

2019

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**

(2019)

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 978-3-7376-0794-0

2019, 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
Recyclingfähigkeit von Kunststoffen	
<i>Ayah Alassali, Sarah Löhn, Caterina Picuno und Kerstin Kuchta</i>	7
Herausforderung Digitalisierung – vom Digitalisierungs-Check über die Strategie zur Prozessoptimierung	
<i>Matthias Adloff</i>	17
Datenbankgestützte Einführung und Monitoring eines Tax Compliance Management Systems	
<i>Gabriele Kirchhof, Nicole Kuhn, Torsten Stockem</i>	23
Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für kommunale Entsorgungsunternehmen	
<i>Andreas Meyer</i>	29
Eintreiben von Gebührenschulden und Möglichkeiten der Vollstreckung	
<i>Stefanie Buchenroth</i>	37
Die Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils bei der Festsetzung von Straßenreinigungsgebühren bzw. -entgelten	
<i>Stephan Gotsch, Philipp Hermisson</i>	47
Gebührentransparenz und –akzeptanz in der kommunalen Abfallwirtschaft	
<i>Jörg Schelling</i>	55
Gesetzlicher Geschäftsgeheimnisschutz nur bei Interaktion	
<i>Susanne Blask</i>	65
Zur Frage der Ansatzfähigkeit von Abgangsverlusten und Gebühren-ausfällen am Beispiel des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein	
<i>Dieter B. Schütte, Matthias Veihelmann</i>	79
Kalkulation von Mitbenutzungsentgelten nach dem Verpackungsgesetz	
<i>Linus Viezens</i>	89

Die Autoren

..... 97

Hans-Peter Obladen, Michael Meetz

Vorwort

Die Fachkonferenz beschäftigt sich mit strategischen Fragen der betriebswirtschaftlichen Steuerung und wendet sich an die Manager mit betriebswirtschaftlicher Verantwortung in Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieben. Die Themenblöcke der diesjährigen 15. Fachkonferenz am 5. und 6. Dezember in Berlin lauten:

- Wertstofffassung: Was sind ökologische Vorteile und wie kann man sie bewerten?
- Chancen und Herausforderungen durch die Digitalisierung – Arbeit 4.0 in der Abfallwirtschaft – wie sieht die Zukunft aus?
- Steuern und Gebühren: Aktuelle Themen
- Gebührenmodelle und Gebührenrecht
- Aktuelle betriebswirtschaftliche Herausforderungen

Um die Abfälle einer möglichst hochwertigen Verwertung zuzuführen und damit die Ressourceneffizienz in der Abfallwirtschaft zu steigern müssen die Wertstoffe getrennt erfasst werden. Wo lohnt sich Recycling und wo nicht, und wie kann man die Vorteile messen und bewerten? Diesen Fragen gehen wir im ersten Themenblock nach.

Eine klug ausgestaltete Digitalisierungsstrategie bietet Aussichten auf Prozessoptimierungen und Effizienzsteigerungen, und es bilden sich neue Arbeitsformen und Dienstleistungen mit enormen Veränderungen in der Abfallwirtschaft heraus, wie z.B. On-Demand Dienstleistungen. Sie lernen in diesem Themenblock den Einsatz eines Digitalisierungsschecks kennen und erfahren, wie eine Digitalisierungsstrategie in der Abfallwirtschaft aufgebaut werden kann.

Im Themenblock Steuern und Gebühren erfahren Sie, wie der § 2b UStG anzuwenden ist und wie Sie Fallstricke umgehen. Weitere Themen dieses Blocks sind Kostenteilungsgemeinschaften und Nebenentgelte. Außerdem widmen wir uns einer optimierten Kostenleistungsrechnung für Betriebe gewerblicher Art. Schließlich lernen Sie eine Maßnahmenkette von der Mahnung bis hin zum Einsatz von Parkkrallen als letztes Mittel der Gebühreneintreibung kennen.

Die Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils bei der Festsetzung von Straßenreinigungsgebühren bzw. -entgelten, der Ansatz kalkulatorischer Kosten in der Selbstkostenkalkulation und die Gebührentransparenz und -akzeptanz in der kommunalen Abfallwirtschaft werden im Themenblock Gebührenmodelle und Gebührenrecht behandelt.

Am 18. April 2019 wurde das Geschäftsgeheimnisschutzgesetz erlassen und damit eine Richtlinie der EU in deutsches Recht transformiert. Hierzu lernen Sie angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen, verbotene Handlungen und Umsetzungsempfehlungen kennen. Weitere Themen des letzten Blockes sind Gebührenfähigkeit von Anlagenabgängen aus dem Betriebsvermögen sowie die Kalkulation von Mitbenutzungsentgelten nach dem Verpackungsgesetz.

Wir legen großen Wert auf Praxisnähe und Erfahrungsaustausch. Aussagekräftige Fallbeispiele aus Unternehmen laden zum Nachmachen ein. Wissenschaftliche Beiträge bieten Hintergrundinformationen und zeigen ebenfalls Orientierungswege auf.

Dieses Buch soll dazu beitragen, den Erfahrungsaustausch über die zwei Tage der Fachkonferenz hinaus fortzuführen. Wir danken den Autoren für ihre interessanten Ausführungen und für ihre Mühe, ihre Vorträge in schriftliche Beiträge zusammenzufassen. Unserer Mitarbeiterin, Christiane Voigt danken wir für ihren Einsatz und die Mühe bei der Zusammenstellung der Referate und bei der Schlussredaktion des Buches.

Berlin, Dezember 2019

Dr. Hans-Peter Obladen

Dr. Michel Meetz

Ayah Alassali, Sarah Löhn, Caterina Picuno und Kerstin Kuchta

Recyclingfähigkeit von Kunststoffen

Kompakt

Die Menge an Kunststoffabfall nimmt jährlich zu. In Europa ist die Menge an eingesammelten Kunststoffabfällen innerhalb von 10 Jahren von 24,5 Millionen Mg auf 27,1 Millionen Mg im Jahr 2016 angestiegen. Allerdings werden nicht alle Kunststoffabfälle zur Behandlung gesammelt und ein unbekannter Anteil gelangt in die Umwelt. Eine Abschätzung der Ozeanverschmutzung durch Kunststoffe zeigt, dass allein 2010 weltweit insgesamt 4,8 – 12,7 Millionen Mg an Kunststoffabfällen vom Land in den Ozean eingetragen wurden. In 2017 wurde in Deutschland bezüglich der gesamten Kunststoffabfälle eine Verwertungsquote von 99,3 % erreicht. Das entspricht bei einer Abfallmasse von 5,2 Millionen Mg einer verwerteten Kunststoffmenge von 5,17 Millionen Mg. Diese setzt sich aus 2,02 Millionen Mg recycelten Kunststoffen und 3,14 Millionen Mg energetisch verwerteten Kunststoffen zusammen. Daraus folgen eine erzielte Recyclingquote von 38,9 % und eine energetische Verwertungsquote von 60,4 %. Mit 0,04 Millionen Mg beseitigten Kunststoffen ergibt sich eine Beseitigungsquote von 0,6 %. Das Konzept der Kreislaufführung verfolgt das Ziel Umweltbelastungen aus der Rohstoffbereitstellung durch die Mehrfachnutzung von Rohstoffen, direkt oder indirekt durch Recycling, zu vermindern. Das Ziel dieses Beitrags ist es, die Herausforderungen und Grenzen des kunststoffmechanischen Recyclings im Rahmen eines Konzeptes zur Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe zu analysieren.

1 Einleitung

Kunststoffe stellen heutzutage einen unverzichtbaren Bestandteil unseres Alltags dar. Sie bestimmen beinahe alle Bereiche unseres Lebens, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass sie im Vergleich zu anderen Materialien, wie beispielsweise Metall, kostengünstiger in großen Mengen produziert werden können. Ein Grund dafür ist, dass Kunststoffe, vor allem Thermoplaste, leichter und bei niedrigeren Temperaturen zu verarbeiten sind als die Materialien, die sie ersetzen. Außerdem lassen sich Kunststoffen während des Produktionsprozesses durch den Einsatz von Additiven beinahe beliebige Eigenschaften bezüglich Festigkeit, Elastizität, Farbe und Säure- beziehungsweise Korrosionsbeständigkeit hinzufügen. Dies führt in Kombination mit der geringen Dichte von Kunststoffen dazu, dass sie massenhaft unter anderem in der Fahrzeug-, Flugzeugindustrie, der Bauindustrie und in der Verpackungsbranche verwendet werden^[1–3].

Diese Flexibilität in der Anwendung führte allein von 2016 bis 2017 zu einem Anstieg der weltweit produzierten Kunststoffmenge von 335 Millionen Mg auf 348 Millionen Mg, was einer Zunahme um 3,9 % entspricht. In Europa wurden davon 2017 64,4 Millionen Mg Kunststoff produziert, 7,3 %

mehr als im Jahr zuvor. Prognosen zeigen, dass diese Mengen nach einer kleinen Abnahme 2018 ab 2019 noch weiter ansteigen werden^[4].

Entsprechend dem Anstieg an produziertem Kunststoff nimmt die Menge an Kunststoffabfall jährlich zu. So ist die Menge an in Europa eingesammelten Kunststoffabfällen innerhalb von 10 Jahren von 24,5 Millionen Mg auf 27,1 Millionen Mg im Jahr 2016, also um 10,6 %, angestiegen^[4]. Allerdings werden nicht alle Kunststoffabfälle zur Behandlung gesammelt, ein unbekannter Anteil gelangt in die Umwelt. Eine Abschätzung der Ozeanverschmutzung durch Kunststoffe zeigt, dass allein 2010 weltweit insgesamt 4,8 – 12,7 Millionen Mg an Kunststoffabfällen vom Land in den Ozean eingetragen wurden. Dabei werden die europäischen Staaten als Produzenten von 0,01 – 0,25 Millionen Mg Kunststoffabfällen, die in die Ozeane emittiert werden können, eingeschätzt^[5].

Wenn Kunststoffe in die Umwelt gelangen, werden deren Stabilitätseigenschaften zum Problem. Denn die Resistenz gegen Säure und Korrosion und die inerte Wirkung bezüglich biologischer Reaktionen führen dazu, dass die Kunststoffzersetzung durch Wärme, Strahlung oder mechanische Einwirkungen Jahre benötigt. In dieser Zeit können gefährliche Additive aus den Kunststoffen desorbieren und in den Boden oder das Grundwasser gelangen^[1,6,7]. Dadurch kommt es zu einer Beeinflussung des Lebensraumes vieler Tiere und Pflanzen aber auch des Menschen, weshalb der Eintrag von Kunststoffen in die Umwelt weitestgehend unterbunden werden muss.

Eine sehr vorteilhafte Methode dies zu erreichen, ist das Recycling der Kunststoffe. Dies trägt nicht nur dazu bei, dass weniger gefährliche Abfälle in die Umwelt gelangen, sondern führt gleichzeitig zu einem geringen Verbrauch an fossilen Rohstoffen wie beispielsweise Erdöl, aus dem der Großteil der Kunststoffe hergestellt wird. Außerdem werden im Vergleich zur Produktion von Neu-Kunststoffen beim Recycling Energie und CO₂-Emissionen gespart^[8]. Für Low-Density-Polyethylen (LDPE) gilt beispielsweise, dass 1,95 Millionen Mg an CO₂-Emissionen pro Mg recyceltem Kunststoff eingespart werden können^[8]. Außerdem werden für eine Mg recyceltem Kunststoff nur ungefähr 10 % der Energie von Neuwarenproduktion gebraucht^[9].

2 Definition „Kreislauffähigkeit von Kunststoffen“

Das Konzept der Kreislaufführung verfolgt das Ziel der Einsparung von Umweltbelastungen aus der Rohstoffbereitstellung durch die Mehrfachnutzung von Rohstoffen, direkt oder indirekt durch Recycling. Die weitgehende Kreislaufführung wird gemäß der *Circular-Economy*-Strategie der Europäischen Kommission für alle Materialien angestrebt. Die Anforderungen für kreislauffähige Produkte umfassen einen modularen Aufbau, demontagegerechte Baustruktur und Verbindungstechniken, die Reduktion der Materialvielfalt, die umfassende Kennzeichnung von Werkstoffen und die Auswahl verwertbarer Werkstoffpaarungen, z.B. durch die Vermeidung von Verbundstoffen.

Im Rahmen der sich intensivierenden Kunststoffdiskussion in 2018 sind weitere grundsätzliche Bedarfe an die Rezyklierbarkeit von Kunststoffen veröffentlicht worden. Recyclingfähig ist ein Produkt demnach, wenn es aus einem Kunststoff hergestellt ist, welcher zum Recycling gesammelt

wird, da er einen Marktwert besitzt oder es eine rechtliche Verpflichtung gibt. Weiterhin muss die Sortierbarkeit und Aufbereitung mit vorhandener Technik möglich sein und für das Rezyklat muss ein Markt vorhanden sein.

Dementgegen zeigt sich, dass die Produktion der heutigen Verpackungen und Gebrauchsgüter überwiegend aus komplexen Vielstoffgemischen erfolgt, welche die vielfältigen technischen und gestalterischen Produktanforderungen durch Stoffkombinationen, gezielte Mischungen oder Zugaben von Additiven sicherstellen. Als Konsequenz ist die Kreislaufführung von Produkten, Komponenten und Werkstoffen in der Regel nicht ohne zusätzlichen Energie- und Stoffeinsatz möglich. Dies ist vor allem für Verpackungen und Produkte aus Kunststoffen zutreffend und führt in der Konsequenz dazu, dass die Bundesregierung mit 63 % eine deutlich geringere Recyclingquote für Kunststoffverpackungen als für alle anderen Verpackungsmaterialien fordert. In Abbildung 1 ist eine Übersicht über die verschiedenen Wege für Kunststoffe in einer Kreislaufwirtschaft dargestellt.

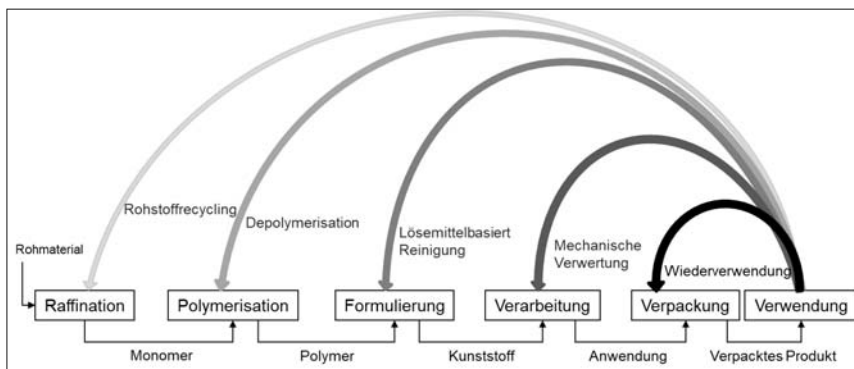


Abbildung 1: Übersicht über die verschiedenen Schleifen für Kunststoffe in einer Kreislaufwirtschaft^[10].

3 Aktuelle Situation in Deutschland

Im Jahr 2017 wurden in Deutschland insgesamt 21,8 Millionen Mg Kunststoff produziert. Davon sind 19,9 Millionen Mg Kunststoffneuware und 1,9 Millionen Mg Rezyklate. Das bedeutet, dass fast ein Zehntel (8,7 %) der 2017 in Deutschland produzierten Kunststoffe aus Recyclingmaßnahmen von ehemaligen Kunststoffabfällen stammen^[11].

Bezüglich der 2017 in Deutschland verarbeiteten Kunststoffmenge fällt der Anteil der Rezyklate noch größer aus. Von den insgesamt 14,4 Millionen Mg verarbeitetem Kunststoff sind 1,8 Millionen Mg Rezyklate, was einem Anteil von 12,3 % entspricht. Die übrigen 12,6 Millionen Mg (87,7 %)

bestehen aus Kunststoffneuware^[11]. Mit 4,4 Millionen Mg ist die Verpackungsindustrie die Branche, in der der größte Anteil (30,5 %) der Kunststoffe verwendet wird. Knapp ein Viertel der verarbeiteten Kunststoffe (24,5 %) findet in der Baubranche Anwendung, während der Elektro- und Elektroniksektor mit 0,9 Millionen Mg (6,3 %) der Anwendungsbereich mit der viertgrößten verarbeiteten Kunststoffmenge in Deutschland ist. Insgesamt wird der Großteil der 1,8 Millionen Mg verarbeiteter Rezyklate in der Baubranche (43 %) und in der Verpackungsindustrie (23 %) verwendet. Bei Betrachtung der Herkunft der verarbeiteten Rezyklate wird deutlich, dass insgesamt 1 Million Mg oder 54,1 % aus Produktions-/Verarbeitungsresten und 0,8 Millionen Mg, beziehungsweise 45,9 %, aus Post-Consumer-Abfällen stammen^[11].

Im Jahr 2017 wurde in Deutschland bezüglich der gesamten Kunststoffabfälle eine Verwertungsquote von 99,3 % erreicht. Das entspricht bei einer Abfallmasse von 5,2 Millionen Mg einer verwerteten Kunststoffmenge von 5,17 Millionen Mg. Diese setzt sich aus 2,02 Millionen Mg recycelten Kunststoffen und 3,14 Millionen Mg energetisch verwerteten Kunststoffen zusammen. Daraus folgen eine erzielte Recyclingquote von 38,9 % und eine energetische Verwertungsquote von 60,4 %. Die Beseitigung von Kunststoffen ist in diesem Fall gleichbedeutend mit der Lagerung auf Deponien^[11]. In Abbildung 2 sind die in Europa beziehungsweise in Deutschland gesammelten Kunststoffabfälle und die dazugehörigen Recycling-, energetischen Verwertungs- und Deponierungsquoten zusammengefasst.

Europa Kunststoffabfälle (2016): 27,1 mio. Mg		
recycelt: 31,1 %	energetisch verwertet: 41,6 %	deponiert: 27,3 %
		
Deutschland Kunststoffabfälle 2017 [15]: 5,2 mio. Mg		
recycelt: 38,9 %	energetisch verwertet: 60,4 %	deponiert: 0,6 %

Abbildung 2: Zusammenfassung der in Europa bzw. Deutschland gesammelten Kunststoffabfälle und der erzielten Behandlungsquoten ^{[4],[11]}.

4 Herausforderungen des Kunststoffrecyclings^[10]

Bisher umfassen Innovationen oft nicht das gesamte Kunststoffsystem. In der Vergangenheit konzentrierten sich die Forschungs- und Innovationsbemühungen in der Kunststofflandschaft oft auf eine bestimmte Subdomäne, wie z.B. bestimmte Anforderungen an Materialeigenschaften oder die Umwandlung eines bestimmten Biomassetyps. Aus diesem Grund ist es schwer, einen systemischen und interdisziplinären Ansatz anzuwenden, der die gesamte Kunststofflieferkette abdeckt.

Ohne einen solchen Ansatz lassen Forschungs- und Innovationsprojekte jedoch erhebliche Fragen offen, wie zum Beispiel die Innovation von anderen Stufen der Wertschöpfungskette abhängt, wie sie das Gesamtsystem beeinflussen und wie sie die Ergebnisse praktisch umsetzen. Weitere Herausforderungen sind unten zusammengefasst:

1. Es besteht kein Konsens darüber, welche Daten benötigt werden, um die Informationen bereitzustellen, die für eine effektive Schließung der Kunststoffkreisläufe erforderlich sind, und wie diese am besten zu verwalten sind.
2. Es ist noch nicht klar, welche technologische Lösung am besten und zu welchem System passt und wie man diese Technologie am besten standardisiert.
3. Die Industrie ist in der Regel nicht bereit, Informationen und Daten auszutauschen.
4. Die Kapazitäten für Sammlung, Sortierung und Recycling sind in Europa unterschiedlich und reichen nicht aus, um den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe zu vollziehen.
5. Aufgrund der hohen und immer noch zunehmenden Komplexität von Verpackungen und anderen Kunststoffprodukten ist es schwierig, die verschiedenen Materialien kostengünstig zu sortieren.
6. Das Produktdesign ist nicht oder nur unzureichend an die Sortierung angepasst.
7. Die Verunreinigung der gesammelten Kunststoffe behindert zusätzlich die Sortierung und das Recycling.
8. Die Sammel-, Sortier- und Recyclingsysteme sowie die Infrastruktur sind fragmentiert, unvollständig entwickelt oder nicht vorhanden.
9. Bei der Kaskadierung sind der Verlust und die Kontamination der Qualität von Verbundwerkstoffen ein Problem.

5 Verwertung von Kunststoffabfällen aus LVP

Während die getrennte Sammlung von Kunststoffabfällen aus Leichtverpackungen (LVP) eine Erfassungsquote von 60 – 75 % aufweist, liegt die stoffliche Verwertung der LVP Kunststoffe weit hinter den Recyclingquoten von Papier, Glas oder Metallen. Dies liegt im Wesentlichen an der Gestaltung der Verpackungen selbst. Entgegen den Vorgaben zur Recyclingfähigkeit und den allgegenwärtigen Design-Guidelines für recyclingfähige Verpackungen, sind mehr als ein Drittel der Verpackungen heute grundsätzlich nicht rezyklierbar, wie die Ellen MacArthur Stiftung, Vertreter der Kunststoffindustrie oder die Technische Universität Hamburg (TUHH) nachgewiesen haben^[12]. Aktuelle Studien aus den Niederlanden zeigen, dass annähernd 50 % der heutigen Kunststoffverpackungen entweder nicht recycelbar sind, noch nicht recycelbar sind oder im Recycling zu erheblichen Qualitätsminderungen führen^[13]. Gründe sind die Verwendung von schwarzen oder dunklen Kunststoffen, Etiketten aus Papier, die vielfältigen Multilayer- und Verbundwerkstoffe, welche zum einen in der Sortierung sensortechnisch nicht eindeutig zugeordnet werden können und zum an-

deren zu erheblichen Fremdstoffeinträgen in den Zielfractionen führen. Die oftmals eingeschränkte Restentleerbarkeit von Verpackungen sowie die ungenügende Trennung in den Haushalten vermindern die Qualität der aussortierten Kunststofffraktionen weiter erheblich.

Entsprechend gering ist die Ausbringung von marktfähigen Kunststofffraktionen aus der LVP-Sortierung und hoch ist der Ausschluss aus der nachfolgenden Kunststoffaufbereitung beim Recycler. Die Verluste liegen hier bei jeweils bis zu 50 %, so dass trotz einer erfolgreichen Sammlung von 75 % der Kunststoffabfälle aus Verpackungen nur 25 – 40 % recycelt werden können.

6 Einschränkung des Kunststoffrecyclings durch Kontamination

Produktionsabfälle werden als sortenreine Abfälle kontinuierlich in den Prozess zurückgeführt und sind im Vergleich zu dem Abfall, der beim Verbraucher eingesammelt wird, deutlich sauberer. Verbraucherabfälle sind eine Mischung verschiedener Kunststoffsorten unbekannter Zusammensetzung und sind beispielsweise durch Essensreste in Lebensmittelverpackungen verunreinigt^[3]. Diese müssen nach dem Sammeln sortiert, gereinigt, zerkleinert und neu verarbeitet werden^[4].

Zunächst werden die Plastikabfälle von anderen Stoffen getrennt. Dazu gehören zum Beispiel Metalle, Holz oder Papier. Die gemischten Kunststoffabfälle werden in die einzelnen Polymerfraktionen aufgetrennt. Hierfür werden verschiedene Verfahren verwendet, um die bestmögliche Trennung zu erreichen. Einige der meistgenutzten Techniken sind Wirbelstromabscheider, Induktions-sortiersysteme, Blu-ray Technologien und NIR (Nahinfrarot)-Sensoren. Maximal kann eine Sortenreinheit von 94 – 95 % erreicht werden^[14]. Nach der Sortierung werden die Abfälle in Ballenform gelagert und zu den Verwertungsfirmen transportiert. Der nächste Verarbeitungsschritt ist das Zerkleinern durch Schreddern. Das gewonnene Granulat wird im Anschluss gewaschen, um Verunreinigungen zu entfernen. Nun kann die eigentliche Wiederverwertung beginnen. Die herkömmlichste Variante für werkstoffliche Verwertung ist die Aufbereitung durch Extrusion. Dabei wird das Granulat entweder direkt zu neuen Produkten verarbeitet oder als Pellets für spätere Verwendungen zur Verfügung gestellt^[14].

Additive im Kunststoff können zum Teil das Recycling behindern. Ziel des Einsatzes von Additiven ist die Verbesserung der Verarbeitbarkeit, der Funktionalität in der Anwendung und des Alterungsverhaltens der Kunststoffe^[15]. Es gibt beinahe unendlich viele Möglichkeiten in der Beeinflussung der Eigenschaften von Kunststoffen mittels Additiven, sodass sich die Additive anhand ihres Verwendungszwecks in verschiedene Kategorien einteilen lassen. Zu den insgesamt meistgenutzten Kategorien gehören beispielsweise Weichmacher, Antistatika und Farbstoffe^[15]. Die Farbstoffe, die durch die enthaltenen Stoffe von den Regulierungen der EU-Verordnungen und -Richtlinien betroffen sind, sind vor allem Pigmente aus Metalloxiden. Diese können unter anderem Chrom, Nickel, Zink, Eisen und Kupfer enthalten und sorgen für strahlende, kräftige Farben. Außerdem sind Färbungen durch diese Pigmente hitze-, wetter- und lichtbeständiger als andere Färbungen. Viele Additive sind giftig und haben gefährliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die

Umwelt. Ein großes Problem bei Additiven ist, dass sie persistent sind und sich in der Umwelt oder im menschlichen Körper akkumulieren können^[16].

Probleme beim mechanischen Recycling treten in unterschiedlichen Formen auf. Besonders die Vermischung verschiedener Kunststoffsorten stellt die Verwertungsfirmen vor große Schwierigkeiten. Kunststoffe lassen sich nur sortenrein verwerten. Polymere werden außerdem unvermeidlich geschädigt, entweder im Verwertungsprozess oder im Verlauf von dessen Anwendung. Die Kombination aus mechanischen Kräften und Hitze stellen aber die Hauptursache für die Degradierung von Produktions- und Verbraucherabfällen dar. Die Verbraucherabfälle sind darüber hinaus der Umwelt, d.h. Sonnenlicht und Schadstoffen der Umgebung, ausgesetzt. Manche Kunststoffrezyklate können aufgrund dieser Degradierung nur noch für Formteile ohne hohe Qualitätsanforderungen eingesetzt werden^[17]. Eine wichtige Frage ist auch hier wieder, ob eine Degradierung durch aufgenommene oder im Verarbeitungsprozess entstandene Kontaminationen die Anwendungsmöglichkeiten der Rezyklate begrenzt. Abbildung 3 zeigt eine Übersicht der Kontaminationen vor und während des Recyclings.

