowohl die Interessen der Unternehmen wie auch die persönliche Situation der migrierenden Fachkräfte im Fokus stehen. Denn die Gewinnung und Bindung qualifizierter Fachkräfte kann nur dann erfolgreich sein, wenn die Integration in den Arbeitsmarkt, in den Betrieb und in das gesellschaftliche Umfeld gelingt. Der Schlüssel hierzu ist eine intensive sprachliche, fachliche und kulturelle Vorbereitung und Betreuung der Fachkräfte. Darüber hinaus setzt die GIZ an der Schnittstelle zwischen Arbeitgeber, Behörden und sozialem Umfeld auf eine qualifizierte Begleitung und stellt gemeinsam mit den Beteiligten die Weichen für einen gelingenden Integrationsprozess.

Leistungen

Aufbauend auf umfangreichen Kontakten zu den Arbeitsmarkt- und Bildungsverantwortlichen weltweit sowie den etablierten Vor-Ort-Netzwerken mit Unternehmen, Lehreinrichtungen, Goethe-Instituten und weiteren Partnern bietet die GIZ ein umfassendes Portfolio im Bereich des Migrationsmanagements von qualifizierten Arbeitskräften. Zentrale Module ihres Portfolios umfassen:

Identifizierung geeigneter Herkunftsländer (Abgleich von Fachkräftebedarfen in Deutschland und Fachkräftepotenzialen in Drittstaaten)

- Vor-Ort-Beratung zuwanderungsinteressierter ausländischer Fachkräfte
- Identifizierung und passgenaue Vermittlung von geeigneten Fachkräften (in Kooperation mit der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit)

- Durchführung von Sprach-, Fach- und Integrationskursen im Rahmen der Ausreisevorbereitung der Fachkräfte
- Begleitung bei der Einreise nach Deutschland
- Beratung von Fachkräften und Arbeitgebern bei der optimalen Nutzung bestehender Unterstützungsmaßnahmen und Vernetzung mit relevanten Behörden, Trägern und Akteuren
- Unterstützung bei der Anerkennung ausländischer Qualifikationen in Deutschland
- Beratung von Arbeitgebern zur betrieblichen Integration und dem Diversity Management sowie Betreuung der Fachkräfte in der Anfangsphase ihrer Tätigkeit
- ggf. Begleitung der Fachkräfte bei einer Rückkehr ins Herkunftsland

Nutzen

Gemäß des Leitbildes „Triple Win“ eröffnen die GIZ-Programme zur Fachkräftesicherung Chancen für alle Beteiligten: Unternehmen gewinnen Fachkräfte, die sie beim Ausbau ihrer Wettbewerbs- und Kooperationsfähigkeit auch auf internationalen Märkten unterstützen und die Fachkräftengpässe verringern. Die Herkunftsländer der migrierenden Fachkräfte profitieren, da gezielt der Wissens- und Technologietransfer gefördert, Geldüberweisungen erleichtert und Diasporaengagement unterstützt wird. Für die Fachkräfte selbst ist die Migration eine Gelegenheit zur Erschließung neuer persönlicher und beruflicher Erfahrungen, zusätzlicher Qualifikationen und Perspektiven.

Darüber hinaus ist der partnerschaftliche Umgang mit den Herkunftsländern weit mehr als ein Ausdruck einer fairen, auf zwischenstaatlichen Interessensausgleich bedachten internationalen Fachkräftemobilität. Vielmehr kann Deutschland auf diese Weise seine Position als attraktives Zielland für qualifizierte Arbeitskräfte festigen. Dies ist ein wichtiger Standortvorteil im weltweiten Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte.

Beispiele aus anderen Branchen

Gemäß des Leitbildes „Triple Win“ eröffnen die GIZ-Programme zur Fachkräftesicherung Chancen für alle Beteiligten: Unternehmen gewinnen Fachkräfte, die sie beim Ausbau ihrer Wettbewerbs- und Kooperationsfähigkeit auch auf internationalen Märkten unterstützen und die Fachkräftengpässe verringern. Die Herkunftsländer der migrierenden Fachkräfte profitieren, da gezielt der Wissens- und Technologietransfer gefördert, Geldüberweisungen erleichtert und Diasporaengagement unterstützt wird. Für die Fachkräfte selbst ist die Migration eine Gelegenheit zur Erschließung neuer persönlicher und beruflicher Erfahrungen, zusätzlicher Qualifikationen und Perspektiven.

Darüber hinaus ist der partnerschaftliche Umgang mit den Herkunftsländern weit mehr als ein Ausdruck einer fairen, auf zwischenstaatlichen Interessenausgleich bedachten internationalen Fachkräftemobilität. Vielmehr kann Deutschland auf diese Weise seine Position als attraktives Zielland für qualifizierte Arbeitskräfte festigen. Dies ist ein wichtiger Standortvorteil im weltweiten Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte.

Autorenverzeichnis

Lorenz Frank

Gruneberg Rechtsanwälte
Vogelsanger Straße 321
50827 Köln

Rüdiger Jast

BRV AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Kronprinzenstraße 10
45128 Essen

Holger Jönsson

Stadtreinigung Hamburg
Bullerdeich 19
20537 Hamburg

Ute Kerber

L+M Marktforschung GmbH
Augustineräßchen 6
D-55116 Mainz

Sabine Kleindiek

Eigenbetrieb für kommunale Aufgaben
und Dienstleistungen (EAD)
Sensfelderweg 33
64293 Darmstadt

Anika Klug Winter

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Urte Lickfett

PKF FASSELLT SCHLAGE
Schifferstraße 210
47059 Duisburg

Dr. Michael Meetz

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Andreas Meyer

Verband kommunaler Unternehmen e.V.
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Joern-Hendrik Mueller-Bornemann

Deutsche Gesellschaft für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn

Dr. Hans-Peter Obladen

Akademie Dr. Obladen GmbH
Am Mühlenturm 74
46519 Alpen

Dr. Marc Reinhold

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Michaela Roosen

PKF FASSELLT SCHLAGE
Schifferstraße 210
47059 Duisburg

Wolfgang Veldboer

BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Potsdamer Platz 5
53119 Bonn

Caroline von Bechtolsheim

Gaßner, Groth, Siederer & Coll. Rechtsanwälte
Stralauer Platz 34
10243 Berlin

Dr. Frank Wißkirchen

TIM CONSULT GmbH
L15, 12-13
68161 Mannheim

Prof. Dr. Karl H. Wöbbeking

Forschungsgruppe Kommunal- / Umweltwirtschaft
Hochschule Mainz - University of Applied Sciences
Lucy-Hillebrand-Str. 2
55128 Mainz

ISBN 978-3-7376-0046-0



ISBN 978-3-7376-0046-0