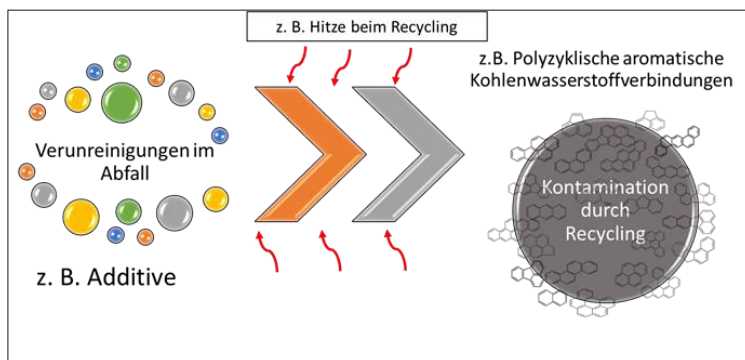


Abbildung 3. Einschränkung des Kunststoffrecyclings durch Kontamination

7 Zusammenfassung

Kunststoffabfälle aus Leichtverpackungen (LVP) werden über verschiedene Duale Systeme und in verschiedenen Erfassungsarten zu 60 bis 75 % gesammelt. Während sich die Erfassung auf dem Niveau der klassischen Wertstoffe wie Altpapier oder Glas befindet, treten in der nachgeschalteten Sortierung und Aufbereitung hohe Verluste auf.

In diesem Beitrag wurden die Herausforderungen und Grenzen des kunststoffmechanischen Recyclings diskutiert. Es wurden verschiedene Faktoren analysiert, zunächst die Recyclingfähigkeit des von den Abfallsammelsystemen gesammelten Materials. Zweitens werden Herausforderungen im

Zusammenhang mit der Kunststoffverunreinigung aufgezeigt, wobei zwei Hauptfaktoren berücksichtigt wurden: Additive in Kunststoffen und Verunreinigungen durch Zersetzung durch den mechanischen Recyclingprozess. Alles in allem bedarf es zur Umsetzung des Konzeptes der Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe strengere Vorschriften in Europa.

8 Literatur

- [1] G. Menges, E. Haberstroh, W. Michaeli, E. Schmachtenberg, Menges Werkstoffkunde Kunststoffe, Carl Hanser Verlag GmbH Co KG, 2014.
- [2] M. Gilbert, Brydson's plastics materials, William Andrew, 2016.
- [3] A. Shrivastava, Introduction to Plastics Engineering, William Andrew, 2018.
- [4] PlasticsEurope, Plastics - the Facts 2018, https://www.plasticseurope.org/application/files/6315/4510/9658/Plastics_the_facts_2018_AF_web.pdf, accessed 24 October 2019.
- [5] J.R. Jambeck, R. Geyer, C. Wilcox, T.R. Siegler, M. Perryman, A. Andrady, R. Narayan, K.L. Law, Plastic waste inputs from land into the ocean, *Science* 347 (2015) 768–771.
- [6] Ayah Alassali, Marco Abis, Silvia Fiore, Kerstin Kuchta, Classification of plastic waste originated from waste electric and electronic equipment based on the concentration of antimony, *Journal of Hazardous Materials* 380 (2019) 120874.
- [7] Caterina Picuno, Ayah Alassali, Michel Sundermann, Zoe Godosi, Pietro Picuno, Kerstin Kuchta, Decontamination and recycling of agrochemical plastic packaging waste, *Journal of Hazardous Materials* 381 (2020) 120965.
- [8] N. Rudolph, R. Kiesel, C. Aumnate, Understanding plastics recycling: Economic, ecological, and technical aspects of plastic waste handling, Carl Hanser Verlag GmbH Co KG, 2017.
- [9] Ayah Alassali, Silvia Fiore, Kerstin Kuchta, Assessment of plastic waste materials degradation through near infrared spectroscopy, *Waste Management* 82 (2018) 71–81.
- [10] M. Crippa, B. de Wilde, R. Koopmans, J. Leyssens, M. Linder, J. Muncke, A.-C. Ritschkoff, K. van Doorselaer, C. Velis, M. Wagner, A circular economy for plastics: Insights from research and innovation to inform policy and funding decisions, 92799842 (2019).
- [11] Conversio Market & Strategy GmbH, Strategy GmbH (2018) Stoffstrombild Kunststoffe in Deutschland 2017, Accessed 26.22 (2018).
- [12] K. Kuchta (Ed.), Stand der Erfassung, Sortierung und Aufbereitung von LVP aus Haushaltungen, K. Wiemer, M. Kern, T. Raussen (Hrsg.), 2018.
- [13] Marieke Brouwer, Caterina Picuno, Eggo U. Thoden van Velzen, Kerstin Kuchta, Steven De Meester, Kim Raagaert, The impact of collection portfolio expansion on key performance indicators of the Dutch recycling system for Post-Consumer Plastic Packaging Waste, a comparison between 2014 and 2017, *Waste Management* 100 (2019) 112–121.
- [14] G. Menges, E. Haberstroh, W. Michaeli, E. Schmachtenberg, Menges Werkstoffkunde Kunststoffe, Carl Hanser Verlag GmbH Co KG, 2014.
- [14] C.M. Rochman, E. Hoh, B.T. Hentschel, S. Kaye, Long-term field measurement of sorption of organic contaminants to five types of plastic pellets: implications for plastic marine debris, *Environmental Science & Technology* 47 (2013) 1646–1654.

- [15] J.N. Hahladakis, C.A. Velis, R. Weber, E. Iacovidou, P. Purnell, An overview of chemical additives present in plastics: migration, release, fate and environmental impact during their use, disposal and recycling, *Journal of Hazardous Materials* 344 (2018) 179–199.
- [16] H.H. Gloge, *Ökologischer Vergleich der Klimarelevanz von PC und Thin Client Arbeitsplatzgeräten* 2008 (2008).
- [17] R. Geyer, J.R. Jambeck, K.L. Law, Production, use, and fate of all plastics ever made, *Science advances* 3 (2017) e1700782.

Matthias Adloff

Herausforderung Digitalisierung – vom Digitalisierungs-Check über die Strategie zur Prozessoptimierung

Praxisbeispiele für kommunale Dienstleister aus den Themenfeldern Mensch, Organisation, Technik und Kunde

Willkommen in der Digitalisierung!

Städte werden „Smart City“, Förderprojekte von Bund und Ländern werben für den digitalen Ausbau und keine VKU-Tagung mehr ohne das Thema: Willkommen in der Digitalisierung!

Der nachfolgende Artikel soll einen Einblick geben, wie man sich dem breiten Themenfeld Digitalisierung als kommunaler Dienstleister nähern kann, auf was man achten sollte, so dass der Gesamtprozess zum langfristigen Erfolg führt. Die nachfolgenden Stichpunkte beschreiben im ersten Schritt die möglichen Ziele einer weitergehenden Digitalisierung der bestehenden Geschäftsprozesse:

- Klare, transparente und nachvollziehbare Prozesse
- Gezielter Einsatz unterstützender Software, da wo es Sinn macht
- Vermeidung von doppelter Datenhaltung
- Motivierte und zufriedene Mitarbeiter
- Bereitstellung von modernen und innovativen Produkten und Dienstleistungen für den Kunden
- Wirtschaftlicher und wettbewerbsfähiger Betrieb

Digitalisierungs-Check zur Bestimmung des Status Quo im Betrieb

Viele Betriebe der Branche sind bereits seit Jahren dabei, Ihre betrieblichen Prozesse mit verschiedenartiger Software sukzessive von einer analogen auf eine digitale Datenhaltung zu transformieren. Nach Informationen vieler Betriebe fehlen jedoch oftmals ein ganzheitlicher Ansatz sowie der Blick über den Tellerrand als auch ein gezielter Austausch mit anderen zu Best-Practice-Beispielen. Diese Fragestellung kommt zunehmend auch in den von INFA betreuten regionalen Erfahrungsaustauschrunden auf die Tagesordnung. Hieraus ist die Idee entstanden, eine erste Standortbestimmung hinsichtlich des Digitalisierungsgrades mittels „Digitalisierungs-Check“ durchzuführen. Im ersten Schritt wurde eine für Betriebe der Branche zugeschnittene Abfragestruktur entwickelt, die je Themenfeld ca. fünf bis sechs Kernfragen zum Stand der Digitalisierung in den Unternehmen umfasst (siehe Abbildung 1).

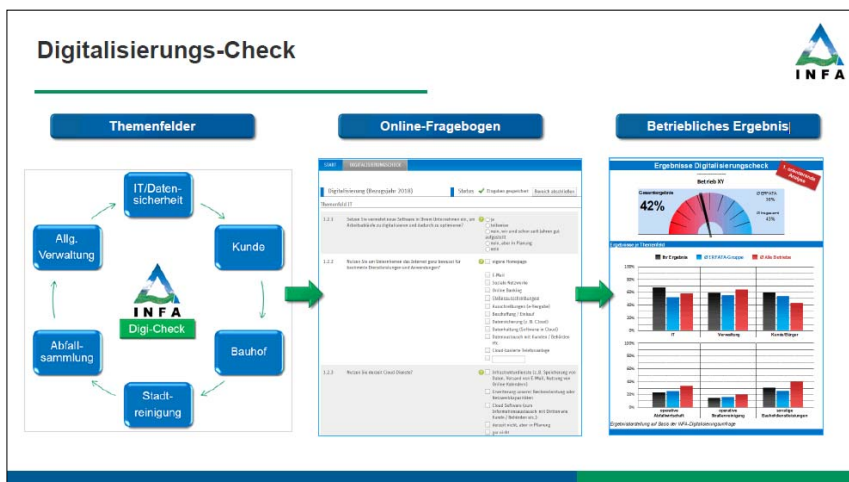


Abbildung 1: Digitalisierungs-Check

Um den Betrieben der Erfahrungsaustauschrunden eine differenzierte Betrachtung und Analyse zu ermöglichen, erfolgt die Auswertung der Ergebnisse nach den Themenfeldern

- Informations- und Kommunikationstechnologie
- Verwaltung
- Kunde
- Abfallsammlung
- Stadtreinigung
- weitere Bauhof-Dienstleistungen

Zur Datenabfrage dient ein webbasierter Fragebogen (siehe Abbildung 1). In der Auswertematrix werden die einzelnen Fragestellungen untereinander nach Relevanz gewichtet und als Grad der Digitalisierung dargestellt.

Neben der umfassenden Durchsprache der Ergebnisse im Rahmen des Erfahrungsaustausches erhält jeder teilnehmende Betrieb eine betriebspezifische Auswertung seines Digitalisierungsgrades (siehe Abbildung 1). Nahezu 50 Betriebe haben den Digitalisierungs-Check in der dargestellten Form bereits durchgeführt. Abbildung 2 verdeutlicht in einer Gesamtübersicht auch die Spannweite des Digitalisierungsgrades in den genannten differenziert betrachteten Themenfeldern.

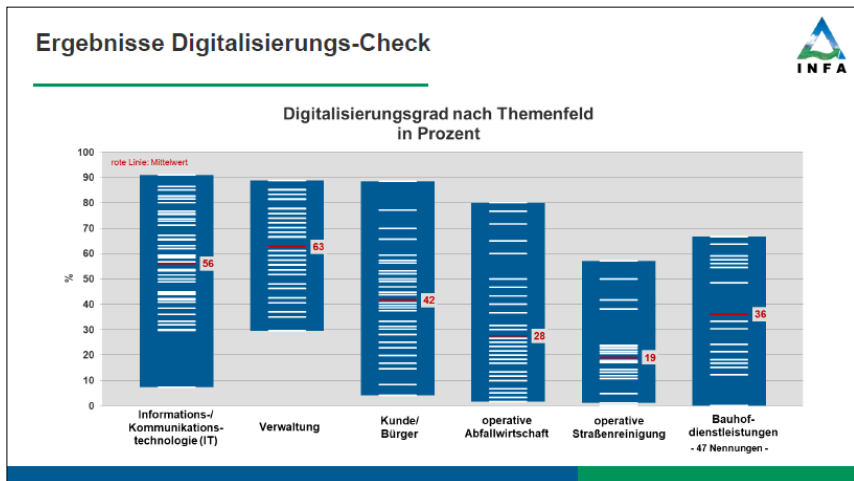


Abbildung 2: Spanne des Digitalisierungsgrades je Themenfeld

Der Check dient somit einer ersten orientierenden Standortbestimmung. Im Nachgang bedarf es grundsätzlich einer betriebspezifischen Detailanalyse. An dieser Stelle sind vorgeschaltet u. a. auch folgende Fragen zu stellen:

- Gibt es eine übergreifende Digitalisierungsstrategie oder gilt es diese im Gesamtkontext zu erarbeiten?
- Welche Erwartungen, Vorteile und Chancen sieht der Betrieb?
- Hat der Betrieb das entsprechende Digitalisierungs-Knowhow und Mitarbeiter-Kompetenz?

In der zum Check parallel durchgeführten Abfrage bei den Teilnehmern zeigt sich folgendes Stimmungsbild:

- 94 % der befragten Betriebe beschäftigen sich mit der Thematik Digitalisierung, eine ganzheitliche Digitalisierungsstrategie haben bisher jedoch nur 13 %.
- Die Vorteile und Chancen der Digitalisierung sehen die kommunalen Dienstleister dabei i. W. bei der Vereinfachung der Arbeitsabläufe, bei der Reduzierung des manuellen Dokumentationsaufwandes und der Verbesserung der Kommunikation und aktuell weniger bei der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle.
- 54 % nehmen eine sehr gute bis interessierte Bereitschaft bei den Mitarbeitern wahr. Rund 80 % der Betriebe bewerten die Mitarbeiter-Kompetenz gut bis sehr gut und planen entsprechenden Fort- und Weiterbildungsaufwand ein.

Spezifische Digitalisierungsstrategie für den Betrieb

Im nächsten Schritt gilt es, die Einschätzung des Betriebes im Vergleich mit den Ergebnissen des Checks einzuordnen. Sind Potenziale vorhanden, um die Effizienz des Betriebes zu verbessern? Erste Betriebe nutzen den Check daher zudem als Einstieg für einen umfassenden betrieblichen Digitalisierungsprozess. Dazu wurde gemeinsam mit Betrieben der Branche ein entsprechendes Gesamtkonzept entwickelt. Um die anstehende digitale Transformation im Betrieb zum Erfolg zu führen, bedarf es optimaler Weise einer übergeordneten Digitalisierungsstrategie. Aber wie sieht diese aus? Abbildung 3 zeigt die Vorgehensweise, wie sie derzeit unter anderem in einem Gemeinschaftsprojekt verschiedener NRW-Städte (u. a. Paderborn, Wesel und Bottrop) Anwendung findet.

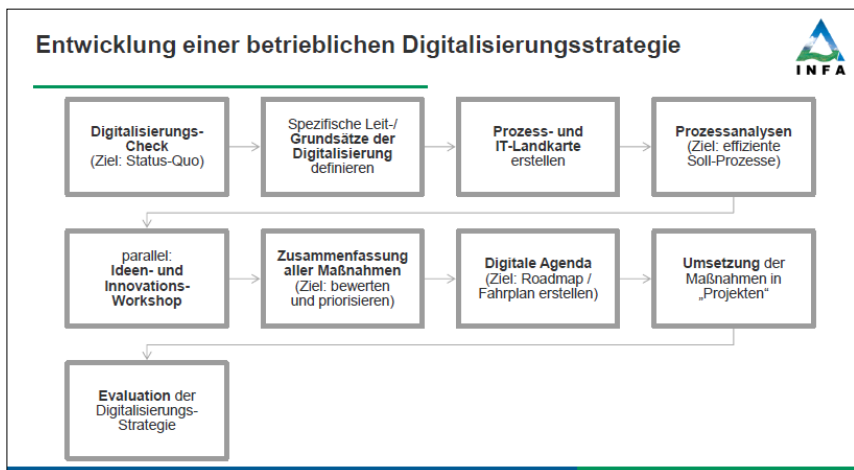


Abbildung 3: Aufbau einer Digitalisierungsstrategie

Die Herangehensweise bei einer erfolgreichen Umsetzung lässt sich wie folgt stichwortartig beschreiben:

- Zu Beginn bedarf es der Entwicklung klarer, auf den Betrieb zugeschnittener Leit- und Grundsätze für die Digitalisierung. Hierbei sollten die Prozesse, die Wünsche und Anforderungen der Kunden sowie der Mitarbeiter im Fokus stehen. Es empfiehlt sich, bereits hier alle Mitarbeitererebenen, ähnlich einer Unternehmensleitbildentwicklung, einzubinden. Insbesondere ist bei Mehrspartenbetrieben darauf zu achten, dass ein einheitliches Vorgehen in allen Sparten gewählt wird. Wie beim Projektmanagement allgemein üblich, muss hier ganz besonders auf eine strukturierte Bearbeitung geachtet, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten klar definiert und i. d. R. eine steuernde Einheit (z. B. in Form einer Lenkungsgruppe) eingerichtet werden.

- Anschließend werden alle Prozesse des Betriebes inkl. bereits installierter Softwarelösungen in eine Übersicht gebracht (=> Prozess- und IT-Landkarte). Dies kann in Workshops mit den Sparten oder durch Mitarbeiterbefragungen in allen Sparten erarbeitet werden
- Darauf aufbauend sind die Prozesse, z. B. direkt im Rahmen der Workshops, auszuwählen, die hinsichtlich des Digitalisierungspotenzials hinterfragt werden sollen.
- Dem folgt die jeweilige detaillierte Prozessanalyse. Der Ist-Prozess wird aufgenommen, Stärken und Schwächen identifiziert und ein Soll-Prozess gestaltet. Die Erfahrung aus den bisherigen Projekten zeigt die Notwendigkeit einer Einbindung aller relevanten Prozessbeteiligten. Nur so kann ein gemeinsames Prozessverständnis und Akzeptanz entstehen.
- Parallel zur Betrachtung der aktuellen Dienstleistungen und Geschäftsprozesse wird im Rahmen eines Ideen-/Innovations-Workshops mit interessierten Mitarbeitern das Dienstleistungs- und Produktportfolio weiterentwickelt werden. An dieser Stelle sollten in der Diskussion auch die vermeintlichen Auswirkungen der „Disruption“ aufgegriffen werden.
- Anschließend sind alle anzustrebenden Maßnahmen aus den Prozessanalysen und ggf. neue Ideen für Dienstleistungen, Produkte und ggf. neue Geschäftsfelder zusammenzuführen, zu bewerten und zu priorisieren.
- Diese „Digitale Agenda“ gilt es dann zeitnah und stringent anzugehen, damit die Mitarbeiter erkennen, dass der Agenda oder auch Strategie eine entsprechende Umsetzung folgt.
- Diese so entwickelte Digitalisierungsstrategie gilt es regelmäßig zu evaluieren und so auf dem Stand der Technik zu halten.

Fokus Mensch (Mitarbeiter) – Organisation (Prozesse) – Technik – Kunde

Die Umsetzung einer Digitalisierungsstrategie bedeutet Veränderung. Veränderung bewirkt bei vielen Menschen/Mitarbeitern Ängste, Sorgen und Hemmnisse. Am Anfang eines Digitalisierungsprozesses sieht man sich daher oft mit Vorbehalten aus der Mitarbeiterschaft konfrontiert, die im Kontext mit Ängsten vor Arbeitsplatzverlust oder Überforderung mit neuer Technik etc. stehen. Im Change Management findet daher der integrierte Betrachtungsansatz mittels M-O-T-Regel (Mensch-Organisation-Technik) Anwendung. Diesen Ansatz haben wir „weiterentwickelt“ und um die Dimension „Kunde“ erweitert („M-O-T-K“). Nach unserer Auffassung gilt es daher, bei den anstehenden Veränderungen auf Folgendes zu achten:

- M wie Mensch bzw. Mitarbeiter: ohne einen zufriedenen und motivierten Mitarbeiter keine Akzeptanz; dies bedarf eines wertschätzenden Umgangs miteinander, frühzeitiger Information und guter Kommunikation im Betrieb, also zusammengefasst, guter Führungs- und Unternehmenskultur, so dass Ängste und Vorbehalte genommen werden können und die Vorteile stärker bewusst werden; gleichzeitig bedarf es aber auch der konsequenten Schulung von Mitarbeitern mit dem Umgang neuer Medien und einzusetzender Software.

- O wie Organisation: optimale Organisation der wesentlichen Prozesse (Kern- und Unterstützungsprozesse); es gilt nicht nur, den Prozess zu digitalisieren, sondern auch mit den Prozessbeteiligten zu einem ggf. „besseren“ Prozess zu verändern/optimieren.
- T wie Technik: Technik, bzw. im Sinne der Digitalisierung oft auch Software, gezielt zur Prozessvereinfachung und zur Unterstützung des Mitarbeiters einsetzen
- K wie Kunde: die Wünsche und Anforderungen des Kunden (wie z. B. Bürger, Stadt/Fachbereich, Gewerbebetrieb etc.) berücksichtigen; dies zielt mit Blick auf die bestehenden Dienstleistungen des kommunalen Betriebes z. B. auf Erreichbarkeit, Bereitstellung von Dienstleistungen (z. B. über das Internet) etc.; die Digitalisierung ermöglicht es den Betrieben aber zudem, gezielt über neue Produkte & Dienstleistungen als auch Geschäftsfelder nachzudenken.

Herausforderung Digitalisierung

Die Digitalisierung ist in aller Munde. Viele Betriebe haben bereits seit langem Erfahrung mit der Digitalisierung von einzelnen Prozessen, haben dies aber oftmals nicht für den Betrieb ganzheitlich und konsequent in Form einer Strategie verfolgt. Es empfiehlt sich den Digitalisierungsprozess gut vorzubereiten. Unter Berücksichtigung der beschriebenen Arbeitsschritte und der genannten Aspekte und Regeln (M-O-T-K) kann die voranschreitende Transformation in den kommunalen Betrieben zum Erfolg werden.

Gleichwohl muss man sich auch der mit der Digitalisierung oftmals einhergehenden „Disruption“ und dessen möglichen Auswirkungen auf die bestehenden Arbeits-/Geschäftsfelder bewusst sein und dies bei der Unternehmensausrichtung und Weiterentwicklung des kommunalen Betriebes berücksichtigen.

Gabriele Kirchhof, Nicole Kuhn, Torsten Stockem

Datenbankgestützte Einführung und Monitoring eines Tax Compliance Management Systems

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat am 23. Mai 2016 ein Schreiben zur Abgrenzung der Berichtigung von Erklärungen nach § 153 AO von einer strafbefreienden Selbstanzeige nach § 371 AO veröffentlicht. Das Schreiben hat für viel Aufsehen gesorgt, da es auch ein konkretes Angebot der Finanzverwaltung darstellt, wie Unternehmen ihre steuerlichen Risiken durch Einführung eines steuerlichen Kontrollsystems präventiv, proaktiv und effektiv managen können.

1 Korrektur von Fehlern: Einfache Berichtigung nach § 153 AO oder strafbefreiende Selbstanzeige

Kernaspekt ist die Frage, ob im Falle der nachträglichen Korrektur einer Steuererklärung eine bloße Berichtigung von Erklärungen nach § 153 AO ausreicht oder ob sich die verantwortlichen Personen strafrechtlich durch eine Selbstanzeige absichern müssen. Die schlichte Berichtigung ist der einfachere und kostengünstigere Weg, da sie nur innerhalb der Festsetzungsverjährung (in der Regel vier Jahre) erfolgen muss und die umgehende Abgabe der berichtigten Erklärung genügt. Die Berichtigung anderer bisher nicht erkannter Fehler ist für die Wirksamkeit der Berichtigung nicht relevant.

Bei der Selbstanzeige nach § 371 AO kann dagegen nur dann eine strafbefreiende Wirkung erzielt werden, wenn eine vollständige Nacherklärung sämtlicher bisher nicht korrekten Angaben einer Steuerart betreffend die letzten 10 Jahre vorgenommen wird. Dies bedeutet einen erheblichen Deklarationsaufwand. Darüber hinaus ist die Einrichtung aller Nachzahlungsbeträge erforderlich. Schließlich wird ggf. ein Strafzuschlag (§ 398a AO) fällig, d.h. von einer Strafverfolgung wird nur nach Zahlung eines zusätzlichen Betrages in Höhe von 10 bis 20 % der hinterzogenen Steuern abgesehen. Die Finanzverwaltung ist bei hohen Nachzahlungsbeträgen oder Korrekturen für mehrere Jahre intern angehalten, die zuständige Straf- und Bußgeldstelle über die vermeintliche Steuerhinterziehung bzw. Selbstanzeige zu informieren. Die Praxis hat leider gezeigt, dass dies in zahlreichen Fällen zur Einleitung von Strafverfahren führte, deren Ausgang ungewiss ist.

2 Schutz der Verantwortlichen durch ein steuerliches Kontrollsystem

Das BMF-Schreiben vom 23. Mai 2016 stellt klar, dass weder eine Steuerhinterziehung noch eine leichtfertige Steuerverkürzung gegeben ist, wenn es an Vorsatz bzw. Leichtfertigkeit fehlt – vorausgesetzt der Steuerpflichtige kommt seiner Berichtigungspflicht unverzüglich nach. Sofern ein

funktionierendes steuerliches innerbetriebliches Kontrollsystem implementiert ist, eröffnet das BMF nun die Möglichkeit, den Vorwurf leichtfertig oder vorsätzlich und damit steuerstrafrechtlich relevant gehandelt zu haben, zu entkräften.

Die Finanzverwaltung baut dem Steuerpflichtigen damit eine Brücke und ermöglicht ihm im Ergebnis, steuerstrafrechtliche Konsequenzen durch ein steuerliches Kontrollsystem zu vermeiden. Die Ziele und die Zielvorgaben eines solchen Systems stellen sich nicht nur im Entsorgungsbereich wie folgt dar:

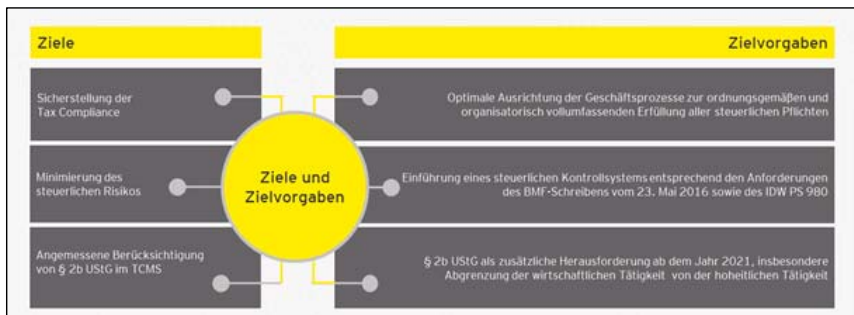


Abbildung 1: Ziele eines TCMS

3 Die Implementierung eines steuerlichen Kontrollsystems und dessen Aufbau

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich für Ver- und Entsorgungsunternehmen, aber auch für Kommunen und andere juristische Personen des öffentlichen Rechts, ein steuerliches Kontrollsystem zu implementieren.

Aber wie muss ein solches System aufgebaut sein, damit es im Ernstfall seitens der Finanzverwaltung oder letztlich auch seitens der Gerichte anerkannt wird? Das BMF hat nicht festgelegt, wie ein steuerliches Kontrollsystem genau ausgestaltet sein muss. Auf Wunsch der Finanzverwaltung hat sich allerdings das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW) mit dieser Frage beschäftigt und ein Positionspapier hierzu erarbeitet. Es baut auf dem bestehenden Prüfungsstandard IDW PS 980 zur Prüfung von Compliance-Management-Systemen (CMS) auf und legt ergänzende Anforderungen an die Ausgestaltung und Prüfung eines steuerlichen Compliance-Management-Systems (Tax CMS) fest. Den Begriff „innerbetriebliches Kontrollsystem“ für steuerliche Zwecke im Sinne des BMF-Schreibens versteht das IDW unter Berücksichtigung von rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Grundsätzen als einen Teilbereich des Compliance Management Systems, der auf die Einhaltung von steuerlichen Vorschriften gerichtet ist. Dabei werden sieben Grundelemente genannt, die bei der konkreten Ausgestaltung berücksichtigt werden müssen, um in den Genuss einer wohlwollenden Prüfung einer möglichen Berichtigungserklärung zu kommen.



Abbildung 2: Die sieben Grundelemente eines Tax CMS

Entscheidend ist dabei, dass sich der Steuerpflichtige mit seinen steuerlichen Risiken systematisch auseinandersetzen muss. Dies bedeutet zum einen, dass die wesentlichen steuerlichen Risiken identifiziert werden. Zum anderen müssen diesen Risiken angemessene Kontrollen gegenübergestellt werden, so dass die Wahrscheinlichkeit eines Fehlers in diesem Bereich möglichst minimiert wird. Denkbare Kontrollen können Richtlinien und Checklisten oder auch Schulungsmaßnahmen sein. Aber auch Plausibilitätsprüfungen, Stichproben, ein Vier-Augen-Prinzip oder systemische IT-gestützte Kontrollen können je nach Risiko adäquate Instrumente sein.

Die Risikoanalyse wird üblicherweise in Form einer Risiko-Kontroll-Matrix festgehalten.

Wichtig ist: Es gibt keine Einheitslösung, die für alle Unternehmen passt. Es sind die jeweiligen Organisationsstrukturen, Abläufe und Schwachstellen im Unternehmen zu analysieren, um auf dieser Basis ein „maßgeschneidertes“ System zu entwickeln. Zu berücksichtigen sind insbesondere auch die branchenüblichen Risikostrukturen. Für Unternehmen der Entsorgungsbranche bedeutet dies, dass insbesondere im Bereich Umsatzsteuer, Ertragsteuern und ggf. Energiesteuer, die typischen Risikofelder der Entsorger, genauer analysiert und entsprechend gewürdigt werden müssen.

Neben der Risiko-Kontroll-Matrix bildet die Steuerrichtlinie, in der die Tax Compliance Ziele festgehalten werden, den Kern eines steuerlichen Kontrollsystems. Hier werden die einzelnen Zuständigkeiten und Delegationsketten dokumentiert.

4 Datenbankbasierte Risikoanalyse und stringenter Projektablauf

Die obigen Ausführungen machen deutlich, dass die Implementierung eines solch komplexen Systems kein leichtes Unterfangen ist. Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass folgende Aspekte entscheidend für das Gelingen eines solchen Projektes sind: Es müssen auf der einen Seite die richtigen Personen identifiziert und adäquat involviert werden. Auf der anderen Seite müssen die steuerlichen Risiken umfassend erkannt und wirksame Kontrollmechanismen gefunden werden. Schließlich ist es auch wichtig, ein solches Projekt in einem angemessenen Zeitrahmen durchzuführen, um die innerbetrieblichen Abläufe nicht über Gebühr zu belasten.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte empfiehlt sich eine datenbankbasierte Risikoanalyse, die eine schnelle und vor allem sichere Erfassung der denkbaren Risiken ermöglicht.

The screenshot displays the EY Risk Center interface. The main section is titled 'Detailprüfung - Risiko (06 Umsatzsteuer / 03 Purchase-to-Pay / 02 Kreditoren- und Materialstammdaten (Neuanlage/ laufende Pflege))'. It contains several input fields and sections:

- Risikoigenschaften:** Includes a description field, a 'Wahr: Can-Go-Wortung' section with a warning message, and an 'Erwartete Kontrolle:' section with a description of the control.
- Risiko relevant:** A dropdown menu set to 'JA'.
- Grund:** A dropdown menu set to 'Verweis auf Prozess / Prozessbeschreibung'.
- Assessments:** A dropdown menu set to 'Volständigkeit'.
- Handlungsanforderung:** A text area for describing the required action.
- Schadenhöhe:** A dropdown menu set to '4 - hoch'.
- Schadenhöhe (absolut) in Euro:** A text input field.
- Begründung Schadenhöhe:** A text area for justifying the damage level.
- Erkennungswahrscheinlichkeit:** A dropdown menu set to '4 - hoch'.
- Erkennungswahrscheinlichkeit (in Prozent):** A text input field.
- Begründung Erkennungswahrscheinlichkeit:** A text area for justifying the probability of detection.
- Erkennungswahrscheinlichkeit (als Prozent) eingetuft:** A dropdown menu set to 'hoch'.
- Wahrscheinlichkeit:** A dropdown menu set to '10'.
- Wahrscheinlichkeit (in Prozent):** A text input field.
- Wahrscheinlichkeit (als Prozent) eingetuft:** A dropdown menu set to 'hoch'.

At the bottom, there is a 'Spezialthemen' section with a list of topics:

- BgA / unternehmerischer Bereich / § 2b UStG
- Besonderheiten juristische Personen des öffentlichen Rechts / BgA / Beteiligungsgesellschaften
- Besonderheiten Kapitalertragsteuer etc.

Abbildung 3: Auszug aus der EY-datenbankgestützten Detailprüfung bzw. Ist-/Soll-Analyse

Die auf dieser Grundlage pro Steuerart generierte Risikokontrollmatrix muss dann zukünftig seitens des Steuerpflichtigen laufend gepflegt und ggf. erweitert werden. Dies kann entweder manuell durch den Steuerpflichtigen erfolgen oder aber es besteht die Möglichkeit, dass der Steuerpflichtige die laufende Administration über einen Zugang zu einer webbasierten EY-Datenbank vornimmt.

Steuerart	Risikokategorie	Risikobereich	Risiko	Was can go wrong	Schadenshöhe	Einschätzungswahrscheinlichkeit	Kontrolle	Kontrollbeschreibung	Status
06 Umsatzsteuer	02 Record-to-Report	09 Organisations- Aggregation	01 Unvollständige oder unvollständige Aggregation der Meldung der Organisationsstrukturen beim Organträger	Unvollständige oder unvollständige Aggregation der Meldung der Organisationsstrukturen beim Organträger	4 - hoch	2 - niedrig	K-01 Prüfung durch die Steuerabteilung (8-Augen-Prinzip)	Aggregation der Organisationsstrukturen auf Basis von SAP Standard-Reports; Prüfung durch die Steuerabteilung im Rahmen eines 8-Augen-Prinzips	geplant
06 Umsatzsteuer	02 Purchase-to-Pay	01 Allgemeines Organisation der Kreditorenbuchführung	01 Fehlende umsatzsteuerrelevante Pflegefragen	Nicht definierte Freilegung von Zuständigkeiten (Ziele, Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Delegation) führt zu Nichtbeachtung oder zu falschen Einschätzungen.	4 - hoch	3 - mittel			
06 Umsatzsteuer	02 Purchase-to-Pay	02 Erfassung oder Änderung von Lieferantenstammdaten sowie Auftragsfreigabungen	01 Unvollständige Kreditoren- und Materialstammdaten	Steuerrelevante Stammdaten (Steuerindikator, USt-ID, sonstige Lieferantenstammdaten, Materialstammdaten, ggf. Ein- und Auslieferungszeitpunkt) werden unvollständig oder nicht zeitgerecht in den Stammdaten anlegt, so dass umsatzsteuerlich falsche Ergebnisse im ERP System erzeugt werden.	4 - hoch	4 - hoch	K-02 Quarantäne hochprozenthafte Prüfung der Kreditoren- und Materialstammdaten	Es erfolgen quartalsweise hochprozenthafte Prüfungen der Kreditoren- und Materialstammdaten durch die externen Mitarbeiter / Steuerberatung	implementiert
Konsistente Arbeitsergebnisse: Excel-Export der Risiko-Kontroll-Matrizen über alle Steuerarten									

Abbildung 4: Risiko-Kontrollmatrix am Beispiel der Umsatzsteuer

Daneben sollte von vorne herein ein stringenter Projektablauf geplant und umgesetzt werden. Die Erarbeitung der Risikokontrollmatrizen im Rahmen der Ist-/Soll-Analyse sowie die Ableitung eines individuellen Umsetzungsvorschlages sind erfahrungsgemäß innerhalb von drei bis sechs Monaten durchführbar. Die Dauer der daran anschließenden Implementierungsphase hängt maßgeblich vom Umfang der neu einzuführenden Grundsätze, Maßnahmen und Kontrollen ab. Hier kann eine Projektlaufzeit von 6 bis 12 Monaten realistisch sein.

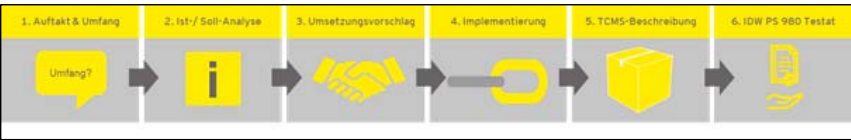


Abbildung 5: Projektansatz

5 Überwachung der Wirksamkeit eines steuerlichen Kontrollsystems

Die Wirksamkeit eines steuerlichen Kontrollsystems muss nach der Implementierung regelmäßig überprüft werden. Zu überwachen sind beispielsweise die einzelnen Aktivitäten, die Einhaltung der Richtlinien, die Prozessabläufe und die Schnittstellen. Darüber hinaus muss regelmäßig überdacht werden, ob auf Grundlage der aktuellen Unternehmenssituation veränderte Risikostrukturen entstehen. Auch können IT-basierte Lösungen bzw. Tools dem Steuerpflichtigen effektiv helfen.

6 Zusammenfassung

Die Finanzverwaltung hat den Steuerpflichtigen die Möglichkeit eröffnet, die verantwortlichen Personen durch die Implementierung eines steuerlichen Kontrollsystems vor strafrechtlichen Vorwürfen zu schützen. Aber nicht nur dieser Aspekt spricht für die Einführung eines solchen Systems. Darüber hinaus bietet die Errichtung und Verbesserung eines steuerlichen Kontrollsystems die Möglichkeit, interne Prozesse und Strukturen effizienter zu gestalten, Zuständigkeiten klar zu regeln und letztlich Reputations- und finanzielle Risiken für das Unternehmen zu vermeiden und Sicherheit zu schaffen.

Inzwischen haben viele Unternehmen die Zeichen der Zeit erkannt und sich durch die Einführung eines steuerlichen Kontrollsystems entsprechend positioniert. Aber noch nicht alle Unternehmen haben diese Möglichkeit genutzt und versäumen damit eine wichtige Chance. Darüber hinaus empfiehlt es sich, nach Einführung eines steuerlichen Kontrollsystems die neuen Prozessabläufe durch IT-basierte Lösungen zu unterstützen und effizient auszugestalten.

Andreas Meyer

Aktuelle steuerliche Rahmenbedingungen für kommunale Entsorgungsunternehmen

1 Aktuelle Entwicklungen im Zusammenhang mit § 2b UStG aus Sicht des VKU

1.1 Einleitung/Verlängerung des Optionszeitraums?

Ab dem 01.01.2021 müssen juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPdöR) § 2b UStG nach derzeitiger Rechtslage zwingend anwenden. Dies ergibt sich aus § 27 Abs. 22 UStG, der für die Anwendung des § 2b UStG einen sogenannten Optionszeitraum bestimmt. Dieser Optionszeitraum endet mit Ablauf des Jahres 2020. Bis dahin ist es jPdöR erlaubt, die bisherige Regelung des § 2 Abs. 3 UStG weiter anzuwenden. Steuerpflichtige und Finanzverwaltung müssten also ab dem 01.01.2021 in der Lage sein, die Neuregelung anzuwenden.

Derzeit zeichnet sich allerdings ab, dass ein geordneter Übergang vom alten zum neuen Recht nicht gelingen wird. Nach wie vor ist eine Vielzahl von Fragestellungen im Zusammenhang mit der Anwendung der neuen Regelung offen, obwohl viele Auslegungs- und Abgrenzungsprobleme bereits frühzeitig von Seiten der betroffenen Verbände an das Bundesministerium der Finanzen (BMF) herangetragen worden sind.

In vielen Fällen hätte eine Einschätzung der Finanzverwaltung, dass die jeweilige Gestaltung künftig steuerpflichtig wird, zur Folge, dass sich die betroffenen öffentlich-rechtlichen Körperschaften zur Vermeidung der Steuerlast mit zeitaufwendigen Umstrukturierungen befassen und diese umsetzen müssen. Bei den hiervon betroffenen Gestaltungen wird es teilweise jetzt schon kaum mehr möglich sein, bis Ende 2020 adäquat auf eine für die Kommunen nachteilige Entscheidung der Finanzverwaltung zu reagieren. Der VKU sieht daher auch nicht, dass die vielen offenen Anwendungsfragen der Praxis noch rechtzeitig bis zum Auslaufen der Übergangsfrist des § 27 Abs. 22 UStG zum 31.12.2020 geklärt sein werden. Deshalb haben VKU, kommunale Spitzenverbände wie auch die Kirchen gefordert, dass der vorgenannte Optionszeitraum um zwei Jahre verlängert wird.

Nach derzeitigem Stand will nun die Bundesregierung mit der EU-Kommission klären, ob diese der Verlängerung des Optionszeitraums zustimmt. Gibt die EU-Kommission hierfür grünes Licht, wird es demnach zur Verlängerung kommen. Es bleibt zu hoffen, dass es zu dieser Verlängerung kommt. Allerdings wird man sich dann auch darauf einstellen müssen, dass § 2b UStG denkbar restriktiv ausgelegt werden wird. Zwar wird es unter § 2b UStG dabei bleiben, dass die kommunale Hausmüllbeseitigung bzw. die Abwasserbeseitigung nichtsteuerbar sind. Soweit eine jPdöR jedoch in irgendeiner Form mit anderen jPdöR kooperiert (bisherige Beistandsleistungen), kann davon ausgegangen werden, dass diese in aller Regel steuerpflichtig wird.

Die (hoffentlich) gewonnene Zeit sollte dann also in der Form genutzt werden, entweder neue Strukturen zu finden, mit denen man der Steuerpflicht ausweichen kann, oder sich auf die künftige Steuerpflicht vorzubereiten und sicherzustellen, dass alle steuerpflichtigen Tätigkeiten erfasst und die Umsatzsteuer zutreffend abgeführt wird.

1.2 Problemfeld Privatrechtliche Entgelte (§ 2b Abs. 1)

Nach § 2b Abs. 1 UStG erfordert die Nichtsteuerbarkeit einer jPdöR, dass diese im Rahmen der Ausübung öffentlicher Gewalt tätig wird. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, ist die jeweilige jPdöR unternehmerisch tätig und zwar unabhängig davon, ob die Nichtbesteuerung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde oder nicht.

Die Finanzverwaltung geht grundsätzlich davon aus, dass keine Ausübung öffentlicher Gewalt vorliegt, wenn eine Tätigkeit auf privatrechtlicher Grundlage erbracht wird. In dem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob auch kommunale Entsorgungsaufgaben, für die ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, steuerpflichtig werden, wenn privatrechtliche Entgelte erhoben werden.

Die Thematik, die der VKU dem BMF bereits im September 2016 erstmals dargestellt hatte, wird seit Langem kontrovers diskutiert. Nach wie vor liegt noch keine abschließende Entscheidung der Finanzverwaltung zu der Frage vor. Das BMF selbst geht davon aus, dass in diesen Fällen von der Steuerpflicht auszugehen sei und beruft sich dabei insbesondere auf die Rechtsprechung des V. Senats des Bundesfinanzhofs, der zufolge die Tätigkeit auf privatrechtlicher Grundlage stets zur Steuerbarkeit führt.

Aus Sicht des VKU sowie anderer Teile der Finanzverwaltung ist die Rechtsprechung des V. Senats jedoch auf Sachverhalte, in denen ein öffentlich-rechtlicher Anschluss- und Benutzungszwang besteht, nicht einschlägig, denn die Durchsetzung eines Anschluss- und Benutzungszwangs ist aus Sicht des VKU stets eine Ausübung öffentlicher Gewalt i.S.d. § 2b Abs. 1 UStG.

Im September 2019 haben die für die Umsatzsteuer zuständigen Abteilungsleiter des Bundes und der Länder die Frage erneut erörtert. Demnach hat sich wohl auf Länderebene eine knappe Mehrheit der Position des VKU angeschlossen. Das BMF allerdings scheint auf seinem Standpunkt zu bleiben, dass es in diesen Fällen stets zur Steuerpflicht kommt. Dem Finanzverwaltungsverfahrensgesetz zufolge können die Länder den Bund aber nur mit einer qualifizierten Mehrheit überstimmen und diese wurde wohl nicht erreicht. Daher hätte das BMF nun die Möglichkeit, seine Sichtweise durchzusetzen, dennoch liegt nach wie vor keine Klarstellung des BMF vor.

Es muss also weiter abgewartet werden, wie sich die Finanzverwaltung in diesem Punkt aufstellen wird. Sollte es nicht zur Verlängerung des Optionszeitraums kommen, wird für betroffene jPdöR die Zeit, noch vor zwingender Anwendung des § 2b UStG auf die Gebührenerhebung umzustellen, sehr knapp.

1.3 Problemfall Zusammenarbeit zwischen jPdöR

Die mit Abstand größten Anwendungsprobleme beim § 2b UStG betreffen den Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit. Im Fokus steht konkret die Regelung des § 2 b Abs. 3 Nr. 2 UStG. Bislang werden Kooperationen zwischen jPdöR, soweit die jeweilige Leistung der einen jPdöR im hoheitlichen Bereich der anderen jPdöR bezogen wird, als sogenannte Beistandsleitungen angesehen, die nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Schon lange ist klar, dass diese Verwaltungspraxis vor dem Hintergrund des § 2b UStG nicht in gleichem Umfang aufrechterhalten bleiben wird, nachdem der BFH diese Verwaltungspraxis als mit dem Unionsrecht unvereinbar erklärt hatte. Aus Sicht des BFH führt die Nichtbesteuerung der öffentlichen Hand regelmäßig zu größeren Wettbewerbsverzerrungen. Um trotz der nachteiligen BFH-Rechtsprechung eine nichtsteuerbare interkommunale Zusammenarbeit zumindest gestaltbar zu machen, hat der Gesetzgeber § 2 b Abs. 3 Nr. 2 UStG geschaffen. Danach führt eine Zusammenarbeit zwischen jPdöR nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen, wenn sie durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Dies soll der Fall sein, wenn

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

Das Anwendungsschreiben des BMF zu § 2b UStG vom 16.12.2016 enthält zur Auslegung dieser Regelung einige Ausführungen, die bereits als sehr restriktiv angesehen wurden. So soll etwa die Voraussetzung der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe nur dann erfüllt sein, wenn eine jPdöR für eine andere jPdöR eine Aufgabe in Gänze wahrnimmt. Werden hingegen nur verwaltungsunterstützende Hilfstätigkeiten erbracht, soll § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG nicht anwendbar sein.

In den letzten Wochen hat sich nun jedoch ergeben, dass die Vorschrift des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG wohl noch strenger ausgelegt werden wird, als dies im BMF-Schreiben vom 16.12.2016 dargestellt wird. Demnach soll es sich bei den in der Norm genannten Voraussetzungen nur noch um Regelbeispiele handeln, bei denen eine erste Vermutung dafür spricht, dass es nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen kommt. Jedoch muss dann in einem weiteren Schritt noch eine erweiterte Wettbewerbsprüfung erfolgen. Hier ist zu prüfen, ob die Leistung, die es konkret zu beurteilen gilt, potentiell auch durch einen privaten Dritten erbracht werden könnte. Ist dies der Fall, ist die Vermutung des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG widerlegt und die Tätigkeit wäre als steuerbar anzusehen.

Diese neuen Grundsätze, die ganz aktuell mit einem neuen Anwendungsschreiben vom 14.11.2019 bekannt gegeben wurden, führen im Ergebnis dazu, dass § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG keinen eigenen Anwendungsbereich mehr haben wird. Hintergrund sind die unionsrechtlichen Bedenken, die

schon von Beginn an gegen die Regelung des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG geäußert werden. Die private Entsorgungswirtschaft hat sich in dem Zusammenhang schon früh bei der EU-Kommission beschwert und diese scheint die Bedenken gegen die Regelung vollumfänglich zu teilen. Diese Diskussionen haben dazu geführt, dass das BMF der EU-Kommission zugesichert hat, § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG im oben dargestellten Sinne anzuwenden.

Damit drohen auch im Bereich der kommunalen Entsorgungswirtschaft vielfach umgesetzte Gestaltungen steuerpflichtig zu werden:

- Wahrnehmung von Teilaufgaben
Dem Betrieb von Kläranlagen und Müllheizkraftwerken kommt im Zusammenhang mit den kommunalen Abwasserbeseitigungs- bzw. Abfallentsorgungspflichten eine ganz wesentliche Bedeutung zu. Es liegt auf der Hand, dass nicht jede entsorgungspflichtige Kommune eine solche Anlage für sich allein betreibt. Daher kommt es in diesem Bereich zwangsläufig zu interkommunalen Kooperationen in unterschiedlichsten Formen.
Es hat sich schon immer die Frage gestellt, ob in diesen Fällen die Anwendung des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG in Betracht kommt. Fraglich ist, ob es schädlich ist, dass es sich hier um keine Aufgabenwahrnehmung im Ganzen, sondern nur um die Wahrnehmung einer Teilaufgabe handelt. Der VKU hat hierzu bislang vertreten, dass § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG hier greifen kann, da es sich jedenfalls um keine verwaltungsunterstützende Hilfstätigkeit handelt. Im Zusammenhang mit dem Betrieb von Müllheizkraftwerken wäre aber zusätzlich zu prüfen, in welchem Umfang dort gewerbliche Verwertungsabfälle verwertet werden. Übersteigt dies den Anteil von 20 %, ist § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG nicht erfüllt.
Der modifizierten Verwaltungsauffassung zufolge wäre aber selbst wenn § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG erfüllt wäre, noch zu prüfen, ob auch private Unternehmen eine vergleichbare Tätigkeit ausüben könnten und dies wird man wohl im vorliegenden Fall bejahen müssen. Damit ist nach derzeitigem Stand davon auszugehen, dass § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG in diesen Fällen nicht helfen wird. Alternativ müsste geklärt werden, ob die Anwendung des am 01.01.2020 in Kraft tretenden § 4 Nr. 29 UStG in Betracht kommt, wenn ein Zweckverband die entsprechende Leistung an seine hoheitlich tätigen Mitglieder erbringt (siehe unten.).
- Durchführung von Aufgaben durch jPdöR für andere jPdöR
In der Praxis werden jPdöR häufig von anderen jPdöR mit der Durchführung von hoheitlichen Aufgaben (z.B. Abwasserbeseitigung oder Hausmüllentsorgung) beauftragt. Dabei wird die jeweilige Aufgabe von der durchführenden jPdöR in Gänze übernommen. Der VKU ist bisher davon ausgegangen, dass in diesen Fällen die Voraussetzungen des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG insbesondere vor dem Hintergrund der Ausführungen im BMF-Schreiben vom 16.12.2016 in Tz. 50 („Aufgabenwahrnehmung in Gänze“) erfüllt sein dürften. Vor dem Hintergrund der neueren Entwicklungen, wonach § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG im Grunde keinen Anwendungsbereich mehr haben wird, ist jedoch davon auszugehen, dass auch in diesen Fällen künftig eine steuerpflichtige Tätigkeit vorliegt.

1.4 Leistungsbeziehungen zwischen AöR und Trägerkommune

Von hoher praktischer Bedeutung ist hier u.a. die Frage, wie Leistungsbeziehungen zwischen einer AöR und ihrer Trägerkommune umsatzsteuerlich zu beurteilen sind. Bei enger Auslegung des § 2b UStG könnten diese wechselseitigen Leistungen zwischen AöR und Trägerkommune grundsätzlich als steuerbare Leistungen angesehen werden, da es sich jeweils um rechtlich selbständige Körperschaften handelt. Für Kommunen stellt die AöR eine weit verbreitete Gestaltung dar. Sie wurde geschaffen, um kommunale Handlungsmöglichkeiten zu erweitern und die Effizienz der öffentlichen Rechtsform bei der wirtschaftlichen Betätigung der Kommune zu erhöhen. Falls Leistungen zwischen AöR und Kommune grundsätzlich steuerpflichtig werden sollten, würde dies der Grundidee der AöR diametral zuwider laufen. Aus Sicht des VKU und den kommunalen Spitzenverbänden wäre dies eine unangemessene Einschränkung der kommunalen Organisationsfreiheit, die zudem aus steuerrechtlichen Gründen nicht zu rechtfertigen wäre.

Aus diesem Grund haben die Verbände am 21.09.2018 eine gemeinsame Stellungnahme gegenüber dem BMF abgegeben. Leistungen einer AöR an ihre Trägerkommune - zumindest solche, die an den nichtunternehmerischen Bereich ihrer Kommune erbracht werden - sollten aus Sicht des VKU und der kommunalen Spitzenverbände im Ergebnis nicht anders behandelt werden, als Leistungen eines Eigenbetriebs bzw. einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung an die Trägerkommune. Im Fall der Leistungen eines Eigenbetriebs an seine Kommunen liegt ein reiner, nichtsteuerbarer Innenumsatz vor, da der Eigenbetrieb keine eigenständige juristische Person ist. Die Nichtbesteuerung der Leistungen einer AöR gegenüber ihrer Trägerkommune führt letztlich zu den gleichen wettbewerblichen Auswirkungen wie die Nichtbesteuerung der Leistungen eines Eigenbetriebs an seine Trägerkommune. In beiden Fällen bleibt die räumliche wettbewerbliche Auswirkung auf das Gebiet der Trägerkommune beschränkt. Größere Wettbewerbsbeschränkungen sind in dieser Konstellation nicht zu befürchten.

Aus diesem Grund halten es die Verbände für angemessen, wenn die Finanzverwaltung klarstellt, dass insoweit, als eine AöR gegenüber ihrer Trägerkommune Leistungen an deren nichtunternehmerischen Bereich erbringt, die Nichtbesteuerung dieser Leistungen nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, dass Kommunen u.a. in derart gelagerten Fällen die Begründung einer umsatzsteuerlichen Organschaft derzeit nicht möglich ist, da der Organträger – jedenfalls in der Bundesrepublik – ein Unternehmen i.S.d. § 2 UStG sein muss. Insoweit ist die öffentliche Hand hier deutlich gegenüber vergleichbaren Gestaltungen in der Privatwirtschaft benachteiligt.

Schließlich ist zu beachten, dass in diesen Fällen auch in vergaberechtlicher Hinsicht keine Wettbewerbsrelevanz vorliegt, da es sich um sogenannte „In-House-Geschäfte“ handelt. Diese Wertung sollte auf § 2b UStG, der sich in Teilen bewusst an das Vergaberecht anlehnt, übertragen werden. Es bleibt nach wie vor abzuwarten, ob die Finanzverwaltung der Einlassung der Verbände folgen wird. Vor dem Hintergrund der vorgenannten Problematik im Zusammenhang mit § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG erscheint eine positive Antwort des BMF allerdings auch eher unwahrscheinlich.

1.5 Hoheitliche Hilfsgeschäfte

Letztlich könnten sich im Bereich der steuerlichen Beurteilung von Tätigkeiten Änderungen ergeben, die bislang als hoheitliche Hilfsgeschäfte anzusehen sind. Dies betrifft etwa den Bereich des Verkaufs von Altpapier aus privaten Haushaltungen an ein anderes Entsorgungsunternehmen oder die Lieferung von Strom, der in einem hoheitlichen BHKW erzeugt wurde.

Im Einzelnen

Altpapier aus privaten Haushaltungen unterliegt der Entsorgungspflicht kommunaler Entsorgungsbetriebe. Da es sich beim Altpapier um Verwertungsabfälle handelt, werden diese von den Betrieben oft an spezialisierte Unternehmen verkauft. Es handelt sich hier zweifellos um eine Tätigkeit auf privatrechtlicher Grundlage, so dass die erste Voraussetzung des § 2b Abs. 1 UStG nicht erfüllt ist. Andererseits liegt gleichermaßen unzweifelhaft eine Tätigkeit im Rahmen einer hoheitlichen Aufgabenerfüllung vor. Daher würde der VKU eher davon ausgehen, dass es sich in diesen Fällen um nichtsteuerbare Umsätze handelt. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 den Verkauf von Altpapier ausdrücklich als hoheitliches Hilfsgeschäft benennt (vgl. Tz. 20, 1. Spiegelstrich). Es erscheint jedoch unklar, ob in dem BMF-Schreiben diese Fälle gemeint sind.

In Faultürmen von Kläranlagen kommen regelmäßig mit Klärgas betriebene, wärmegeführte Blockheizkraftwerke (BHKW) zum Einsatz. Ähnliche Gestaltungen gibt es auch auf kommunalen Depo-nien. Die vom BHKW erzeugte Wärme wird zur hoheitlichen Aufgabenerfüllung „Abwasserbeseitigung“ eingesetzt. Der geltenden Verwaltungspraxis zufolge handelt es sich damit um eine hoheitliche Anlage. Der in diesen Fällen häufig erfolgende Verkauf des im BHKW erzeugten Stroms an Dritte (Stromnetzbetreiber) wird in diesen Fällen bislang als Hilfsgeschäft angesehen. Wir gehen aber davon aus, dass sich dies vor dem Hintergrund der Ausführungen im BMF-Schreiben vom 16. Dezember 2016 zu hoheitlichen Hilfsgeschäften ändert. Insbesondere geht der Umfang der Stromlieferungen über die in dem Anwendungsschreiben bezeichnete „gewissen Regelmäßigkeit“ hinaus.

Sollte sich die steuerliche Behandlung der Stromlieferungen ändern, muss zudem geklärt werden, in welchem Umfang den Betrieben künftig der Vorsteuerabzug zu gewähren ist. Dabei sind aus unserer Sicht die Grundsätze des BFH-Urteils vom 16.11.2016, V R 1/15, maßgebend. Demnach gilt ein objektbezogener Umsatzschlüssel, aus dem sich eine Aufteilung der Vorsteuerbeträge nach dem Verhältnis der Marktpreise der produzierten Strom- und Wärmemenge ergibt.

2 Kostenteilungsgemeinschaft

Mit dem „Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften“ („JStG 2019“) soll unter anderem mit § 4 Nr. 29 UStG-E die unionsrechtliche Vorgabe zur Steuerbefreiung für Kostenteilungsgemeinschaften auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Ebenso wie die unionsrechtliche Vorgabe (Art. 132 Abs. 1 Buchst. f MwStSystRL) wird auch § 4 Nr. 29 UStG zwei verschiedene Varianten aufweisen. Begünstigt sind demnach einerseits Zusammenschlüsse von Personen, die steuerbefreite Tätigkeiten ausüben (1. Variante) und andererseits Zusammenschlüsse von Nichtunternehmern (2. Variante). Aus Sicht der Kommunen und kommunalen Unternehmen kommt insbesondere der 2. Variante des § 4 Nr. 29 UStG-E eine hohe Bedeutung zu; denn diese zielt insbesondere auf hoheitliche Tätigkeiten der öffentlichen Hand ab.

Als nach § 4 Nr. 29 UStG-E begünstigte Zusammenschlüsse kommen im kommunalen Bereich z.B. Zweckverbände oder auch Wasser- und Bodenverbände in Frage. Soweit diese Leistungen an ihre Mitgliedskommunen erbringen, die diese unmittelbar für Zwecke ihrer nichtsteuerbaren Tätigkeiten verwenden, kommt die Anwendung der neuen Steuerbefreiung in Betracht.

Zur ersten Tatbestandsvariante des § 4 Nr. 29 UStG-E (bzw. Art. 132 Abs. 1 Buchst. f MwStSystRL) hat sich der EuGH bereits dezidiert geäußert. Für diese Variante hat der EuGH die Anwendung des Art. 132 Abs. 1 Buchst. f MwStSystRL auf solche Tätigkeiten eingeschränkt, die im Übrigen in Art. 132 MwStSystRL genannt sind (dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten).

Der VKU hat im Rahmen mehrerer Stellungnahmen angeregt, durch ein Anwendungsschreiben des BMF möglichst zeitnah klarzustellen, dass diese Einschränkung des Anwendungsbereichs für Zusammenschlüsse von Nichtunternehmern nicht greift. Es ergibt keinen Sinn, dass § 4 Nr. 29 UStG-E ausdrücklich zwei verschiedene Varianten aufweist, die dann jedoch im Ergebnis einen identischen Regelungsbereich abdecken. Zudem wäre, wenn auch Zusammenschlüsse von Nichtunternehmern nur dann steuerbefreit tätig wären, wenn sie Tätigkeiten ausüben, die im Übrigen in den Anwendungsbereich des Art. 132 Abs. 1 Buchst. f MwStSystRL aufgeführt sind, völlig unklar, wie hier eine Abgrenzung zwischen steuerbefreiten und steuerpflichtigen Dienstleistungen des Zusammenschlusses erfolgen könnte. Denn hierzu müsste die insoweit hoheitlich tätige Kommune nachweisen, dass die Dienstleistungen der Kostenteilungsgemeinschaft für Tätigkeiten verwendet werden, die, wenn sie denn steuerbar wären, nach Art. 132 MwStSystRL bzw. nach den entsprechenden Steuerbefreiungsregelungen nach dem Umsatzsteuergesetz steuerfrei wären. Die für eine solche Abgrenzung erforderlichen steuerlichen Aufzeichnungen werden von Nichtunternehmern aber nicht geführt. Der Anwendungsbereich der Steuerbefreiungsnorm würde also wegen der praktisch nicht möglichen Nachweisführung ins Leere laufen.

Der VKU geht demnach davon aus, dass die Beschränkungen der EuGH-Rechtsprechung zu den Zusammenschlüssen von Personen, die steuerbefreite Tätigkeiten ausüben, auf Zusammenschlüsse von Personen, die nichtunternehmerisch tätig sind, nicht übertragbar sind. Vielmehr ist davon

auszugehen, dass auch hoheitliche Tätigkeiten als dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten i.S.d. § 4 Nr. 29 UStG-E sind. Wir bitten darum, diese Sichtweise zu bestätigen. Der VKU hat zudem angeregt, dass in einem Anwendungsschreiben des BMF entsprechend der Gesetzesbegründung zu § 4 Nr. 29 UStG-E hervorgehoben wird, dass das Merkmal der Wettbewerbsverzerrung anders auszulegen ist, als im Rahmen des § 2b UStG. Zweck der Regelung des § 4 Nr. 29 UStG-E ist es, dass sich mehrere Nichtunternehmer zusammenschließen können, um Synergien zu heben, ohne dass diese durch die Entstehung der Umsatzsteuer wieder verloren gehen. Die Bildung des Zusammenschlusses als solches führt demnach nicht zu Wettbewerbsverzerrungen. Werden also etwa Aufgaben oder Teilaufgaben, die bei den Mitgliedskommunen dem hoheitlichen Bereich zuzuordnen sind, auf einen Zweckverband oder einen Wasser- und Bodenverband übertragen, kommt die Anwendung des § 4 Nr. 29 UStG regelmäßig in Betracht.

3 Steuerliche Behandlung von Mitbenutzungs- und Nebenentgelten nach dem VerpackungG

Am 01.01.2019 ist das neue Verpackungsgesetz (VerpackG) in weiten Teilen in Kraft treten. Unter anderem enthält das Gesetz detaillierte Regelungen zum sogenannten Abstimmungsverhältnis zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Betreibern der dualen Systeme. In dem Zusammenhang haben Kommunen und Systembetreiber u.a. wechselseitige Ansprüche darauf, dass die Systembetreiber die kommunalen Entsorgungsstrukturen zur Erfassung der PPK-Fraktionen mitnutzen müssen bzw. können. Früher waren diese Ansprüche in § 6 VerpackV geregelt, wobei die neuen Bestimmungen deutlich detaillierter sind und auch inhaltliche Unterschiede aufweisen. In der Literatur wird mitunter die Auffassung vertreten, dass die Neuregelungen in § 22 VerpackG eine Neubeurteilung der umsatzsteuerlichen Behandlung der Entgelte für die Mitbenutzung zur Folge haben. Bislang geht die Finanzverwaltung davon aus, dass die Mitbenutzungsentgelte der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Ob dies auch im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes gilt, wird in Frage gestellt.

Der VKU hat diese Diskussion zum Anlass genommen, das BMF zu fragen, ob die Mitbenutzungsentgelte wie auch die Nebenentgelte künftig als im Hoheitsbereich vereinnahmt angesehen werden könnten. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Mitbenutzung der kommunalen Entsorgungsinfrastruktur durch die dualen Systeme künftig ausdrücklich Bestandteil der Abstimmung nach § 22 VerpackG ist. Anders als bisher werden demnach künftig regelmäßig keine zivilrechtlichen Verträge mehr über die Mitbenutzung abgeschlossen, sondern die Vereinbarungen mit den Systembetreibern werden einen öffentlich-rechtlichen Rechtscharakter erhalten. Hinzu kommt, dass es Ziel des § 22 Abs. 4 VerpackG ist, dort, wo solche kommunale Entsorgungs-Infrastrukturen bestehen, den Wettbewerb zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft auszu-schließen. Damit drohen aus Sicht des VKU auch keine Wettbewerbsverzerrungen, wenn die Mitbenutzungsentgelte nicht besteuert werden würden. Eine schriftliche Antwort des BMF liegt noch nicht vor. Jedoch wurde fernmündlich bereits mitgeteilt, dass es bei der bisherigen steuerlichen Behandlung bleiben wird.

Stefanie Buchenroth

Eintreiben von Gebührenschulden und Möglichkeiten der Vollstreckung

1 Der Landkreis Ludwigsburg

Der Landkreis liegt in Baden-Württemberg im Regierungsbezirk Stuttgart. Er umfasst 39 Kreismunicipalitäten und ist mit ca. 540 Tsd. Einwohnern der sechstgrößte Landkreis Deutschlands.



Abbildung 1: Lage des Landkreises Ludwigsburg

Die Abfallentsorgung regelt der Landkreis in eigener Zuständigkeit. Der Kreistag erlässt dazu jährlich eine Abfallwirtschaftssatzung.

2 Das Gebührensystem

Im Jahr 1999 hat sich der Kreistag für ein Gebührensystem entschieden, das sich bis heute bewährt hat. Im Landkreis Ludwigsburg bestehen die Abfallgebühren seither aus einer personenbezogene Jahresgebühr und einer mengenbezogenen Leerungsgebühr.

Mit der Leerungsgebühr werden die Kosten abgedeckt, die ausschließlich von der Abfuhrhäufigkeit und der abgeführten Abfallmenge abhängen. Sie werden für Rest- und Biomüll erhoben und variieren nach Fraktion und Behältergröße. Die Einsammlung von Wertstoffen erfolgt für alle Einwohner über weitere Behälter. Für diese Leerungen fallen keine zusätzlichen Gebühren an. Der umfangreiche Service, dass alle Abfallarten direkt an der Haustür abgeholt werden, ist für den Bürger sehr komfortabel. Die Leerungsgebühren für Rest- und Biomüll werden nur für tatsächlich durchgeführte Leerungen erhoben. Es gibt keine Pauschale und auch keine Pflicht zum Vorabwerb von Bänderolen oder Müllmarken für jede Leerung.

Art der Tonne	Leerungsgebühr	
	2019	2018
120 l Restmülltonne	5,11 €	5,11 €
240 l Restmülltonne	9,12 €	9,12 €
660 l Restmülltonne	22,79 €	22,79 €
660 l Restmülltonne Verpressung durch Fachfirma	29,63 €	29,63 €
1.100 l Restmülltonne	33,69 €	33,69 €
1.100 l Restmülltonne Verpressung durch Fachfirma	43,81 €	43,81 €
60 l Biotonne	0,50 €	0,50 €
120 l Biotonne	0,70 €	0,70 €
240 l Biotonne	1,00 €	1,00 €

Abbildung 2: Gebührenübersicht: Leerungsgebühren 2018 und 2019

Im Landkreis Ludwigsburg wird ein IDENT System angewandt. Das bedeutet, dass an jedem Restmüll- und Biobehälter ein Chip angebracht ist. Wird der Behälter geleert, erkennt das Fahrzeug den Chip und die darin gespeicherte Chipnummer und erfasst die Daten. Diese Daten (Nummer, Leerungstag, Uhrzeit und GPS-Daten) werden ins Veranlagungsprogramm übertragen. So kann jede einzelne Leerung erfasst und abgerechnet werden. An jedem Behälter ist ein Barcode Aufkleber angebracht. Darauf befindet sich die Behälternummer, die für die eindeutige Zuordnung des Behälters wichtig ist.

Mit der Jahresgebühr werden alle übrigen Kosten gedeckt. Es handelt sich hierbei u.a. um Vorhaltekosten für die Entsorgungseinrichtungen, um Kosten für den Betrieb der Wertstoffhöfe, das Schadstoffmobil, die Leerungskosten der grünen Wertstofftonnen, die über die Verträge mit dem Dualen System Deutschlands hinausgehen, Informationen zur Abfallentsorgung und die Personalkosten des Fachbereichs und der Abfallverwertungsgesellschaft Ludwigsburg. Diese Serviceleistungen stehen jedem Bürger des Landkreises Ludwigsburg zur Verfügung. Die personenbezogene Jah-

resgebühr wird für alle Bewohner eines Haushalts erhoben. Sie basiert auf den Einwohnermeldedaten. Die Gebührenpflicht beginnt und endet daher jeweils mit der An- bzw. Abmeldung einer Person beim Einwohnermeldeamt. Die Gebühr ist nach Haushaltsgröße degressiv gestaffelt und steigt ab einer Haushaltsgröße von 5 Personen nicht mehr weiter an. Die Gebühren werden monatsgenau abgerechnet.

Anzahl der Personen	Jahresgebühr	
	2019	2018
1 Person	53,83 €	52,26 €
2 Personen	70,48 €	68,43 €
3 Personen	89,83 €	87,21 €
4 Personen	108,16 €	105,01 €
5 oder mehr Personen	124,33 €	120,71 €

Abbildung 3: Gebührenübersicht: Personenbezogene Gebühren 2018 und 2019

Gebührenpflichtig für die Abfallgebühren sind nach der Satzung zunächst die Bewohner eines Grundstücks und an zweiter Stelle die Eigentümer. Die Gebühren für den Musterhaushalt im Landkreis Ludwigsburg liegen im Vergleich zu den umliegenden Kreisen im Mittelfeld.

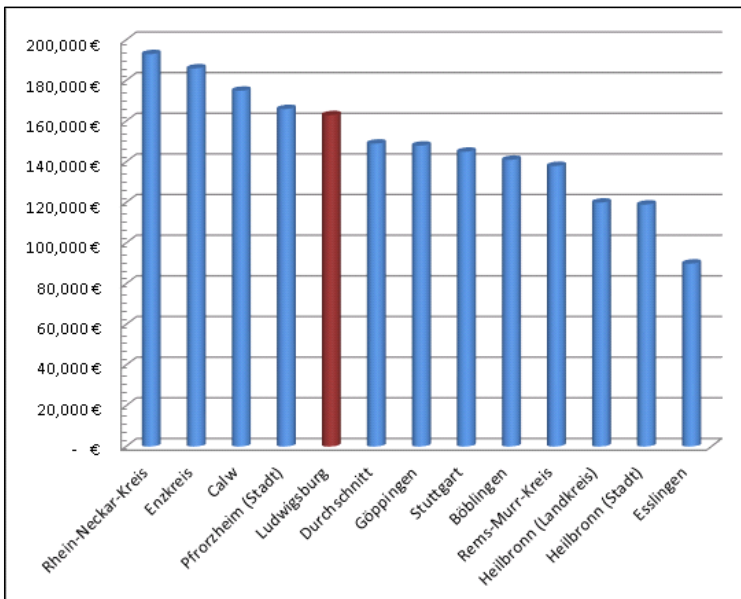


Abbildung 4: Durchschnittliche Gebühren beim Musterhaushalt

3 Entwicklung der Abfallgebührenrückstände

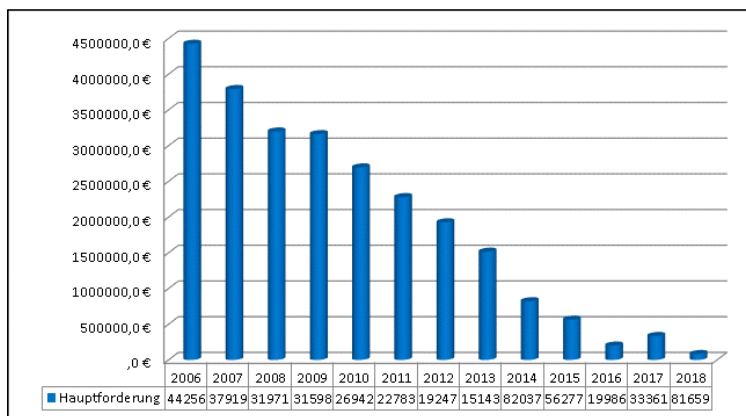


Abbildung 5: Entwicklung der Rückstände

Die Vollstreckung ist eine kleine Erfolgsgeschichte. Inzwischen werden Abfallgebühren im Landkreis Ludwigsburg, so wie auch in den anderen Landkreisen, zeitnah bezahlt. Vor Jahren war dies noch nicht denkbar. Dank neuer Arbeitsansätze, optimierter Weiterentwicklung von IT und dem engagierten Einsatz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnte dieser Erfolg erreicht werden. Waren zum 31.12.2006 noch 4,5 Mio. € Abfallgebühren offen, so waren es in 2018 nur noch ca. 82 Tsd. €. Die Tendenz für 2019 ist weiter fallend. Die Altlasten konnten abgearbeitet werden. Die Forderungen konnten in fast allen Fällen durchgesetzt werden und nur wenige mussten niedergelegt werden.

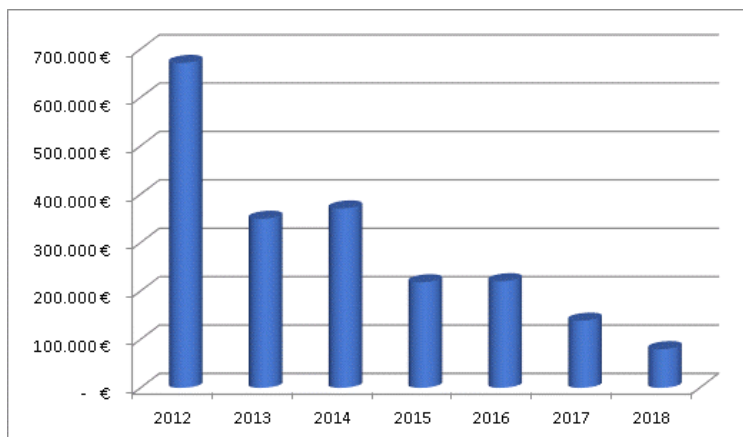


Abbildung 6: Entwicklung der Niederschlagungen

4 Gebührenfestsetzung und Übergang zur Vollstreckung

Jedes Jahr im Februar/März verschickt der Fachbereich Abfallgebühren ca. 250.000 Abfallgebührenbescheide an ebenso viele Haushalte. Die Höhe der dabei festgesetzten Beträge beläuft sich jährlich auf ca. 36,5 Millionen Euro. Weiter werden unterjährig monatliche Änderungsläufe durchgeführt. Darin wird die Gebührenhöhe, die sich durch Änderungen bei den Melde- oder Behälterdaten der Haushalte ergeben kann, zeitnah angepasst. Ein gewisser Teil der Bürger meldet sich nach Zugang der Bescheide und vor der Fälligkeit und bittet um Zahlungsaufschub oder Ratenzahlung. Seit einigen Jahren ist der Fachbereich bei der Genehmigung solcher Anfragen pragmatisch und gewährt bis zu 4 Raten bzw. einen Zahlungsaufschub von 4 Monaten auch telefonisch. Die Kunden sind in der Regel bemüht und halten sich an die Vereinbarungen. Wer nicht wie vereinbart bezahlt, läuft nach spätestens 4 Monaten automatisch zurück ins normale Mahnverfahren.

Bis zur Fälligkeit bezahlen ca. 75 % aller Bürger im Landkreis pünktlich ihre Abfallgebühren. Die restlichen 25 % müssen erinnert werden. Nachdem bis 2009 nur ein bis zwei Mal jährlich gemahnt wurde, wurde die Anzahl der Mahnläufe in den letzten Jahren deutlich erhöht. Inzwischen erfolgt nach jedem monatlichen Änderungslauf ein Mahnlauf. Pro Jahr versendet der Fachbereich ca. 85.000 Mahnungen. Diese Zahl bleibt trotz aller Maßnahmen etwa auf gleichem Niveau.

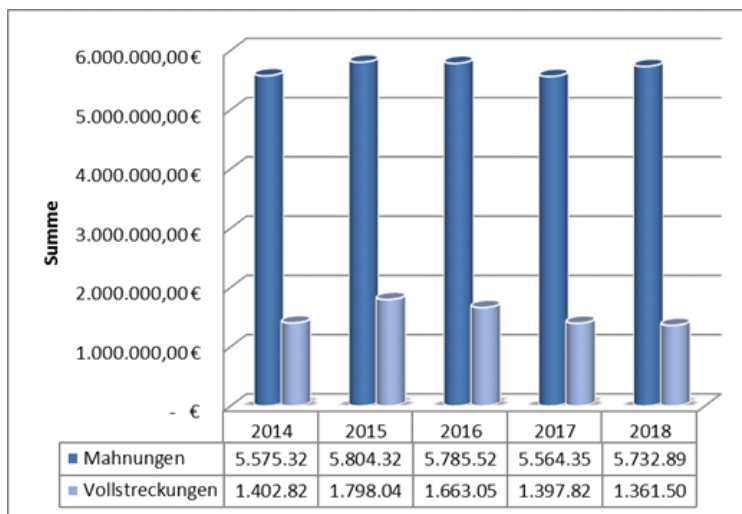


Abbildung 7: Vergleich Anzahl Mahnungen zu Bescheiden

Ca. vier Wochen nach der ersten Mahnung folgt die zweite Mahnung. Wird weiterhin nicht bezahlt, werden die offenen Forderungen in das Vollstreckungsprogramm (Avviso) übergeben. Die Schnittstelle zwischen SAP und dem Vollstreckungsprogramm ist beidseitig geöffnet, d.h. es können auch Forderungen aus Avviso an SAP zurückgegeben werden.

5 Allgemeines zur Vollstreckung

Die Anzahl der offenen Gebührenkonten, beläuft sich bei der Übergabe an das Vollstreckungsprogramm jährlich auf ca. 16 Tsd. Auch hier ist die Menge gleichbleibend hoch.

Über die letzten Jahre, hat sich der Fachbereich intensiv Gedanken über Automatisierungsmöglichkeiten gemacht und das Vollstreckungsprogramm Schritt für Schritt für seine Bedürfnisse weiter entwickeln lassen. Hauptziel war es, trotz der Individualität der Schuldner, auch Massенbearbeitung gleich gelagerter Fälle möglich zu machen.

Inzwischen werden bei der Einspielung der Fälle ins Vollstreckungsprogramm diese zunächst automatisiert vorsortiert und aufgrund vorhandener oder nicht vorhandener Erfahrungswerte dem Vollstreckungsaußendienst (VAD) bzw. Vollstreckungsinndienst (VID) zugeteilt.

Die Arbeit der Mitarbeiter des Innen- und Außendienstes erfolgt Hand in Hand. Nur gemeinsam ist eine erfolgreiche Arbeit möglich. Zuständigkeiten nach Ort und nicht nach Schuldnernamen ermöglichen es, vertiefte Kenntnisse über örtliche Gegebenheiten zu sammeln.

Neben der manuellen Bearbeitung von Fällen, laufen im Hintergrund verschiedene automatisierte Vorgänge. So erfolgt z.B. ab der Übergabe an das Vollstreckungsprogramm ein täglicher Abgleich der Forderungshöhe. Fälle mit Forderungen unter 10 € werden automatisiert aussortiert und direkt einem virtuellen Sachbearbeiter zugeordnet. Diese Kleinbeträge werden nachrangig zu einem für den Fachbereich günstigen Zeitpunkt bearbeitet. Durch Anstoß von Massenverarbeitungsschreiben kann hier viel bewegt werden. Die Steuerung, wann solche Schreiben verschickt werden, erfolgt durch die Führungskräfte.

6 Vollstreckungsinndienst

Mitarbeiter des VID bearbeiten u.a. Fälle, in denen beim Schuldner eine Pfändung im Vorjahr (z.B. Konto, Lohn, Rente) bereits erfolgreich war, Kenntnisse über den Bezug von Sozialleistungen vorliegen, bereits der Eigentümer in Anspruch genommen werden musste oder andere Vorerfahrungen vorhanden sind. Auch für schwierige und langwierige Fälle, die sich über mehrere Jahre erstrecken und die weitere Bearbeitung von Fällen, in denen der Außendienst keinen oder nur teilweisen Erfolg hat, ist der VID verantwortlich.

Die häufigsten Maßnahmen sind Kontopfändungen, Aufträge zur Abnahme der Vermögensauflösung, Anfragen bei Vollstreckungsportalen und anderen Behörden, Lohnpfändungen und vor allem die Vereinbarung von Zahlungsvereinbarungen. Auch hier gilt: je schneller die Sachbearbeiter eine Vereinbarung mit den Schuldnern treffen können, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Forderungen komplett beglichen werden.

Die Mitarbeiter des VID arbeiten eng mit den Mitarbeitern verschiedener Sozialleistungsträger zusammen und können häufig die Übernahme und Direktzahlung der offenen Gebühren an den Fachbereich erreichen.

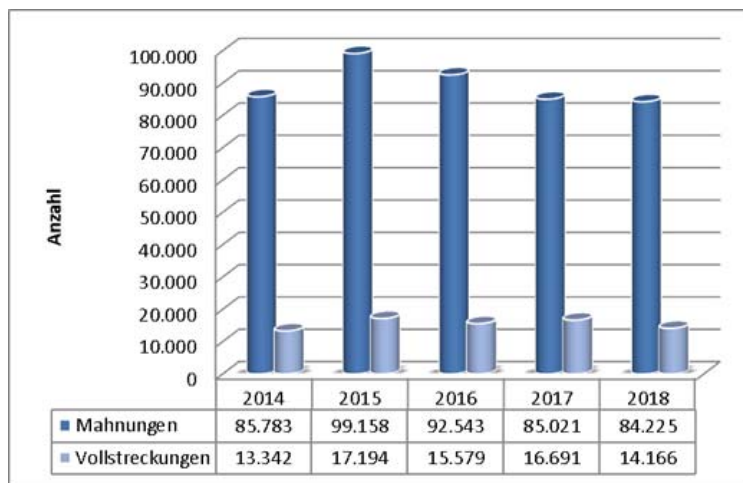


Abbildung 8: gemahnte Abfallgebühren zu sonst. Vollstreckungsmaßnahmen

7 Vollstreckungsaußendienst

Seit einigen Jahren hat der Fachbereich Abfallgebühren vier Außendienstmitarbeiter im Einsatz. Mit ihnen kann der gesamte Landkreis mit kurzen Wegstrecken abgedeckt werden. Der Vollstreckungsaußendienst hat eine starke Außenwirkung und ist eine zentrale und sehr erfolgreiche Säule unserer Vollstreckungsarbeit. War ein Mitarbeiter des VAD in einem Vorjahr bereits erfolgreich, geht der Fall wieder an ihn. Ebenso erhält der VAD direkt Aufträge zur Vollstreckung bei allen bisher nicht bekannten Schuldnern.

Durch die Nutzung des Außendienstmoduls zum Vollstreckungsprogramm, das der Fachbereich als Pilotprojekt mitentwickelt hat – sind die Außendienstler papierlos unterwegs. Durch ständigen Abgleich mit dem Innendienstmodul haben sie alle Informationen zu den Schuldnern stets auf ihrem Tablet-PC dabei. So ist es vor Ort auch möglich, Informationen für andere Mitarbeiter sofort einzupflegen oder selbst Informationen zu empfangen. Die Flexibilität bei den Routen und Terminvergaben ist durch die Nutzung der Tablet-PCs deutlich gestiegen.

Die Anzahl an Vollstreckungsfällen, die jährlich an den Außendienst gegeben werden können, ist gleichbleibend hoch. Jeder Außendienstler bearbeitet im Schnitt ca. 1.600 Fälle jährlich und nimmt ca. 160.000 € ein

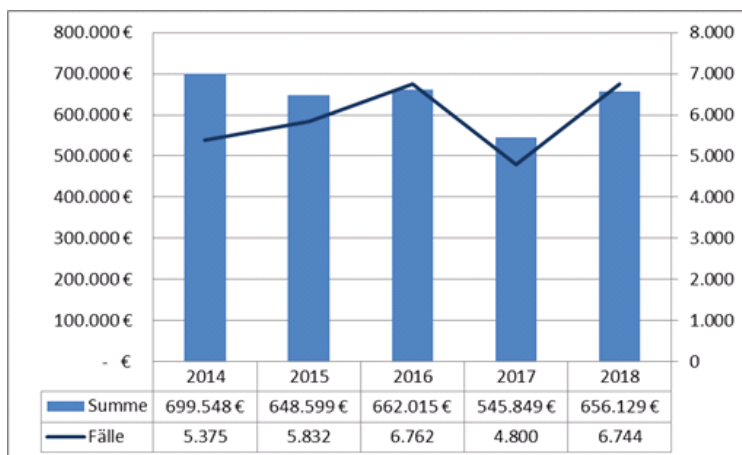


Abbildung 9: Summe und Anzahl Beitreibungsfälle VAD

In den meisten Fällen führt das persönliche Gespräch vor Ort zur Aushandlung einer Zahlungsvereinbarung. Die Außendienstmitarbeiter ermitteln dabei möglichst vollumfänglich alle für die Vollstreckung notwendigen persönlichen Daten der Schuldner. Dazu gehört z.B. auch die Frage nach vorhandenen Bankkonten, Fahrzeugen, dem Eigentümer des bewohnten Objekts und möglichem Bezug von Sozialleistungen. In der Mehrheit der Fälle erhalten die Außendienstmitarbeiter Barzahlungen oder Überweisungen von den Schuldnern. Durch die persönliche Beratung des Vollstreckungsmitarbeiters kann die finanzielle Situation einiger Schuldner auch für die Zukunft geordnet werden, sodass es in den Folgejahren dann zu pünktlichen Zahlungen kommt. Zwei Drittel der VAD-Aufträge werden erfolgreich erledigt.

Tabelle 1: Ergebnis der VAD-Aufträge

Rückgabegrund	Anzahl der Fälle
Zahlung	4.656
keine Zahlung	1.543
verzogen	285
Unbekannt verzogen	97
Verstorben	14
Insolvenz	5
Sonstiges	183

Auch in Fällen, in denen nicht sofort Geld fließt, holt der VAD-Mitarbeiter häufig wertvolle Informationen ein, mit deren Hilfe der VID dann weitere Maßnahmen durchführen kann.

8 KFZ-Pfändungen

Zu einem besonders erfolgreichen Mittel hat sich in den letzten Jahren die Fahrzeugpfändung entwickelt. Kommt die Fahrzeugkralle zum Einsatz, handelt es sich in der Regel um besonders reaktionsunwillige Schuldner mit bereits längerer Vollstreckungsgeschichte. Bei jeder bisher durchgeführten KFZ-Pfändung waren die VAD-Mitarbeiter zu hundert Prozent erfolgreich. Bis auf eines, wurden alle Fahrzeuge innerhalb weniger Tage durch Zahlung der vollständigen Forderung ausgelöst. Ein Fahrzeug musste versteigert werden, was ebenfalls zu einer vollständigen Begleichung der offenen Abfallgebühren führte.



Abbildung 10: Gepfändete Fahrzeuge

Die Fahrzeugpfändung ist ein großer Eingriff ins Leben der Schuldner und daher immer ein nachrangiges oder gar das letzte Mittel. Zuvor werden alle anderen möglichen Maßnahmen gegenüber dem jeweiligen Schuldner ausgeschöpft. Kommt es zur Pfändung, bringen die Vollstreckungsbeamten zunächst eine Fahrzeugkralle an und versiegeln die Türen des Fahrzeugs. Der Schuldner wird schriftlich und ggf. zusätzlich persönlich über die Pfändung informiert. Um Kosten zu sparen und dem Schuldner nochmals die Möglichkeit zur Begleichung seiner Schuld zu geben, bleibt das Fahrzeug ca. drei Tage beim Kunden stehen. In der Regel lösen die Schuldner innerhalb dieser Zeit das Fahrzeug durch vollständige Zahlung aus.

Wird das Fahrzeug nicht ausgelöst, lässt der Fachbereich das Fahrzeug abschleppen. Die Abschleppkosten und die tägliche Standgebühr muss der Schuldner tragen bzw. sie werden mit dem Versteigerungserlös verrechnet. Je nach Zustand des Fahrzeugs wird ggf. ein Wertgutachten in Auftrag gegeben. Dieses wird der Versteigerung zugrunde gelegt. Die Versteigerung selbst führt der Fachbereich Abfallgebühren über die Internetplattform Zollauktion.de durch. Nach Ablauf der Auktion erhält der Höchstbietende den Zuschlag. Die Kosten für die Versteigerung trägt ebenfalls der Schuldner.

9 Eigentümerveranlagung

In den letzten Jahren hat sich die Heranziehung von Eigentümern zur Zahlung der Abfallgebühren ebenfalls zu einer sehr erfolgreichen Methode entwickelt. Die Eigentümerveranlagung ist für den Fachbereich das letzte Mittel, um eine Niederschlagung abzuwenden. Erst wenn nach umfangreichen Ermittlungen und Vollstreckungsmaßnahmen keine Zahlung durch die Bewohner zu erwarten ist, wird der Eigentümer in Haftung genommen. Die Verfahren mit den Eigentümern sind aufwändig und binden Zeit, da häufig von Seiten der Eigentümer Rechtsmittel eingelegt werden. Teilweise kommt es zu Gerichtsverfahren, bisher wurde stets unsere Rechtsauffassung bestätigt. Der Aufwand lohnt sich, die Eigentümerveranlagung ist eine sehr erfolgreiche Vollstreckungsmaßnahme.

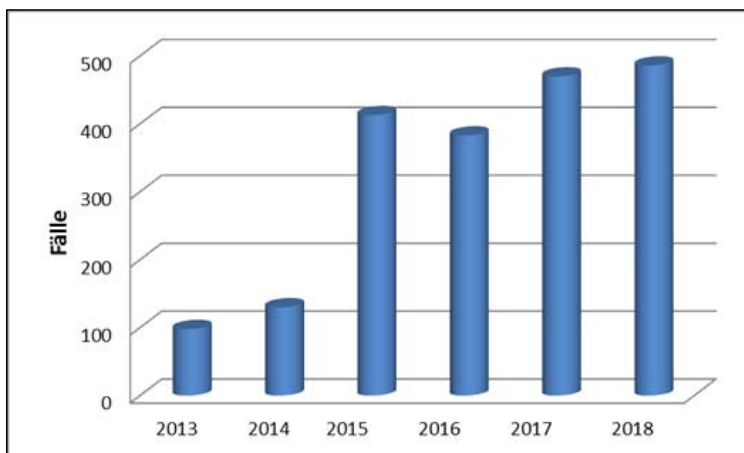


Abbildung 11: Eigentümerveranlagung

Stephan Gotsch, Philipp Hermisson

Die Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils bei der Festsetzung von Straßenreinigungsgebühren bzw. -entgelten

Aktuelle Entwicklungen, rechtliche und kalkulatorische Rahmensetzungen

1 Einleitung

Es ist seit langem durch die Rechtsprechung geklärt, dass die ansatzfähigen Kosten der Straßenreinigung nicht in vollem Umfang auf die Gebührenschuldner umgelegt werden können. Das sog. Allgemeininteresse der einrichtungsfremden Nutzer an gereinigten Straßen ist nicht gebührenfähig und auszusondern. Vergleichbare Fragen stellen sich bei der Abwasserentsorgung (Straßenoberflächenentwässerung) und der Wasserversorgung (Löschwasserkosten).

Alles weitere, wie das sog. Allgemeininteresse zu konkretisieren und in der Gebührenkalkulation umzusetzen ist, ist aber zumindest umstritten. Aktuelle Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte in Niedersachsen haben sogar den Landesgesetzgeber bewogen neue rechtliche Grundlagen zu schaffen. Grund genug, sich einmal ausführlich mit den Fragen des sog. Allgemeininteresses in der Straßenreinigung zu befassen und Hinweise für die Kalkulationspraxis zu geben.

2 Rechtlicher Rahmen

Der Kostenbelastung der Anlieger für die Straßenreinigung sind durch die Rechtsprechung deutliche Grenzen gesetzt worden. Nach den verfassungs- und abgabenrechtlichen Vorgaben ist eine vollständige Überwälzung der Straßenreinigungskosten auf die Gebührenpflichtigen ausgeschlossen; sie widerspräche sowohl dem verfassungsrechtlichen Grundsatz gleicher Lastenverteilung als auch dem abgabenrechtlichen Äquivalenzprinzip, das eine Orientierung der Gebührenhöhe an dem durch die Reinigungsleistung vermittelten Vorteil verlangt.

2.1 Grundlegende Entscheidung des BVerwG

Das Bundesverwaltungsgericht sieht es mit Blick auf den Gleichheitssatz des Grundgesetzes für unzulässig an, die Anlieger ohne Einschränkung oder Ausgleich der vollen Straßenreinigungspflicht zu unterwerfen bzw. auf dieser Grundlage eine Pflicht zur Benutzung der gemeindlichen Einrichtung sowie eine Gebührenpflicht zu begründen, wenn und soweit die Straßenreinigung dem Allgemeininteresse an sauberen Straßen dient (vgl. BVerwG, Urteil vom 07. April 1989, Az.: 8 C 90/87; Urteil vom 25. Mai 1984, Az: 8 C 55/82).

Das Allgemeininteresse wird begründet durch das Interesse der einrichtungsfremden Nutzer an gereinigten Straßen. Zu diesen Nutzern gehören sowohl die ortsansässigen Eigentümer von Grundstücken an nicht zur öffentlichen Einrichtung Straßenreinigung gehörenden Straßen als auch die Ortsfremden, soweit diese beiden Personengruppen Durchgangsstraßen, Straßen mit starkem innerörtlichen Verkehr, Anliegerstraßen sowie sonstige gereinigte Einrichtungen der Gemeinde in Anspruch nehmen. Außerdem kann die Kommune selbst zusätzlich ein eigenes Interesse an der Reinigung ihrer Straßen, Wege und sonstigen Anlagen innerhalb der satzungsmäßig definierten öffentlichen Einrichtung haben.

Den Anforderungen des Gleichheitssatzes ist, was das öffentliche Reinigungsinteresse anlangt, genügt, wenn der von der gemeindlichen Straßenreinigungsanstalt im Interesse der übrigen Straßenbenutzer (Allgemeininteresse) aufgewendete Kostenanteil bei der Ermittlung der durch Gebühren zu deckenden Kosten insgesamt abgesetzt wird. Das gilt – so das BVerwG – auch dann, wenn die Satzung unterschiedliche, je nach Verkehrsbedeutung (z. B. Anliegerstraßen, innerörtliche Straßen, überörtliche Straßen) abgestufte Gebührensätze vorsieht. Bei einer solchen Ausgestaltung kann ohne Verletzung des Gleichheitssatzes entweder

- undifferenziert vorweg der Kostenanteil für das Allgemeininteresse abgezogen werden (Gebührenminderung kommt allen Gebührenpflichtigen zugute), oder
- es kann der Kostenanteil für das Allgemeininteresse differenziert nur von dem Kostenanteil abgesetzt werden, der von den Gebührenpflichtigen mit Grundstücken an anderen als Anliegerstraßen zu tragen ist (Gebührenminderung kommt dann nur Gebührenpflichtigen mit Grundstücken an zugleich im Allgemeininteresse reinigungsbedürftigen Straßen zugute).

Die Festlegung der Höhe des Kostenanteils für das Allgemeininteresse liegt dabei im Ermessen des Ortsgesetzgebers. Der Ortsgesetzgeber hat sich bei seiner Entscheidung an den örtlichen Verhältnissen, insbesondere an dem Verhältnis zwischen der Anzahl einerseits der Anliegerstraßen und andererseits der Straßen (Reinigungsfläche), die nicht nur dem Anliegerverkehr dienen, zu orientieren.

2.2 Entscheidung des OVG Lüneburg vom 16. Februar 2016

Das OVG Lüneburg hat eine pauschale Festlegung des Kostenanteils für das Allgemeininteresse auf 25 % durch eine gemeindliche Satzung ohne jede weitere Hinterlegung als rechtswidrig angesehen. Beanstandet wurde, dass keine Hinweise darauf, welche Ermessenserwägungen der Gemeinderat bei der Festlegung der in der Satzung ausgewiesenen Kriterien für die Bildung des Gemeindeanteils angestellt hat, aus welchen konkreten Gründen der Rat einen Gemeindeanteil gerade in Höhe von 25% gewählt hat und auf welche Weise dieser Gemeindeanteil errechnet worden ist. Das OVG Lüneburg führt aus:

„Soweit der Senat den Ansatz eines kommunalen Eigenanteils bei Straßenreinigungsgebühren in Höhe von 25 % generell als unbedenklich angesehen hat (Urteil vom 24.8.1994 - 9 K 5140/93 - Rn. 36 in juris; siehe auch Beschluss vom 9.8.1999 - 9 L 2759/99 -), hält er hieran nicht mehr fest, da der Gemeindeanteil nach den oben dargestellten Maßgaben im Hinblick auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse im Einzelfall zu ermitteln ist (vgl. entsprechend zum Fremdenverkehrsbeitragsrecht das Senatsurteil vom 1.2.2016 - 9 KN 277/14 -) und feste Prozentsätze für die Festlegung des Gemeindeanteils daher nicht in Betracht kommen.“

In Niedersachsen hat der Landesgesetzgeber auf die Entscheidung des OVG Lüneburg reagiert und den Gemeindeanteil durch Landesgesetz pauschal in Höhe von 25 % festgeschrieben (§ 52 Abs. 3 S. 4, 1. Hs. Nds StrG).

2.3 Bundesländer mit gesetzlichen Regelungen

Das Landesrecht in Berlin (für privatrechtliche Straßenreinigungsentgelte), Brandenburg und seit neuestem Niedersachsen sieht eine gesetzliche Festlegung des Allgemeininteresses vor:

- Gem. § 7 Abs. 1 StrReinG Berlin sind die Kosten der von den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) durchzuführenden ordnungsmäßigen Reinigung zu 75 % durch Entgelte zu decken; die restlichen 25 % der Kosten trägt das Land Berlin. Hinzu kommen weitere Kosten, die das Land Berlin trägt (vgl. § 7 Abs. 6 StrReinG Berlin)
- Nach § 49 a BbgStrG darf das Gesamtgebührenaufkommen 75 vom Hundert der Gesamtkosten der Straßenreinigung im Gemeindegebiet nicht übersteigen.
- § 52 Abs. 3 S. 4, 1. Hs. Nds StrG sieht vor, dass die Kosten der öffentlichen Einrichtung zu 75 vom Hundert durch Benutzungsgebühren gedeckt werden, die restlichen 25 vom Hundert der Kosten trägt der Träger der öffentlichen Einrichtung (Anteil der Allgemeinheit).

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat am 4. Juli 2017 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Wegegesetzes (HWG-E), des Hamburgischen Abfallwirtschaftsgesetzes und des Stadtreinigungsgesetzes (Drs. 21/9699) vorgelegt. Mit der Einführung der Gebührenpflicht für die Reinigung der Fahrbahnen wäre gem. § 32 Abs., 2 Satz 3 und 4 ein auf das Allgemeininteresse entfallender sog. Öffentlichkeitsanteil i. H. v. 25 % festgelegt worden. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurden aber wesentliche Teile des Gesetzesentwurfs geändert. Insbesondere ist die gesetzliche Festlegung eines sog. Öffentlichkeitsanteils im novellierten HWG vom 5. Dezember 2017 nicht enthalten.

Der gesetzlich festgelegte Öffentlichkeitsanteil von 25 % wurde für Berlin in mehreren Gerichtsentscheidungen bestätigt bzw. nicht beanstandet (KG Berlin, Urteil vom 14. März 2007, Az.: 11 U 28/06; LG Berlin, Urteil vom 26. Februar 2008, Az.: 9 O 488/05; LG Berlin, Urteil vom 27. September 2006, Az.: 48 S 53/06; LG Berlin, Urteil vom 16. Februar 2005, Az.: 48 S 115/04). Das KG

Berlin hat mit Urteil vom 20. Mai 2002 den Prozentsatz von 25 % ausdrücklich als angemessen bezeichnet (Az.: 13 U 9125/99).

Die früher durch § 3 Abs. 1 Satz 2 StrReinG in Nordrhein-Westfalen festgeschriebene Obergrenze auf 75 % der Gesamtkosten der Straßenreinigung im Stadtgebiet für das Gebührenaufkommen ist schon seit dem 1. Januar 1998 entfallen. Das geänderte Straßenreinigungsgesetz in Nordrhein-Westfalen ermöglicht nun, den auf das Allgemeininteresse entfallenden Kostenanteil auf weniger als 25 % der Gesamtkosten zu veranschlagen. Beim Erlass neuer oder der Änderung bestehender Straßenreinigungsgebührensatzungen soll der festzusetzende Gemeindeanteil wenigstens 10 % betragen, um das Interesse der Allgemeinheit an der Straßenreinigung angemessen zu berücksichtigen (vgl. Mitt. NWStGB vom 5. Februar 1998, lfd. Nr. 67 a. E.).

Entsprechende gesetzliche Pauschalen finden sich z. B. auch in § 129 Abs. 1 BauGB (Eigenanteil der Gemeinde von 10 % des Erschließungsaufwands).

Bei der Festlegung der Quote muss der Landesgesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen beachten. Innerhalb dieses Rahmens hat er einen Ermessensspielraum. Wir gehen vor dem Hintergrund der bekannten Spannbreite von einem weitgehenden Ermessensspielraum des Gesetzgebers aus. Es ist vor dem Hintergrund der anerkannten Spannbreiten ggf. denkbar, den auf das Allgemeininteresse entfallenden Kostenanteil auf weniger als 25 % der Gesamtkosten zu veranschlagen. Denkbar wäre auch in den vorgenannten Ländern, einen höheren Öffentlichkeitsanteil als 25 % festzulegen. Vorteil einer pauschalen gesetzlichen Regelung ist die Rechtssicherheit, Planungssicherheit sowie die Praktikabilität der Anwendung und Kalkulation. Es bleibt abzuwarten, ob auch andere Bundesländer den Weg von Niedersachsen gehen und den Öffentlichkeitsanteil gesetzlich regeln.

3 Zur Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils

3.1 Individuelle Ermittlung erforderlich

Nach der neuen Rechtsprechung ist eine pauschale Festlegung – auch von 25 % – ohne gesetzliche Regelung wohl nicht mehr als zulässig anzusehen (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Februar 2016, a. a. O.). In allen Bundesländern – mit Ausnahme von Niedersachsen, Berlin und Brandenburg – gibt es keine gesetzliche Regelung des Öffentlichkeitsanteils. Insoweit ist in diesen Ländern heute eine individuelle Festlegung durch die jeweilige Kommune erforderlich. Dies gilt u. E. auch für Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Bayern, in denen bislang eine pauschale Festlegung (in gewissen Grenzen) noch nicht beanstandet wurde. In Ländern, in denen bisher jedenfalls ein mindestens 25 %-Anteil als ausreichend angesehen wird (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen), ist ebenfalls fraglich, ob dies dauerhaft von den Gerichten akzeptiert werden wird.

Zwar wird dem Ortsgesetzgeber ein weites Ermessen zugestanden. Es darf aber nicht „schematisch“ vorgegangen werden. Ermessensgerecht handelt der Ortsgesetzgeber nur, wenn sich die Festlegung der Höhe des Allgemeininteressenanteils erkennbar an den konkreten örtlichen Gegebenheiten orientiert. Insbesondere ist der Entscheidung das Verhältnis zwischen der Anzahl der Anliegerstraßen einerseits und der nicht nur dem Anliegerverkehr dienenden Straßen bzw. Reinigungsfläche andererseits zugrunde zu legen (BVerwG, Urteil vom 7. April 1989, Az.: 8 C 90/87). So sprechen etwa außergewöhnliche Umstände wie eine besonders intensive Straßenreinigung in touristischen Bereichen oder eine außergewöhnlich hohe Verschmutzung durch starken Durchgangsverkehr eher für einen höheren Öffentlichkeitsanteil, während es z. B. ein überdurchschnittlich hoher Anteil an reinen Anliegerstraßen zulässt, das Allgemeininteresse an der Straßenreinigung niedriger zu bewerten.

Die Kommune muss in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Höhe des von ihr berücksichtigten Anteils für das Allgemeininteresse plausibel machen und darlegen. Folgende Aspekte sind dabei relevant:

- Die Ermessenserwägungen im Rahmen der Festlegung des Öffentlichkeitsanteils müssen alle für die Bemessung der Höhe des Allgemeininteresses wesentlichen Aspekte berücksichtigen und sich insbesondere an den örtlichen Gegebenheiten orientieren.
- Die Ermessenserwägungen müssen dokumentiert werden und der Beschlussfassung zugrunde liegen.
- Der Ortsgesetzgeber hat die Höhe des Allgemeininteresses bei den einzelnen Straßengruppen und sonstigen Anlagen in seinem Gebiet zu ermitteln, sodann diese hinsichtlich ihrer jeweiligen Reinigungsfläche zueinander ins Verhältnis zu setzen und aus diesem Verhältnis der verschiedenen Gruppen zueinander und dem Ausmaß der einrichtungsfremden Nutzung innerhalb der Gruppen den Gemeindeanteil zu errechnen.
- Ein pauschaler Ansatz von 25 % als Öffentlichkeitsanteil wird nicht (mehr) akzeptiert. „Feste Prozentsätze“ sind ausgeschlossen. Außerdem wird ein Öffentlichkeitsanteil von 25 % vor allem in Gemeinden mit einem hohen Anteil von Durchgangsstraßen, bei denen die Straßenreinigung überwiegend im Interesse einrichtungsfremder Nutzer durchgeführt wird, eher als zu niedrig angesehen.

Die Rechtsprechung stellt damit zunehmend höhere Anforderungen an die Festlegung des Öffentlichkeitsanteils.

Bei der individuellen Ermittlung des Kostenanteils kommen unterschiedliche Straßentypen (Straßen für den Anliegerverkehr sowie den für den innerörtlichen und überörtlichen Verkehr) sowie Untergruppen (z. B. für Geschäftsstraßen oder Fußgängerzonen) in Betracht.

Es sind dabei sehr unterschiedliche Sichtweisen möglich: Denkbar ist etwa, dass bei Fußgängerzonen, soweit sie für den allgemeinen Verkehr praktisch ohne Bedeutung sind und fast ausschließlich dem Kundenverkehr dienen, die Reinigungskosten nahezu vollständig den Eigentümern der

erschlossenen Grundstücke zuzuordnen. Vielfach wird in den Kommunen aber auch angestrebt, Fußgängerzonen als „hot spots“ und besonders wichtige Bereiche der Stadt anzusehen. Aus Standort- bzw. Wirtschaftsförderungsgesichtspunkten soll Gästen, Unternehmen, Touristen usw. ein ordentliches, attraktives, sauberes Stadtbild geboten werden. Dies spricht dann eher für einen höheren Öffentlichkeitsanteil.

3.2 Einheitliche oder differenzierte Berücksichtigung des Öffentlichkeitsanteils

Grundsätzlich ist es nach der Rechtsprechung des BVerwG möglich, bei der Zuordnung des Öffentlichkeitsanteils nach Verkehrsbedeutung und Straßentyp zu differenzieren (BVerwG, Urteile vom 24. Mai 1984, Az.: 8 C 55; Urteil vom 7. April 1989, Az.: 8 C 90/87). Der Öffentlichkeitsanteil wird bei den einzelnen Gebührentatbeständen (Reinigungsklassen, Gebieten) unterschiedlich berücksichtigt. Anwohner z. B. an Hauptverkehrsstraßen profitieren dann von einem „hohen“ Öffentlichkeitsanteil. Umgekehrt wird bei reinen Anliegerstraßen dann kein Öffentlichkeitsanteil mehr abgezogen.

Hintergrund ist, dass mit zunehmender Reinigungshäufigkeit und damit mit zunehmendem Reinigungsbedürfnis regelmäßig das Alleininteresse an der öffentlichen Straßenreinigung steigt. Je mehr Bürger, die keine Anlieger sind, die Straße verkehrlich nutzen, desto größer ist dieses Allgemeininteresse an der Reinigung der jeweiligen Straße und desto geringer demgemäß der Anteil des Anliegerinteresses. Umgekehrt haben die Anlieger einer verkehrsreicheren und verschmutzteren Straße mit größerer Reinigungsbedürftigkeit und größerer Reinigungshäufigkeit aber regelmäßig auch ein größeres besonderes Interesse an der Straßenreinigung als die Anlieger einer Straße mit geringerem Verkehr.

Den Anforderungen des Gleichheitssatzes ist hinsichtlich des öffentlichen Reinigungsinteresses nach der Rechtsprechung des BVerwG und der Oberverwaltungsgerichte aber genügt, wenn der von der Straßenreinigung im Interesse der übrigen Straßenbenutzer (Allgemeininteresse) aufgewendete Kostenanteil insgesamt abgesetzt wird. Das gilt auch dann, wenn unterschiedlich Tarife z. B. je Reinigungsklasse vorgesehen sind. Bei einer solchen Ausgestaltung kann ohne Verletzung des Gleichheitssatzes undifferenziert vorweg der Kostenanteil für das Allgemeininteresse von den Gesamtkosten der Straßenreinigung insgesamt abgezogen werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 07.04.1989, Az: 8 C 90.87; Urteil vom 25.05.1984, Az: 8 C 55.82). Es gibt bisher keine Rechtsprechung, die eine weitere Differenzierung zwingend fordert. Die Aufgabenträger haben vielmehr Er-messen, ob eine pauschale Absetzung erfolgt, oder nach der Verkehrsbedeutung der Straße weiter differenziert wird.

Gründe der Praktikabilität sprechen für einen einheitlichen Abzug von den Kosten insgesamt.

3.3 Zur Umsetzung in der Gebührenkalkulation

Die Grundlage für eine ordnungsgemäße Kalkulation der Straßenreinigungsgebühren ist die Erfassung aller mit der Leistungserbringung im Zusammenhang stehender Kosten. Diese Kalkulation erfolgt nach den Vorgaben des jeweils geltenden Kommunalabgabengesetzes auf Basis einer Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung.

Der Öffentlichkeitsanteil wird kalkulatorisch im Kostenträger Straßenreinigung berücksichtigt. Dabei handelt es sich regelmäßig um einen prozentualen Kostenanteil, um den die Gesamtkosten der Straßenreinigung entlastet werden, um dem Allgemeininteresse an der Reinigung einer Straße zu entsprechen.

Die verbleibenden Kosten entsprechen den gebührenfähigen Kosten aus denen die Straßenreinigungsgebühren abgeleitet werden. Der für das Allgemeininteresse abgesetzte Kostenanteil ist entweder durch den Einrichtungsträger zu tragen oder wirkt sich bei einer fehlenden (Teil-)Refinanzierungsmöglichkeit negativ auf das Jahresergebnis des Straßenreinigungsbetriebs aus.

Einer belastbaren Bestimmung des Anteils für das öffentliche Interesse an die Sauberkeit von Straßen, Wegen und Plätzen kommt im Hinblick auf die Rechtssicherheit und dem Ausmaß der Abgabenerhebung daher eine entscheidende Bedeutung zu.

In den zurückliegenden Jahren wurden durch die Gerichte verschiedene Ansätze zur Bestimmung des Öffentlichkeitsanteils entwickelt. So schlug der VGH Kassel in seinem Beschluss vom 15. März 2011 (Az.: 5 A 2151/09) beispielsweise eine Festlegung der Quote nach dem Verhältnis der Anliegerstraßen zu den „Durchgangsstraßen“ vor. Auch Konzepte einer Anteilsermittlung anhand der Eigentumsverhältnisse der Straßenanlieger wurden verfolgt.

Da das Allgemeininteresse umso höher zu bewerten sein wird, je intensiver eine Straße durch Nichtanlieger in Anspruch genommen wird, erfordert die Ermittlung des Öffentlichkeitsanteils ein differenziertes und verursachungsgerechteres Vorgehen. In der Praxis hat sich daher die Bestimmung des Allgemeininteresses entsprechend der Nutzung anhand bestimmten Straßentypen gefestigt.

Kennzeichnend für dieses Vorgehen ist, dass die zu reinigenden Straßenabschnitte nach Straßentypen klassifiziert und mit differenzierten Anteilen für das Allgemeininteresse belegt werden. Die Klassifizierung der Straßentypen orientiert sich zumeist an den gültigen technischen Regeln für die Anlage von Straßen (z. B. Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen oder Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen). Erfasste Straßentypen sind in diesem Zusammenhang Erschließungsstraßen, Sammelstraßen, Verbindungsstraßen und Hochleistungsstraßen. Für diese Straßentypen wird in der Kalkulationspraxis ein Anteil für das Allgemeininteresse ermittelt. Dabei gilt: Das mit zunehmender Bedeutung der Straße auch das Allgemeininteresse höher zu bewerten ist (vgl. nachstehende Abbildung).

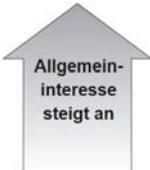
Straßentyp	Aufgabe	Bedeutung	 Allgemein- interesse steigt an
Hochleistungsstraße	Durchleiten	überörtlich	
Verbindungsstraße	Verbinden	zwischenörtlich	
Sammelstraße	Sammeln	örtlich	
Anliegerstraße	Erschließen	quartierintern	

Abbildung 1: Anstieg des Allgemeininteresses

Bei der Festlegung des jeweiligen Öffentlichkeitsanteils haben die Gerichte den Aufgabenträgern einen großen Ermessensspielraum eingeräumt. Zwar sind Verkehrsanalysen denkbar, die die Intensität der Benutzung eines Straßentyps durch Nichtanlieger bestimmt, jedoch wären solche Analysen aufwendig und mit vielen (unsicheren) Annahmen belegt. Eine qualifizierte Schätzung des Anteils für das Allgemeininteresse je Straßentyp stellt sich vor diesem Hintergrund die praktikable Lösung dar. Dies setzt aber voraus, dass die Ermessensentscheidung des Aufgabenträgers ausreichend qualitativ begründet und dokumentiert wird. Die Rechtsprechung weist insoweit auf notwendige Verwaltungsunterlagen und Protokolle hin (OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Februar 2016, Az.: 9 KN 288/13).

Im konkreten Kalkulationsvorgehen können die jeweiligen Anteile für das Allgemeininteresse über die zu reinigende Menge gewichtet zu einem einheitlichen Öffentlichkeitsanteil zusammengefasst werden, der von den Gesamtkosten abzusetzen ist. Oder es werden über eine sachgerechte Kostenschlüsselung die Kosten je Straßentyp ermittelt, von denen der jeweilige Anteil für das Allgemeininteresse abgezogen wird. Beide Wege sind kalkulatorisch möglich.

Straßentyp	Reinigungsmeter	Anteil Allgemeininteresse
Hochleistungsstraße überörtlich	100.000	40%
Verbindungsstraße innerörtlich	150.000	30%
Sammelstraße innerörtlich	250.000	20%
Anliegerstraßen	150.000	5%
Fußgängerzonen	50.000	20%
Gewichteter Durchschnitt		21,8%

Abbildung 2: Prozentualer Anteil des Allgemeininteresses

Für die Ermittlung eines einheitlichen gewichteten Anteils für das Allgemeininteresse spricht, dass in vielen Fällen die Kontinuität des Kalkulationsvorgehens gewahrt bleibt und die Abweichung vom bisher ggf. ohne Ermittlung pauschal angesetzten Öffentlichkeitsanteil von z. B. 25 % für Bürger und Politik kommunizierbar bleibt.

Jörg Schelling

Gebührentransparenz und –akzeptanz in der kommunalen Abfallwirtschaft

Vorgestellt wird eine bedarfsgerechte und akzeptierte Abfallwirtschaftspraxis, deren Ausgestaltung auf der Anwendung eines transparenten und sehr offenen Veranlagungs- und Gebührenmodells basiert. Aufgezeigt werden strategische, demografische und affektive Einflüsse auf das Nutzerverhalten mit den daraus resultierenden Wechselwirkungen zwischen dem gewählten Systemkomfort und der Gebührenentwicklung. Ein vergleichsweise niedriger Gebührenbedarf wird sorgsam erhalten.

1 Informationen zur Abfallwirtschaftspraxis des Landkreises Ammerland

1.1 Grundlagen und Entwicklung

Der Landkreis Ammerland liegt im ehemaligen niedersächsischen Regierungsbezirk Weser-Ems im Oldenburger Land. Im Jahr 2019 verfügt der Landkreis über rd. 124.500 Einwohner, bei einer Fläche von rd. 728 km².

Der Landkreis Ammerland als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger nimmt die Aufgaben seiner Abfallwirtschaft seit dem Jahr 1997 in der Rechtsform eines Eigenbetriebes wahr. Rechtliche Grundlagen sind die Satzung des Landkreises Ammerland über die Regelung des Anschluss- und Benutzungszwangs bei der Abfallentsorgung und die Gebührensatzung^[1]. Der Eigenbetrieb verfügt über 9 eigene Mitarbeiter und ist Betreiber einer Deponie und einer mechanischen Abfallvorbehandlungsanlage (MA). Wesentliche Entsorgungsdienstleistungen werden von beauftragten Unternehmen ausgeführt.

Neben diversen Altablagerungen befinden sich im Landkreis Ammerland drei Deponien für Siedlungsabfälle. In der Ablagerungsphase befindet sich inzwischen nur noch die Deponie Mansie II (DK II), die seit dem Jahr 1998 unbefristet mit Abfällen aus der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen verfüllt wird. Die zwei weiteren Deponien wurden frühzeitig gesichert, rekultiviert und in die Nachsorge überführt. Bioabfälle werden seit dem Jahr 1992 getrennt erfasst und einer Kompostierung zugeführt. Eine Behältersammlung für Altpapier wurde im Jahr 2004 eingeführt.

1.2 Abfallwirtschaftliche Maßnahmen zur Reduzierung von Abfällen

Seitens der Ammerländer Abfallwirtschaft wurden und werden diverse ökologisch relevante Maßnahmen zum sachgerechten Umgang mit Abfällen angestoßen und ausgeführt. Wobei festzustellen ist, dass die Vermeidung der Entstehung von Abfällen mit der Umsetzung der Verpackungsverordnung ihre wesentliche Motivation verlor.

Infolge der im Landkreis getroffenen Maßnahmen hat sich das Verhältnis zwischen erfassten Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung stark gewandelt. Standen im Jahr 2004 noch rd. 35.000 Mg Wertstoffe einer Ablagerungsmenge von rd. 30.000 Mg gegenüber, so belief sich die Menge der erfassten und abgetrennten Wertstoffe im Jahr 2018 bereits auf 59.000 Mg, während die Menge abzulagernder Abfälle nach biologischer Vorbehandlung auf rd. 7.000 Mg (Abfälle zur Beseitigung) zurückging. Ermitteln lässt sich hieraus eine unscharfe Verwertungsquote von rd. 89 %. Tabellarisch dargestellt ist die umfangreiche Abfall- und Verwertungsbilanz (Stoffstrombilanz) des Landkreises Ammerland auf den Seiten unter www.awb-ammerland.de^[1].

1.3 Partnerschaftliche Vertrags- und Kooperationsmodelle

Eine Basis dieser Abfallwirtschaft bildet die Eignung und Zuverlässigkeit der beauftragten Dienstleistungsunternehmen und Berater. Meistens ist es gelungen kompetente Vertragspartner mit engagierten Mitarbeitern zu beauftragen. Der Abfallwirtschaftsbetrieb verfolgt in dieser Zusammenarbeit die Herbeiführung und Beibehaltung effektiver Lösungen, deren wirtschaftliche Ausführung den regelmäßig im Wettbewerb ermittelten Unternehmen auferlegt wird.

Zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung wurden mehrere kommunale Kooperationspartnerschaften auf der Grundlage von Zweckvereinbarungen geschlossen. Ziel dieser Vereinbarungen ist es, gemeinsam sinnvolle und wirtschaftliche Lösungen zum Betrieb von Abfallbehandlungsanlagen und zur gebündelten Vergabe von Entsorgungsdienstleistungen zu erreichen.

1.4 Charakter der Abfallwirtschaft

Öffentlichkeitsarbeit wird beim Abfallwirtschaftsbetrieb sehr eingeschränkt betrieben. Der Abfallwirtschaftsbetrieb informiert sachgerecht über wesentliche Änderungen und Termine und steht umfassend für gewünschte Einblicke offen. Dabei wird darauf verzichtet, mittels Marketing strategisch zu informieren oder als gewährleistender Dienstleister im Wettbewerb zu stehen.

Verfolgt wird derweil eine reizarme Abfallwirtschaftspraxis, die als gefälliger Bestandteil des organisierten Gemeinwesens verstanden wird und kaum Aufmerksamkeit hervorruft. In diesem Sinne agieren die Mitarbeiter als zuständige Amtsträger des Landkreises, die ihre Einstellungen und

Handlungen sachlich transparent aufzeigen und gemeinwohlorientiert vertreten. Schlüssige Informationen mit Tabellen und Diagrammen werden jahresaktuell in der Internetpräsenz des Landkreises dargeboten. Abgedeckt werden dabei neben statistischen Daten auch durchschaubare Darstellungen zur Gebührenthematik wie Gebührensätze, Gebührenbedarf, Gebührenaufteilung und Gebührenentwicklung (www.awb-ammerland.de „Abfallwirtschaftsbetrieb“).

2 Das transparente und freizügige Gebührenmodell für Bio- und Restabfälle

Über viele Jahre wurde im Landkreis Ammerland ein einfaches und transparentes Veranlagungs- und Gebührenmodell geformt. Etabliert hat sich dabei ein 3-Behälter-System aus Restabfalltonne, Biotonne und Altpapiertonne. Die Behälterleerung erfolgt seit dem Jahr 2002 mittels Seitenladertechnik bei weitgehend einseitiger Bereitstellung; seit dem Jahr 2008 per Doppelkammschüttung. Die Bereitstellung von Verkaufsverpackungen erfolgt mittels Gelber Säcke bei 14-täglicher Abfuhr.

Grundzüge der Veranlagung

- Die Haushalte unterliegen einem Anschluss- und Benutzungszwang:
 - Restabfallbehälter: wählbar 60/80/120/240/1100 Liter – 14-täglich/4-wöchentlich – Zusammenveranlagungen zulässig
 - Bioabfallbehälter: wählbar 60/80/120/240 Liter – 14-täglich – Eigenkompostierung zulässig – Zusammenveranlagungen zulässig
 - Altpapierbehälter: wählbar 240 Liter – 4-wöchentlich – kostenfrei
- Als Gebührenmaßstab dient das Behältervolumen in Liter.
- Die Behälter werden den Nutzern gestellt und tragen erkennbare Gebührenmarken.

Besonderheiten der Veranlagung

- Den Haushalten wird eine freie Behälterwahl inkl. möglicher Zusammenveranlagungen angeboten. Dieses Angebot gewährleistet eine hohe Gestaltungsfreiheit und Variabilität bei der Auswahl der Behältergrößen und der Leerungshäufigkeit.
- Erhoben werden ausschließlich lineare Leistungsgebühren (keine Grundgebühr, keine Mindestvorgaben, keine Sonder- und Zusatzgebühren).
- Der erforderliche Verwaltungsaufwand ist äußerst gering.
- Das Modell ist durch Systemträgheit und demografische Entwicklungen geprägt und geschützt (Änderungen der Veranlagung werden sehr zurückhaltend und selten veranlasst).
- Das Modell bietet die Möglichkeit einer offenen, zwanglosen und sachgerechten Abfallberatung (konfliktfrei und belangorientiert).
- Viele Bürger akzeptieren dieses Modell, da es sie nicht dazu bewegt sich mit Regelungslücken, Intransparenz und Anreizstrategien zu beschäftigen.

Gebührenkurzübersicht 2019

Eine Übersicht der Rest- und Bioabfallgebühren des Jahres 2019 beinhaltet die nachfolgende Abbildung:

Restabfallbehälter (~ 0,90 €/Liter 14-täglich)		Bioabfallbehälter (~ 0,44 €/Liter 14-täglich)	
60 Liter 14-täglich	54,00 €/Jahr	60 Liter 14-täglich	26,52 €/Jahr
80 Liter 14-täglich	72,00 €/Jahr	80 Liter 14-täglich	35,36 €/Jahr
120 Liter 14-täglich	108,00 €/Jahr	120 Liter 14-täglich	53,04 €/Jahr
240 Liter 14-täglich	216,00 €/Jahr	240 Liter 14-täglich	106,08 €/Jahr
60 Liter 4-wöchentlich			
	27,00 €/Jahr		
80 Liter 4-wöchentlich			
	36,00 €/Jahr		
120 Liter 4-wöchentlich			
	54,00 €/Jahr		
240 Liter 4-wöchentlich			
	108,00 €/Jahr		
Restabfall Beistellsäcke		Bioabfall Beistellsäcke	
50 Liter Beistellsack	2,00 €/Sack	50 Liter Beistellsack	1,00 €/Sack
Restabfallgroßbehälter (Großwohneinheiten)		Altpapierbehälter	
1,1 m³ 14-täglich	990,00 €/Jahr	240 Liter 4-wöchentlich	kostenfrei

Abbildung 1: Rest- und Bioabfallgebühren des Jahres 2019

Im Rahmen der Gebührenveranlagung werden seit jeher lineare Leistungsgebühren erhoben. Kalkuliert werden hierzu die Kosten je Liter Behältervolumen für Rest- und Bioabfall. Die Restabfallgebühr privater Haushalte beinhaltet neben der Erfassung und Behandlung dieser Abfälle auch diverse Zusatz- und Sonderleistungen wie Sperrmüllsammlung und -behandlung, Betrieb der Recyclinghöfe, Schadstofffassung und -entsorgung, Altpapierfassung und -verwertung, Behältergestaltung und -management und sonstige Leistungen wie z. B. die Erfassung von Elektronikschrott. Die Inanspruchnahme dieser Leistungen ist insofern Bestandteil der Behältergebühr und bedarf keiner gesonderten Berechnung. Abgesehen von Direkt- bzw. Selbstanlieferungen zu den Abfallbehandlungsanlagen werden den Anschlusspflichtigen somit keine weiteren Gebühren abverlangt. Die Bioabfallgebühr beinhaltet die Erfassung und Sammlung von Biomüll. Eine Quersubventionierung der Biotonne wurde zum Jahr 2010 eingestellt.

3 Bedarfsgerechte Anpassungen der Gebührensätze

Einen Überblick über den Gebührenbedarf des Abfallwirtschaftsbetriebes beinhaltet die nachfolgende Grafik. Um das Gebührenniveau des Landkreises Ammerland darzustellen, wird hier der durchschnittliche Gebührenbedarf je Einwohner aufgezeigt. Wenig Sinn macht an dieser Stelle die verbreitete Bezugnahme auf einen 4-Personen-Musterhaushalt, da im Landkreis Ammerland wegen des Verzichts auf Mindestvorgaben auch Viel-Personenhaushalte als Sparhaushalte geringst- oder gemeinschaftsveranlagt sein können.

Ausgewiesen ist ein absoluter Gebührenbedarf 2019 für die Entsorgung privater Haushalte in Höhe von rd. 5,2 Mio. € (ungedeckter Finanzbedarf). Hiervon entfallen rd. 3,5 Mio. € auf die Gebührenerhebung mittels Restabfallbehälter, mit einem Gebührenbedarf je Einwohner in Höhe von jährlich rd. 28 €. Hierfür steht den Bürgern ein mittleres Behältervolumen von rd. 16 Liter je Woche zur Verfügung. Die Gebührenerfassung über die Biotonne schlägt mit rd. 1,7 Mio. € zu Buche. Hierfür beläuft sich das mittlere Behältervolumen je Einwohner und Woche ebenfalls auf rd. 16 Liter, bei einem mittleren Gebührenbedarf von rd. 14 € pro Jahr.

Auf der Basis von 124.500 Einwohnern in 59.000 Haushalten ergibt sich hieraus eine im Jahr 2019 zu erhebende Durchschnittsgebühr von rd. 28 € je Einwohner für Eigenkompostierer und von rd. 46 € je Einwohner inkl. Biotonnennutzung. Berücksichtigt ist hier die Verbreitung der Biotonne bei 77 % der mit Restmüll veranlagten Haushalte. Im Gesamtdurchschnitt (Restabfall- zuzüglich anteilige Bioabfallgebühr) werden jedem Einwohner jährlich rd. 42 € abverlangt.

Ein Abgleich der nachstehenden Kurzübersicht des Gebührenbedarfs 2019 mit der zuvor bereits vorgestellten Gebührenübersicht gibt dem Leser einen Einblick in die Einfachheit und Transparenz des angewandten Veranlagungs- und Gebührensyste.ms.

Gebührenansatz 2019		Rahmendaten 2019	
Ausgaben	19,0 Mio €	Einwohner im Landkreis Ammerland	124.500
Erstattungen von den Verbundpartnern	-9,1 Mio €	Haushalte im Landkreis Ammerland	59.000
Vermarktungserlöse u. Zinserträge	-1,4 Mio €	Mittlere Anzahl der Einwohner pro Haushalt	2,1
Übertrag aus Vorjahren	-0,4 Mio €	Restabfallabfuhr: angeschlossene Nutzer u. Haushalte	100 %
Gebührenbedarf 2019	8,1 Mio €	Bioabfallabfuhr: angeschlossene Nutzer u. Haushalte	~ 77 %
		Altpapierabfuhr: angeschlossene Nutzer u. Haushalte	~ 99 %
Aufteilung des Gebührenbedarfs 2019			
Gewerbeabfallsammlung u. -behandlung	0,4 Mio €	rd. 400 Behälter (1,1 m³)	
Anlieferungen von Abfällen/Wertstoffen	1,2 Mio €	diverse Gebührenklassen	
Externe Deponatanlieferungen	1,3 Mio €	Entgeltvereinbarungen	
Bioabfallsammlung und -behandlung	1,7 Mio €	rd. 38.000 Bioabfallbehälter	~ 14 €/Einwohner (bei rd. 16 l/Woche)
Kompostierung und anteilige Vergärung		u. ca. 70.000 Beistellsäcke	bzw. ~ 18 €/Nutzer (~ 77 %)
Restabfallsammlung u. -behandlung	3,5 Mio €	rd. 50.000 Restabfallbehälter	~ 28 €/Einwohner (bei rd. 16 l/Woche)
inkl. sonst. Leistungsbereiche wie Behältergestellung, Sperrmüll, Altpapier, Sondernüll, Strauchwerk, sonst. Abfall- u. Wertstoffe, Entsorgungsanlagen, Recyclinghöfe, Beratung u. Verwaltung, ...		(sowie rd. 50.000 Altpapierbehälter, rd. 9.000 Sperrmüllabforderungen, 3 x Ast- und Strauchschnittsammlungen ...)	
Absoluter Gebührenbedarf für die Entsorgung privater Haushalte (Ungedeckter Finanzbedarf)	5,2 Mio €	Mittlerer Gebührenbedarf	~ 42 €/Einwohner im Jahr 2019 ~ 39 €/Einwohner im Jahr 2018

Abbildung 2: Gebührenbedarf 2019

Das Gebührenniveau bzw. die Gebührenentwicklung unterlag über den Betrachtungszeitraum von 1995 bis 2019 gravierenden Schwankungen

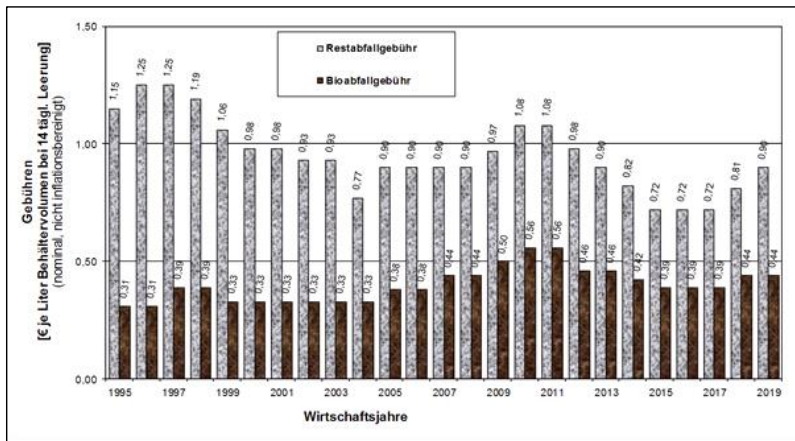


Abbildung 3: Gebührenniveau und Gebührenentwicklung 1995-2019 [€/Liter-14-täglich]

Abgreifbare Einsparungen wurden häufig durch regelmäßige Neuvergaben diverser Entsorgungsdienstleistungen, das Zulassen technischer Neuentwicklungen und ein vorausschauendes Handeln realisiert. Ursächlich für die Restabfall-Gebührenerhöhungen in den Jahren 1994 und 1996 waren die aus der TA Siedlungsabfall TASI resultierenden Unsicherheiten. Die im Jahr 1993 in Kraft getretene TASI ließ Kostensteigerungen für Maßnahmen zur Sicherung und Rekultivierung von Deponien erwarten. Ferner wurde vermutet, dass die Deponie Mansie II mit eigenen vorbehandelten Abfällen des Landkreises Ammerland innerhalb wirtschaftlich erträglicher Zeiträume nicht erfüllt werden könne. Erst Kooperationen über die gemeinsame Nutzung der Deponiekapazität führten hier in den Folgejahren zu Entspannungen. Das kurzzeitige Gebührentief des Jahres 2004 beruhte auf einer notwendigen Einbringung der Gebührenüberschüsse aus Vorjahren. Die Gebührenerhöhungen der Jahre 2009 und 2010 resultierten im Wesentlichen aus der Mehrwertsteuererhöhung im Jahr 2007, die zunächst durch Gebührenüberschüsse aufgefangen werden konnte, sowie auf Preissteigerungen und Preisanpassungen. Zu beklagen waren außerdem die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise durch verringerte Erlöse aus Wertstoffen (Papier und Metalle), geringere Gebühreneinnahmen aus Direktanlieferungen sowie niedrigere Zinserträge aus Rückstellungen. Der deutliche Anstieg der Gebühren für die Biotonne von 2004 bis 2010 (rd. 70%) beruht auf einer Abkehr von Quersubventionierungen bzw. Lenkungsgebühren. Eine deutliche Gebührensensenkung brachte hier zum Jahr 2012 die Neuvergabe der Bioabfallkompostierung.

Weitere Restabfall-Gebührensenkungen resultierten bis zum Jahr 2017 aus steigenden Materialerlösen und zusätzlichen Einnahmen aus der Ablagerung mineralischer Abfälle. Sinkende Gebührenüberschüsse, Preissteigerungen aus Neuvergaben und sinkende Vermarktungserlöse führten in den Folgejahren und aktuell wieder zu deutlich steigenden Bio- und Restabfallgebühren. Die Gebühren wurden stets unmittelbar und bedarfsgerecht angepasst, ohne dass hieraus direkte Lenkungswirkungen resultierten. Selbst häufige und heftige Gebührenschnkungen führten bisher nicht zu

deutlich erkennbaren Auswirkungen auf das anhaltend beständige Nutzerverhalten. Gebührenanpassungen werden so als gewöhnliche erklärbare Erscheinungen begriffen, die ein erwartungsgerechtes Handeln ermöglichen. Für den Abfallwirtschaftsbetrieb Landkreis Ammerland und seine politischen Gremien ist somit eine strategische Steuerung bzw. Harmonisierung der Gebührenentwicklung nicht geboten. Gebührenstabilität ist kein primäres Ziel.

4 Gefällige Entwicklungen der veranlagten Behältervolumen

Rückblick auf die Kapitel 2 und 3

In Kapitel 2 wurde ein transparentes und freizügiges Gebührenmodell vorgestellt, dass jedem Nutzer bzw. Haushalt die Möglichkeit zur freien Wahl der Behältergröße einräumt. In Kapitel 3 wurde dann ausgeführt, dass die Bürger regelmäßig mit eintretenden Gebührenschwankungen konfrontiert werden. Entscheidend für das Ausbleiben affektiver Reaktionen ist in diesem Zusammenhang das von den Bürgern empfundene Vertrauen in ein akzeptiertes und bewährtes System (gefühlte Transparenz). Zur Veranschaulichung dieser Akzeptanz sollen die nachfolgend dargestellten Entwicklungen und Entwicklungstendenzen dienen.

4.1 Entwicklungstendenzen bei der Erfassung von Bioabfällen

Die Einführung der Biotonne erfolgte im Jahr 1992. In Bezug auf die veranlagten Restabfallbehälter lag die Versorgung der Haushalte mit einer Biotonne im Jahr 1995 bei rd. 55%. Inzwischen ist der Anschlussgrad auf rd. 77% im Jahr 2019 kontinuierlich angestiegen. Die Erhöhung des Anschlussgrades liegt damit deutlich über der anhaltend positiven Bevölkerungsentwicklung. Die wesentlichen Entwicklungstendenzen zur Erfassung von Bioabfällen enthalten die nachfolgenden Diagramme:

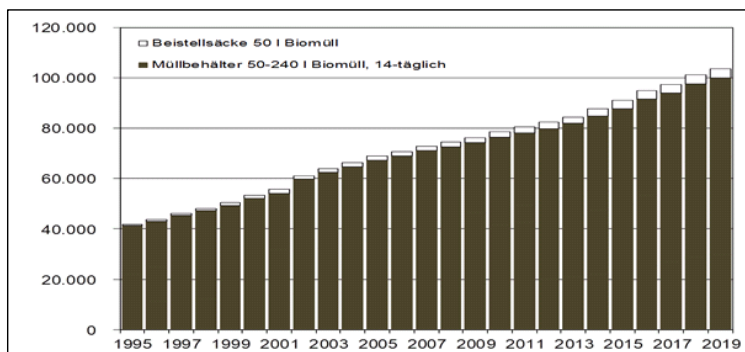


Abbildung 4: Bioabfall - Veranlagungsvolumen 1995-2019 [m³/Jahr] (Änderungen 2001/2002: Abschaffung der Ringtonnen)

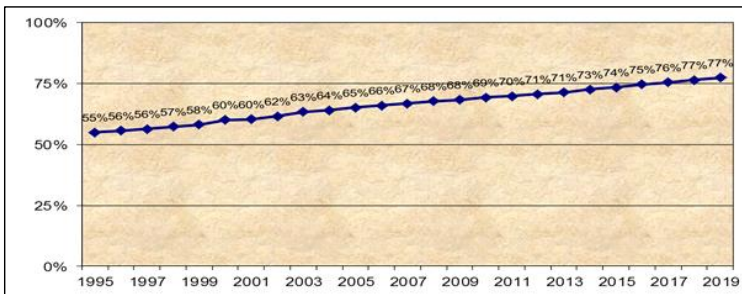


Abbildung 5: Bioabfallsammlung - Angeschlossene Haushalte 1995-2019

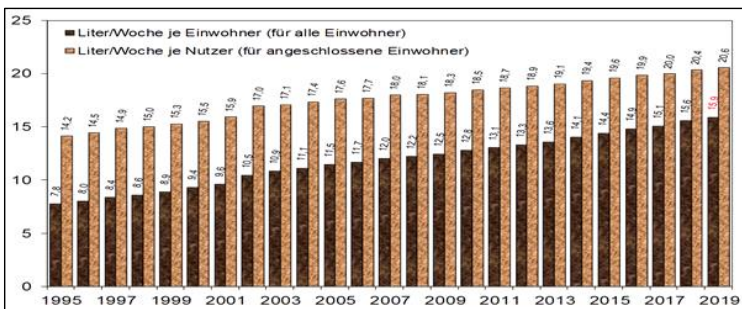


Abbildung 6: Bioabfall – Mittleres Veranlagungsvolumen der Einwohner 1995-2019

Die Biotonne erfreut sich seit vielen Jahren einer breiten Akzeptanz. Das Veranlagungsvolumen als mögliches Bereitstellungsvolumen erhöht sich kontinuierlich, bei Verzicht auf Aktionismus und Werbekampagnen, um 3 bis 5% pro Jahr.

Zur Auswertung der Entwicklung der Bioabfallerfassung werden an dieser Stelle die vergangenen 5 Jahre, von 2013 bis 2018, betrachtet:

- Bevölkerungsentwicklung : + 4% (auf 124.000 Einwohner)
- Behälterbestand Biotonne: +13% (von 33.400 auf 37.800 Stück)
- Sammelmenge Bioabfall: + 7% (von 14.900 auf 16.000 Mg)
- Veranlagungsvolumen: +20% (von 84.500 auf 101.200 m³)

Das Veranlagungsvolumen (Gebühreneinnahmen) steigt deutlich stärker als die kostenrelevanten Positionen Behälterbestand (Erfassungskosten) und Sammelmenge (Behandlungskosten). Somit resultieren beim Biomüll aus dem Nutzerverhalten der Bürger gebührenrelevante Mehreinnahmen. Festgestellt wird inzwischen ein deutlicher Trend zur Nutzung größerer Biotonnen für Gartenabfälle.

4.2 Entwicklungstendenzen bei der Erfassung von Restabfällen

Die Erfassung von Restabfällen hat sich meist im Einklang mit der zunehmenden Bevölkerung entwickelt. Seit einigen Jahren ist aber eine deutlich stärkere Zunahme des Veranlagungsvolumens erkennbar. So entwickelt sich derzeit ein Trend zur Verwendung größerer und somit komfortablerer Restabfallbehälter. Die wesentlichen Entwicklungstendenzen zur Erfassung von Restabfällen enthalten die nachfolgenden Diagramme:

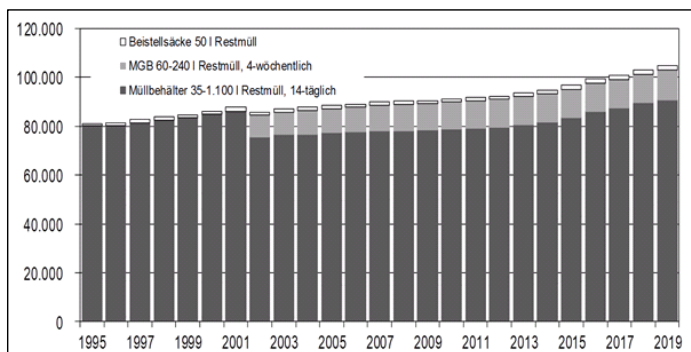
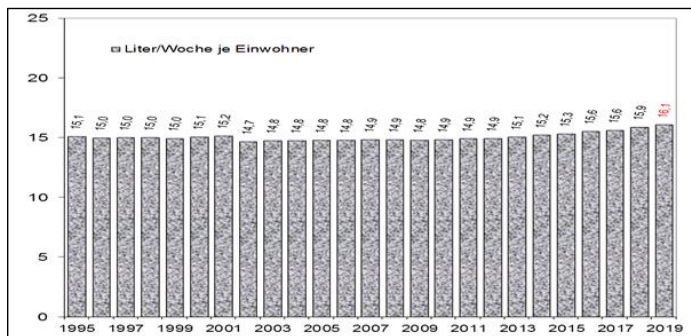


Abbildung 7: Restabfall - Veranlagungsvolumen 1995-2019 [m³/Jahr] (Änderungen 2001/2002: 4-wöchentl. Abfuhr und Abschaffung von Ringtonnen)



Abbildungen 8: Restabfall – Mittleres Veranlagungsvolumen der Einwohner 1995-2019

Seit einigen Jahren ist eine deutliche Zunahme des Veranlagungsvolumens für Restabfälle zu erkennen. Vermehrt werden große komfortable Behälter (120 und 240 Liter) mit 14-täglicher Leerung veranlagt. Der Behälteranteil mit 4-wöchentlichen Leerungen ist inzwischen rückläufig.

Zur Auswertung der Entwicklung der Restabfalle Erfassung werden an dieser Stelle die vergangenen 5 Jahre, von 2013 bis 2018, betrachtet:

- Bevölkerungsentwicklung : + 4% (auf 124.000 Einwohner)
- Behälterbestand Restmülltonne: + 6% (von 46.700 auf 49.500 Stück)
- Sammelmenge Restabfall: ~ 0% (17.000 Mg)
- Veranlagungsvolumen: +10% (von 83.600 auf 103.100 m³)

Das Veranlagungsvolumen (Gebühreneinnahmen) steigt deutlich stärker als die kostenrelevanten Positionen Behälterbestand (Erfassungskosten) und Sammelmenge (Behandlungskosten). Somit resultieren auch beim Restabfall aus dem Nutzerverhalten der Bürger gebührenrelevante Mehreinnahmen. Erkennbar ist auch hier ein Trend zur Nutzung komfortabler Abfallbehälter.

5 Zusammenfassung

Das etablierte Veranlagungs- und Gebührenmodell ist einfach und transparent. Es vermeidet wirk-same Sparanreize und erfährt eine breite Akzeptanz. Unterstützt wird dieser Zuspruch durch eine zwanglose und belangorientierte Abfallberatung. Viele Bürger schätzen dieses Gebührenmodell, weil es sie nicht dazu bewegt, sich mit Anreizstrategien, Regelungslücken und Systemungerechtigkeiten zu beschäftigen. Das vorherrschende Nutzerverhalten führt zu komfortabel gewählten Behältern, unterstützt niedrige Gebührensätze und sichert so die Attraktivität des Veranlagungs-systems. Von den Bürgern wird vorzugsweise ein höherer Komfort bei Inkaufnahme steigender Ausgaben gewählt. Dabei ist das Gebührensystem auch ohne Grundgebühren und Mindestvorgaben demografiesicher und zukunftsweisend ausgerichtet und kann Gebührenschwankungen schadlos aufzeigen und ertragen. Die Gebührenentwicklung ist so das Ergebnis einer verständlich organi-sierten Abfallwirtschaftspraxis und kein betriebswirtschaftlich geprägtes Steuerungsinstrument. Gebührenstabilität ist kein primäres Ziel.

Eine zukünftige Zielsetzung liegt darin, dass die Bürger ihre Abfallmengen insbesondere durch Abfallvermeidung reduzieren und entsprechend weniger Abfälle in ihre Sammelbehälter einfüllen. Zu vermeiden ist dabei, dass sich die Bürger Komforteinbußen auferlegen und für reduzierte Ver-anlagungsvolumen entscheiden. Die Nutzung komfortabler Abfallbehälter bleibt uneingeschränkt empfehlenswert. Spardiskussionen sind in diesem Zusammenhang nicht zielführend. Ein großzügig gewählter Abfallbehälter soll nicht als ein unwirtschaftliches Übel, sondern als ein bewusst erworbener Komfort erfahren werden. So kann letztendlich ein transparentes und ansprechendes Abfallgebührensysteem ein Motiv für niedrigere Gebührensätze sein.

6 Hinweise

- [1] Das Abfallwirtschaftskonzept, die Satzungen, die Abfallbilanz, die Kooperationspartnerschaften sowie wei-tere Informationen können auf der Internetpräsenz des Abfallwirtschaftsbetriebes eingesehen werden [www.awb-ammerland.de].

Susanne Blask

Gesetzlicher Geschäftsgeheimnisschutz nur bei Interaktion

Es besteht kein Zweifel, dass der Zugang zu Geschäftsgeheimnissen und deren Verwertung einen erheblichen wirtschaftlichen Wert darstellen können. Ausgehend von dieser bereits in der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung enthaltenen Wertung und der daraus folgenden Schutzbedürftigkeit von Geschäfts- bzw. Unternehmensgeheimnissen hat der Bundesgesetzgeber erstmals ein eigenständiges Regelwerk für den Geschäftsgeheimnisschutz geschaffen. Vor der Einführung des GeschGehG bestanden im Falle einer Geheimnisverletzung über das Lauterkeits- und das Zivilrecht sowie Spezialgesetze verstreute Ansprüche.

1 Kriterien für die gewählte Form der nationalen Umsetzung

Das Geschäftsgeheimnisgesetz (GeschGehG) ist am Tag nach seiner Verkündung^[1], also am 26.4.2019, in Kraft getreten. Es setzt die Richtlinie (EU) 2016/943^[2] (nachfolgend: Richtlinie) in das deutsche Recht um.

Die Richtlinie trat am 5. Juli 2016 in Kraft. Ziel der Richtlinie ist es, zur Harmonisierung der divergierenden nationalen Regelungen in der EU einen europaweit einheitlichen Mindeststandard und eine verbesserte Absicherung und Durchsetzbarkeit für Geschäftsgeheimnisse und Unternehmenswerte zu schaffen. Durch die Richtlinie werden die Mitgliedstaaten zum zivilrechtlichen Schutz von Geschäftsgeheimnissen verpflichtet.

Nach Auffassung des mitgliedstaatlichen Gesetzgebers^[3] konnte der durch die Richtlinie geforderte Schutz von Geschäftsgeheimnissen weder den Marktverhaltensregelungen des UWG^[4] (Lauterkeitsrecht) noch den vollständigen Immaterialgüterrechten wie zum Beispiel dem Patent- und Markenrecht mit seinen speziellen Regelungen, u.a. im Patentgesetz (PatG), Urheberrechtsgesetz (UrhG) und Markengesetz (MarkenG) zugeordnet werden. Unterschiede zu den Immaterialgüterrechten hätten insofern bestanden, als der Schutz von Geschäftsgeheimnissen von der tatsächlichen Geheimhaltung der Information abhängt und keine besondere Qualität der Informationen für den rechtlichen Schutz erforderlich sei. Von den reinen Marktverhaltensregelungen des UWG unterscheide sich der Schutz von Geschäftsgeheimnissen insofern, als er sich auf eine Information beziehe, die handelbar ist und regelmäßig wirtschaftlichen Wert besitze. Bei allen in Betracht kommenden Immaterialgüterrechten wird zudem der Rechtsschutz nur in einem beschränkten Zeitfenster gewährt^[5]. Dies kann zu der Überlegung führen, ob nicht der Geheimhaltung von Wissen

gegenüber der Offenbarung wertvollen Know-hows und wertvoller Geschäftsinformationen im Rahmen einer Schutzrechtsanmeldung der Vorzug zu geben ist^[6].

Da die Strafvorschriften zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen bislang in den §§ 17 bis 19 UWG geregelt wurden, wäre eine Umsetzung der Richtlinie im UWG selbst grundsätzlich denkbar gewesen. Die Richtlinie macht jedoch eine Verletzung von Geschäftsgeheimnissen nicht wie die §§ 17 bis 19 UWG vom Vorliegen einer besonderen Absicht abhängig und sieht zudem differenzierte Vorschriften zur rechtswidrigen Erlangung, zur rechtswidrigen Nutzung und Offenlegung sowie zu den daraus resultierenden Rechtsfolgen vor, die unabhängig von einem Wettbewerbsverhältnis bestehen. Dies passt nicht zu den Marktverhaltensregelungen des UWG und würde den Charakter des Gesetzes deutlich verändern. Daher ist die Richtlinie durch ein neues Stammgesetz umgesetzt worden, durch das ein in sich stimmiger Schutz vor rechtswidriger Erlangung, rechtswidriger Nutzung und rechtswidriger Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen in einem eigenständigen Regelwerk erreicht wird. Die bisherigen Strafvorschriften des UWG, die zeitgleich mit dem Inkrafttreten des GeschGehG aufgehoben wurden, haben darin in modifizierter Form Aufnahme gefunden.

Das GeschGehG ist – entgegen der Bekundung im Regierungsentwurf^[7] – keine vollständig spiegelbildliche Umsetzung der Richtlinie, sondern weicht an einigen Stellen davon ab und sieht Ergänzungen vor, die sich materiell in den bereits oben angesprochenen verwandten Gesetzen wie dem UWG, dem PatG, dem UrhG und dem MarkenG ebenfalls finden. So ist z.B. der in § 8 GeschGehG geregelte Auskunftsanspruch auf europäischer Ebene nicht vorgesehen. Gleiches gilt für § 12 GeschGehG, der – ähnlich wie etwa § 8 Abs. 2 UWG – eine Haftung für Unternehmen bezüglich ihrer Mitarbeiter vorsieht. Darüber hinaus hält das Gesetz mit § 15 GeschGehG originäre Regelungen zur gerichtlichen Zuständigkeit und mit § 22 GeschGehG eine Streitwertbegünstigung für Härtefälle bereit. Gemäß Art. 1 Abs. 1 S. 2 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten grundsätzlich Abweichungen und Ergänzungen betreffend den durch die Richtlinie vorgeschriebenen Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb, rechtswidriger Nutzung und rechtswidriger Offenlegung vornehmen.

Letztlich steht die vom Bundesgesetzgeber mit dem GeschGehG gefundene Lösung zum Schutz vor rechtswidriger Erlangung, rechtswidriger Nutzung und rechtswidriger Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen auch weitgehend im Einklang mit den Verpflichtungen, die die Bundesrepublik Deutschland auf Grund von internationalen Verträgen übernommen hat^[8]. Hier ist insbesondere das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums^[9] zu nennen, nach dessen Art. 39 Abs. 2 die Mitgliedstaaten zur Sicherung eines wirksamen Schutzes gegen den unlauteren Wettbewerb „nicht offenbarte Informationen“ insofern schützen, als juristische und natürliche Personen verhindern können sollen, dass Informationen, die rechtmäßig unter ihrer Kontrolle stehen, ohne ihre Zustimmung auf eine Art und Weise erworben oder benutzt werden, die den anständigen Gepflogenheiten in Handel und Gewerbe widersprechen. Es erfolgt eine Annäherung an die dortige Definition des Geschäftsgeheimnisbegriffs durch dessen Legaldefinition im GeschGehG.

Das GeschGehG regelt den Geheimnisschutz nicht ganz abschließend. So schützen beispielsweise die §§ 333 Abs. 1 HGB, 404 AktG, 151 GenG, 315 UmWG, 53 SEAG noch vor Geheimnisoffenbarung durch einen bestimmten, zur Einsicht in solche Geheimnisse berechtigten Personenkreis^[10].

Eine zeitliche Befristung enthält das GeschGehG nicht. Vorgesehen ist jedoch eine Evaluierung durch die EU-Kommission, ob die von den Mitgliedstaaten getroffenen Regelungen das Ziel der Richtlinie, einen ausreichenden Schutz von Geschäftsgeheimnissen sicherstellen, erreicht haben. Grundlage der Evaluierung werden Berichte der Europäischen Beobachtungsstelle und der Mitgliedstaaten sein. Die Berichterstattung der Bundesrepublik Deutschland an die Kommission für die Bewertung im Jahr 2026 erfolgt durch das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz^[11].

2 Anwendungsbereich – § 1 GeschGehG

Das GeschGehG regelt die Rechtsfolgen der Erlangung, Nutzung und Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen zwischen Privaten, nicht aber das Verhältnis zwischen Privaten und öffentlichen Stellen. Öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung, Erlangung, Nutzung oder Offenlegung von Geschäftsgeheimnissen haben allerdings Vorrang vor die Anwendung des GeschGehG. Daher ist das GeschGehG beispielsweise nicht anwendbar auf Informationsansprüche gegen staatliche Stellen, etwa aus den Informationsfreiheits- oder Pressegesetzen, öffentlich-rechtliche Vorschriften zur Geheimhaltung von Geschäftsgeheimnissen oder Verschwiegenheitspflichten für Angehörige des öffentlichen Dienstes, einschließlich Notaren, da diese Träger eines öffentlichen Amtes sind.

Nicht geklärt ist^[12], ob öffentliche Stellen befugt wären, sich zum Schutz eigener Geschäftsgeheimnisse auf das Gesetz zu berufen, was dort eine Rolle spielen kann, wo sich der Staat – etwa im Rahmen der Daseinsvorsorge – in zulässiger Weise wirtschaftlich betätigt. Während die Gesetzesbegründung pauschal davon spricht, dass das Gesetz nur das Verhältnis zwischen Privaten regelt und nicht das Verhältnis zwischen Privaten und staatlichen Stellen, so lässt sich weder dem Wortlaut noch dem Sinn und Zweck eine solche Einschränkung entnehmen. Vielmehr ist es durchaus denkbar, dass eine öffentliche Stelle die – verhältnismäßig generisch gehaltenen – Definitionen des Geschäftsgeheimnisses (§ 2 Nr. 1 GeschGehG) und des Inhabers eines Geschäftsgeheimnisses (§ 2 Nr. 2 GeschGehG) erfüllen könnte, so dass man nicht pauschal von einer Unanwendbarkeit des Gesetzes für öffentliche Stellen ausgehen kann, jedenfalls soweit nicht vorrangige öffentlich-rechtliche Spezialvorschriften existieren. Der BGH jedenfalls erst kürzlich bestätigt, dass sich auch mehrheitlich in öffentlicher Hand befindliche Energieversorger auf den Schutz von Geschäftsgeheimnissen berufen können^[13].

Auch in den Bereichen der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung ist nicht nur für die privaten Wirtschaftsbeteiligten, sondern ebenso für die kommunalen Beteiligungsunternehmen vorstellbar,

dass bei diesen die Definitionen des Geschäftsgeheimnisses und des Inhabers eines Geschäftsgeheimnisses erfüllt werden. Denn auch hier kann eine Vielzahl von Sachverhalten und Daten vorliegen, die den Schutz des GeschGehG benötigen und verdienen und die es nach der neuen Rechtslage zu sichern gilt. In Betracht kommen können hierfür beispielsweise Daten zur Investitionsermittlung, Kostenkalkulationen, Prozessbeschreibungen, Absatzmengen, Kosten- und Deckungsbeiträge, Listen mit den Daten der Abfallproduzenten, ggf. sogar der Abfall- sowie Straßenreinigungsgebührenpflichtigen, Kosteninformationen zu den Entgelten kommunaler Unternehmen, die im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft stehen, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind. Für die gewerblich geprägten Bereiche der Abfallwirtschaft kann die Möglichkeit zur Berufung auf den gesetzlichen Schutz von Informationen betreffend Recyclingmengen, Exportmengen, Stoffströme und Finanzströme der Abfallwirtschaft, Ausschreibungen sowie Anzahl und Ergebnisse staatlicher Kontrollmaßnahmen bedeutsam sein.

Geschäftsgeheimnisse kommunaler Unternehmen werden aber auch durch andere Regelwerke berührt, die jedoch nicht im Anwendungszusammenhang mit dem GeschGehG stehen. Erwähnt werden soll hier der Anhang ("Annex") VII der VVA^[14], bei dessen Handhabung auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu achten ist, und die Richtlinie über Open Data und zur Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors ("PSI-Richtlinie")^[15], deren Regeln und Pflichten zur Datenweitergabe auch auf öffentliche Unternehmen erweitert wurden.

Sicher ausgeschlossen ist eine Anwendung des GeschGehG im Anwendungsbereich der in Deutschland geltenden Vorschriften zum Zugang zu Umweltinformationen. Die umweltinformationsrechtlichen Vorschriften regeln abschließend, wann staatliche und private informationspflichtige Stellen Umweltinformationen, die Geschäftsgeheimnisse enthalten, herauszugeben oder dies abzulehnen haben. Die Vorschriften beruhen auf der Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG sowie dem dahinterstehenden Aarhus-Übereinkommen^[16], das von allen EU-Mitgliedstaaten sowie der EU ratifiziert ist und damit nicht nur völkerrechtliche, sondern als Teil des Unionsrechts auch unionsrechtliche Bindungswirkung entfaltet.

2.1 § 1 Abs. 3 Nr. 1 GeschGehG

Abs. 3 Nr. 1^[17] macht deutlich, dass der berufs- und strafrechtliche Schutz von Geschäftsgeheimnissen, deren unbefugte Offenbarung von § 203 des Strafgesetzbuches (StGB) erfasst wird, unberührt bleibt.

Indes ist bereits sehr fraglich^[18], ob dem europäischen Gesetzgeber überhaupt eine Rechtssetzungskompetenz für strafrechtliche Vorschriften im Bereich des Geheimnisschutzes zukommt, denn zu den Gebieten, in denen das Europäische Parlament und der Rat gemäß Art. 83 AEUV durch Richtlinien Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten erlassen dürfen, gehören lediglich Bereiche besonders schwerer Kriminalität, die eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen,

wie beispielsweise Terrorismus, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung von Frauen und Kindern, illegaler Drogenhandel, illegaler Waffenhandel, Geldwäsche, Korruption, Fälschung von Zahlungsmitteln, Computerkriminalität und organisierte Kriminalität. Den Schutz von Geschäftsgeheimnissen wird man nicht darunter fassen können, selbst wenn dieser in organisierter Form oder mithilfe von Computern erfolgen sollte.

Anderweitige Verpflichtungen, die sich zum Beispiel aus dem Schutz der Geheimsphäre des Einzelnen sowie dem Allgemeininteresse an der Verschwiegenheit der in Krankheit und Rechtsfragen helfenden Berufe (Rechtsanwälte) - auch Wirtschaftsprüfer dürften hiervon erfasst sein - ergeben, lässt das GeschGehG jedoch unberührt.

2.2 § 1 Abs. 3 Nr. 2 GeschGehG

Absatz 3 Nummer 2 stellt klar, dass die Ausübung des Rechts der freien Meinungsäußerung und der Informationsfreiheit nach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einschließlich der Achtung der Freiheit und der Pluralität der Medien, unberührt bleibt. Allerdings bestehen Zweifel, ob der Regelung in Anbetracht der Ausnahmeregelung in § 5 Nr. 1 GeschGehG ein eigenständiger Bedeutungsgehalt zukommt.

Ebenfalls unberührt durch das GeschGehG bleiben die Autonomie der Sozialpartner und ihr Recht, Kollektivverträge nach den bestehenden europäischen und nationalen Vorschriften abzuschließen. Insbesondere angesprochen sind damit die Regelungen des TVG und des BetrVG. Wie Erwägungsgrund 12 der Richtlinie zu entnehmen ist, können damit in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen insbesondere Pflichten zur Nichtoffenlegung von Geschäftsgeheimnissen oder zur Beschränkung ihrer Nutzung vereinbart werden, ebenso wie besondere, vom Gesetz abweichende Konsequenzen eines Verstoßes^[19].

Sofern der Anwendungsbereich des GeschGehG also nicht von vornherein verschlossen ist, bedarf es jedoch der Erfüllung der für das Vorliegen eines Geschäftsgeheimnisses gemäß § 2 GeschGehG geforderten Voraussetzungen, damit der Geheimnisschutz des GeschGehG Wirkung entfalten kann.

3 Definition des Geschäftsgeheimnisses - § 2 GeschGehG

Der Schutz von Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen ist dem deutschen Recht nicht neu. Durch das GeschGehG wird aber erstmals der Begriff des „Geschäftsgeheimnisses“ legal definiert. Eine Unterscheidung zwischen Betriebsgeheimnissen, die technisches Wissen wie etwa Produktionsmethoden, Verfahrensabläufe, Patentanmeldungen oder Entwicklungsprojekte umfassen, und Geschäftsgeheimnissen, die sich vorrangig auf kaufmännisches Wissen, wie z.B. Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Bonität sowie Kalkulationsunterlagen beziehen^[20], wird mangels praktischer Relevanz^[21] nicht

vorgenommen. Vielmehr sieht der Bundesgesetzgeber durch den Begriff „Geschäftsgeheimnis“ den in der Richtlinie verwendeten Begriff des Know-hows und den im deutschen Recht verwendeten Begriff des Betriebsgeheimnisses als umfasst an.

Vor Inkrafttreten des GeschGehG war als Geschäftsgeheimnis

„jede Tatsache zu verstehen, die im Zusammenhang mit einem Geschäftsbetrieb steht, nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt, also nicht offenkundig ist und nach dem bekundeten Willen des Betriebsinhabers geheim gehalten werden sollte“^[22].

Erforderlich, aber auch ausreichend war demnach ein subjektiver, in irgendeiner Form (zumindest konkludent) nach außen vorgedrungener Geheimhaltungswille des Betriebsinhabers, der überdies für alle Betriebsinterna vermutet wurde, solange ein Wille zu deren Offenbarung nicht erkennbar war.

Um ein Geschäftsgeheimnis als schutzfähig anzuerkennen, bestanden also keine sonderlich hohen Hürden für den Inhaber eines Geschäftsgeheimnisses. Schlussendlich führte dies zu einer Umkehr der Beweislast, wonach der Verletzer eines Geschäftsgeheimnisses dem Inhaber einen fehlenden Willen zur Geheimhaltung nachweisen musste^[23]. xAn dieser Qualifizierung als Geschäftsgeheimnis kann mit der im GeschGehG erfolgten Definition des Begriffs „Geschäftsgeheimnis“ nicht mehr festgehalten werden. Ein Geschäftsgeheimnis kann nunmehr grundsätzlich jede Information sein, anders als bislang wird kein ausdrücklicher Unternehmensbezug verlangt^[24]. Damit sie aber fortan als geschütztes Geschäftsgeheimnis gilt, müssen nach § 2 Nr. 1 GeschGehG folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

Es muss sich um eine Information handeln,

- a. die weder insgesamt noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung ihrer Bestandteile den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne Weiteres zugänglich ist und daher von wirtschaftlichem Wert ist und
- b. die Gegenstand von den Umständen nach angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch ihren rechtmäßigen Inhaber ist und
- c. bei der ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht.“

Die vorgenannten Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen, um die Definition als Geschäftsgeheimnis zu erfüllen.

3.1 Offenkundig- bzw. Zugänglichkeit

Diese Voraussetzung verlangt, dass die Information weder insgesamt noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von

Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne weiteres zugänglich ist und daher von wirtschaftlichem Wert ist. Ausgeschlossen von der Definition werden damit belanglose Informationen sowie Informationen, die den Personenkreisen, die üblicherweise mit derartigen Informationen umgehen, generell bekannt sind bzw. die für sie leicht zugänglich sind, beispielsweise über das Internet^[25]. Nicht allgemein bekannt ist eine Information, wenn sie nur dem Inhaber des Geheimnisses oder nur zur Vertraulichkeit verpflichteten Dritten bekannt ist, selbst wenn es sich um einen größeren Kreis handelt. Wenn die Information aus mehreren Bestandteilen besteht, ist sie auch dann nicht zwingend offenkundig, wenn alle Einzelteile bekannt sind, denn entscheidend ist die genaue Anordnung und Zusammensetzung. Eine Kundenliste bleibt also auch dann geheim, wenn alle Kundendaten einzeln auch im Internet recherchierbar sind^[26].

Die Nicht-Offenkundigkeit muss zu einem wirtschaftlichen Wert für die Information führen, um die Voraussetzung des § 2 Nr. 1 lit. a) GeschGehG vollständig zu erfüllen. Das Kriterium des wirtschaftlichen Werts ist dabei nach Erwägungsgrund 14 der Richtlinie weit zu verstehen. Erheblichkeitsgrenzen hinsichtlich des Wertes bestehen jedoch nicht. Eine Information hat demnach einen Handeldswert, wenn ihre unbefugte Nutzung oder Offenbarung den Inhaber „aller Voraussicht nach dadurch schädigt, dass das wissenschaftliche oder technische Potenzial, die geschäftlichen oder finanziellen Interessen, die strategische Position oder die Wettbewerbsfähigkeit dieser Person untergraben werden.“ Informationen, die im geschäftlichen Verkehr nicht verwertbar sind, haben daher kein Geschäftsgeheimnispotential. Allerdings können beispielsweise Forschungsergebnisse einer Universität geschützt sein, auch wenn ihre Vermarktung nicht aktuell beabsichtigt wird. Das spricht dafür, dass auch „negative Informationen“ über Umstände wirtschaftlichen Wert haben können, die den Inhaber belasten, beispielsweise über Produktionsprobleme oder eine bevorstehende Zahlungsunfähigkeit. In seinen Erläuterungen hat der Gesetzgeber beispielhaft noch Herstellungsverfahren, Kunden- und Lieferantenlisten, Kosteninformationen, Geschäftsstrategien, Unternehmensdaten, Marktanalysen, Prototypen, Formeln und Rezepte aufgezählt^[27].

3.2 Angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen des Geheimnisinhabers

§ 2 Nr. 1 lit. b) GeschGehG fordert den Umständen nach angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen durch den rechtmäßigen Inhaber. Rechtmäßiger Inhaber eines Geschäftsgeheimnisses ist nach § 2 Nr. 2 GeschGehG jede natürliche oder juristische Person, die die rechtmäßige Kontrolle über ein Geschäftsgeheimnis hat. Kontrolle über ein Geschäftsgeheimnis besteht für eine Person, die über den Umgang mit dem Geschäftsgeheimnis entscheiden kann, z.B. über seine Offenlegung oder Nutzung. Diese Voraussetzungen liegen bei allen Personen vor, die tatsächliche Herrschaft bezogen auf die fraglichen Informationen ausüben können, z.B. bei Kenntnisnahme des Geschäftsgeheimnisses oder bei in Gegenständen verkörperten Geschäftsgeheimnissen durch das Anschauen des Gegenstands^[28]. Für diese Kontrollmöglichkeit ist zunächst nicht entscheidend, auf welchem Wege es zu diesen tatsächlich bestehenden Handlungsmöglichkeiten gekommen ist. Andernfalls wäre das zusätzliche Tatbestandsmerkmal der „rechtmäßigen“ Kontrolle obsolet. Damit

sind auch Lizenznehmer und sonstige rechtsgeschäftlich vermittelte Umgangsverhältnisse an einem Geschäftsgeheimnis ausreichend, um Kontrolle im Sinne der Nr. 2 zu bejahen^[29].

Die Ermittlung des rechtmäßigen Inhabers eines Geschäftsgeheimnisses dürfte in der Regel keine Probleme bereiten. Eine Information erhält aber nur dann einen Geschäftsgeheimnisstatus, wenn der rechtmäßige Inhaber mit angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen die vertrauliche Information schützt. Die Beweislast für die Angemessenheit der Schutzmaßnahmen trägt der jeweilige Inhaber des Geschäftsgeheimnisses.

Anders als die Immaterialgüterchutzgesetze (Marken-, Urheber- und Patentgesetz) erstreckt das neue Gesetz seinen Schutz auf bloße vertrauliche Informationen, die handelbar sind und einen wirtschaftlichen Wert besitzen. Der gesetzliche Schutz hängt also von der tatsächlichen Geheimhaltung dieser Information ab, denn das GeschGehG entfaltet seine Schutzwirkung nur, sofern vom Inhaber des Geschäftsgeheimnisses (auch Lizenznehmer) angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen ergriffen worden und ausreichend dokumentiert sind. Rechtstechnisch handelt es sich hier um eine Obliegenheit: Wird ihr der Inhaber der Information nicht gerecht, so verliert er den Geheimnisschutz. Zwar wurde schon bisher ein Geheimhaltungswille verlangt, er wurde aber vermutet und musste nicht durch Geheimhaltungsmaßnahmen dokumentiert werden^[30].

Nach der Gesetzesbegründung hängt die Art der konkret erforderlichen Geheimhaltungsmaßnahmen ab von der Art des Geschäftsgeheimnisses im Einzelnen und den konkreten Umständen der Nutzung. In Betracht kommen sowohl physische Zugangsbeschränkungen und Vorkehrungen wie auch vertragliche Sicherungsmechanismen. Eine gesonderte Kennzeichnung jeder geheim zu haltenden Information ist nicht erforderlich, sondern es können grundsätzlich Maßnahmen für bestimmte Kategorien von Informationen ergriffen (zum Beispiel technische Zugangshürden) oder durch allgemeine interne Richtlinien, Anweisungen oder auch in Arbeitsverträgen vorgegeben werden.

Als Qualifikationsmerkmale für die Angemessenheit der Schutzmaßnahmen kommen der Wert des Geschäftsgeheimnisses und dessen Entwicklungskosten, die Natur der Informationen, die Bedeutung für das Unternehmen, die Größe des Unternehmens, die üblichen Geheimhaltungsmaßnahmen in dem Unternehmen, die Art der Kennzeichnung der Informationen und vertragliche Vereinbarungen mit Arbeitnehmern und Geschäftspartnern in Frage.

Bis zur Veröffentlichung erster gerichtlicher Entscheidungen muss daher abgewartet werden, welche Maßnahmen im Einzelfall als „angemessen“ eingestuft werden; Immerhin ist jedoch nach breiter Auffassung in der Literatur davon auszugehen, dass zumindest keine „perfekte“ Geheimhaltung gefordert wird^[31].

Minimum des Geheimnisschutzes dürfte in der Regel jedoch die vertragliche Verpflichtung des Geheimnisempfängers (Kunden, Mitarbeiter, Dritte) zur Verschwiegenheit und Nutzungsbeschrän-

kung der empfangenen Geschäftsgeheimnisse durch eine Vertraulichkeits- und Nutzungsbeschränkungsvereinbarung sein. Solche Klauseln sind freilich schon heute Standard, etwa in Arbeitsverträgen oder bei Produktions- oder Vertriebsverträgen, und werden häufig schon bei der Aufnahme von Vertragsverhandlungen geschlossen^[32].

Die Gesetzesbegründung und Richtlinie geben Anhaltspunkte für die Auslegung der Anforderungen an angemessene Geheimhaltungsmaßnahmen. Danach sollen die Anforderungen nicht überspannt werden, weil ansonsten das durch die Richtlinie verfolgte Ziel, das Schutzniveau zu erhöhen (Erwägungsgrund 9), konterkariert würde. Zudem würden gerade besonders wertvollen Geschäftsgeheimnisse der notwendige Schutz versagt, wenn die besondere Werthaltigkeit zur Begründung besonders strenger Schutzvorkehrungen herangezogen würde. Informationen sollte daher der Schutz des GeschGehG nur dann versagt werden, wenn gar keine Vorkehrungen getroffen worden sind, die getroffenen Vorkehrungen vollkommen unzureichend sind, oder sich diese als reine „Alibi-Maßnahmen“ darstellen.

3.3 Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse

Das Bestehen eines berechtigten Geheimhaltungsinteresses findet in Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie keine Entsprechung. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll dieses Merkmal die Vorgabe aus Erwägungsgrund 14 der Richtlinie umsetzen, wo von einem „legitimen Interesse“ an der Geheimhaltung die Rede ist^[33]. Auch das bisherige Recht sah die Notwendigkeit eines berechtigten wirtschaftlichen Interesses vor^[34]. Die Aufnahme der Voraussetzung eines „neutralen“ berechtigten Interesses wird Argument dafür gewertet, dass es keine Rolle spielt, ob das Geheimnis einen sitten- oder rechtswidrigen Inhalt hat, denn auch an Informationen über rechts- und sittenwidrige Sachverhalte kann grundsätzlich ein Geheimhaltungsbedürfnis bestehen. Für solche Sachverhalte sind jedoch gesetzliche Offenlegungspflichten und die Ausnahmen des § 5 GeschGehG zu beachten.

3.4 Geschäftsgeheimnisse identifizieren und Geheimhaltungsmaßnahmen systematisieren

Um überhaupt Geheimhaltungsmaßnahmen für Informationen ergreifen zu können und nicht aufgrund unterlassener angemessener Geheimhaltungsmaßnahmen den Schutz von Geschäftsgeheimnissen zu verlieren, ist für Unternehmen die systematische Identifizierung der im Unternehmen vorhandenen Geschäftsgeheimnisse, gefolgt von der Kategorisierung in Geheimhaltungsstufen und der Erarbeitung und Umsetzung der für die jeweiligen Geheimhaltungsstufen angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen unerlässlich. Dabei sind sowohl faktische Schutzmaßnahmen (Zugriffsbegrenzungen etc.) als auch rechtliche Schutzmaßnahmen (Vertraulichkeitsregelungen) sowohl in Bezug auf Arbeitnehmer als auch auf Geschäftspartner zu ergreifen und anzuwenden. Auch die Feststellung, wer mit Geschäftsgeheimnissen welchen Umgang hat, ist bei einer solchen

Bestandsaufnahme bedeutsam. Nicht zuletzt sind erforderliche Maßnahmen sowie getroffene Schutzmaßnahmen und deren Einhaltung zu Beweis Zwecken und nächste Schritte fortlaufend und dauerhaft zu dokumentieren, um im Falle eines Verlusts von Geschäftsgeheimnissen kurzfristig erfolgversprechende Rechtsverfolgungsmaßnahmen einleiten zu können.

Unternehmen, die an Ausschreibungen teilnehmen, ist im Hinblick auf die Sicherung ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in möglichen Nachprüfungsverfahren dringend anzuraten, sich im Sinne der vorstehenden Empfehlung für die Darlegung getroffener Maßnahmen nach dem GeschGehG zu präparieren.

Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang darauf, dass im Rahmen der Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung mit der Implementierung der Datenschutzkonzepte bereits wertvolle Vorarbeit zur Umsetzung eines Geheimnisschutzkonzepts geleistet worden sein kann, aus der auch Nutzen bei einer Bestandsprüfung des Unternehmens für die Erlangung von Geheimnisschutz nach dem GeschGehG gezogen werden kann.

4 Weitere Gesetzesinhalte

Das GeschGehG normiert in den §§ 3 bis 5 Erlaubnis- und Verbotstatbestände einschließlich Ausnahmen zu letzteren betreffend die Erlangung, Nutzung oder Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses. Unter den erlaubten Handlungen nach § 3 GeschGehG ist insbesondere das sogenannte Reverse-Engineering und im Rahmen der Ausnahmetatbestände von verbotenen Handlungen (§ 5 GeschGehG) der Schutz von sogenannten „Whistleblowern“ zu nennen.

4.1 Reverse-Engineering

Ausdrücklich erlaubt ist nunmehr der Erkenntnisgewinn durch Untersuchung oder sogar Rückbau eines Produkts, sofern dieses nicht durch andere Schutzrechte (z. B. Patent, Design) geschützt ist. Die Neuregelung erweitert die Möglichkeiten zum Reverse Engineering und somit zur Förderung von Innovation und Wettbewerb ganz erheblich^[35]. Voraussetzung für die Zulässigkeit ist, dass die untersuchten Produkte entweder frei auf dem Markt erhältlich sind (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 lit. a) GeschGehG) oder aber z.B. einem Vertragspartner zur Nutzung zur Verfügung gestellt wurden und der Inhaber des Geschäftsgeheimnisses diesem nicht vertraglich untersagt hat, das Geschäftsgeheimnis durch Reverse Engineering zu erlangen (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 lit. b) GeschGehG). Die rechtmäßige Erlangung eines Geschäftsgeheimnisses kann somit durch wirksame vertragliche Regelungen ausgeschlossen werden. Allerdings ist ein solcher Ausschluss lediglich dann von Bedeutung, wenn das Produkt (noch) nicht frei auf dem Markt verfügbar ist, da die vertragliche Regelung Dritten gegenüber andernfalls nur sehr begrenzt durchsetzbar wäre.

4.2 Schutz von sogenannten „Whistleblowern“

Geregelt wird auch der Schutz von sogenannten „Whistleblowern“ vor Strafverfolgung vorausgesetzt, dass die das Geschäftsgeheimnis aufdeckende Person in der Absicht gehandelt hat, das allgemeine öffentliche Interesse zu schützen. Damit wird berücksichtigt, dass der Schutz von Geschäftsgeheimnissen nicht absolut wirkt, sondern im Einzelfall hinter Belangen des Allgemeinwohls zurücktreten muss^[36].

4.3 Verbotene Handlungen

In § 4 Abs. 1 Nr. 2 GeschGehG ist ein Auffangtatbestand formuliert, durch den nun auch solche Sachverhalte umfasst werden, bei denen ein Geschäftsgeheimnis durch ein „Verhalten, welches unter den jeweiligen Umständen nicht dem Grundsatz von Treu und Glauben unter Berücksichtigung der anständigen Marktgepflogenheit entspricht“ erlangt wurde. Damit lässt das GeschGehG nach dem Vorbild der Richtlinie Raum für Ansprüche wegen Geheimnisverletzung, die jedoch mangels Tatbestandsmäßigkeit der Strafnorm des § 23 GeschGehG kein kriminelles Verhalten darstellen^[37].

Praktisch bedeutsam dürfte auch § 4 Abs. 2 Nr. 3 GeschGehG sein, der die Nutzung und Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses verbietet, wenn hierdurch gegen eine Verpflichtung verstoßen wird, das Geschäftsgeheimnis nicht offenzulegen. Hierdurch treten bei einem Verstoß gegen eine Vertraulichkeitsvereinbarung nunmehr nicht nur die in dieser selbst festgelegten Rechtsfolgen ein, sondern es liegt auch ein Gesetzesverstoß vor^[38].

5 Neuerungen zu Anspruchsumfang, Gerichtsverfahren und Straftatbestände

Inhaber verletzter Geschäftsgeheimnisse erhalten durch die §§ 6 bis 14 des neuen GeschGehG eine beachtlich vergrößerte Anspruchspalette. Neben den bereits bisher bestehenden Ansprüchen auf Unterlassung, Auskunft und Schadenersatz gibt es jetzt auch Ansprüche auf Vernichtung, Herausgabe, Rückruf, Entfernung und Rücknahme vom Markt sowie ein Schadenersatzanspruch bei Auskunftsverweigerung. Eine missbräuchliche Inanspruchnahme auf Grund von Ansprüchen wegen der Verletzung von Geschäftsgeheimnissen verbietet das GeschGehG allerdings. Daneben haftet der Rechtsverletzer nach § 10 GeschGehG verschuldensabhängig auf Schadenersatz.

Zudem ist in § 12 GeschGehG eine Haftung des Inhabers eines Unternehmens, dessen Beschäftigter oder Beauftragter ein Rechtsverletzer ist, vorgesehen. Der Unternehmensträger haftet für die Erfüllung der vorgenannten Ansprüche aus den §§ 6-8 GeschGehG nach dem gleichen Maßstab wie der eigentliche Rechtsverletzer – also ohne eine Exkulpationsmöglichkeit und unabhängig von

einem eigenen Verschulden. Die arbeitsteilige Organisation eines Unternehmens soll dem Unternehmensträger, dem die geschäftlichen Handlungen zugutekommen, nicht ermöglichen, sich hinter den von ihm abhängigen Dritten zu verstecken^[39].

Diese Sonderregel gilt allerdings nicht für den Schadensersatzanspruch. Hier gelten vielmehr die allgemeinen Vorschriften, nach denen das Verhalten des Mitarbeiters dem Inhaber des Unternehmens zuzurechnen ist und einen eigenständigen Schadensersatzanspruch begründen.

6 Sonstige Neuerungen

Das Interesse der Inhaber von Geschäftsgeheimnissen an deren Geheimhaltung wird bis ins gerichtliche Verfahren geschützt. Über § 16 GeschGehG besteht bereits ab Klageeinreichung auf Antrag einer Partei im Prozess die Möglichkeit, streitgegenständliche Informationen als geheimhaltungsbedürftig einzustufen, wenn diese ein Geschäftsgeheimnis darstellen können^[40]. Diese müssen von den Verfahrensbeteiligten sodann als vertraulich behandelt werden und dürfen außerhalb des Prozesses weder genutzt noch offengelegt werden. Dritten wird, wenn sie von ihrem gesetzlichen Akteneinsichtsrecht Gebrauch machen, nach § 16 Abs. 3 GeschGehG nur ein Akteninhalt zur Verfügung gestellt, in dem die Geschäftsgeheimnisse enthaltenden Ausführungen geschwärzt wurden.

Der Schutz von Geschäftsgeheimnissen kann im grundsätzlich öffentlichen Zivilprozess in Ausnahmefällen sogar so weit gehen, dass nicht nur die Öffentlichkeit ausgeschlossen wird, sondern auch die Gegenpartei nur einen personenmäßig beschränkten Zugang erhält. Zudem besteht die Möglichkeit zur Bekanntmachung des Urteils in Geschäftsgeheimnisstreitsachen auf Antrag der obsiegenden Partei. Dies soll nach der Begründung des Entwurfs einerseits potenzielle Rechtsverletzer abschrecken und der Öffentlichkeit anzeigen, dass ein Geschäftsgeheimnis von Dritten rechtswidrig genutzt oder offengelegt wurde. Außerdem kann im Falle des Obsiegens des Beklagten dessen durch das Verfahren u.U. in Mitleidenschaft gezogener Ruf wiederhergestellt werden^[41].

7 Fazit

Geschäftsgeheimnisse stellen einen erheblichen Wirtschaftsfaktor dar. Ihnen haftet jedoch zugleich der entscheidende Makel an, dass sie abhängig sind von einer tatsächlichen Geheimhaltung. Bereits ein einzelner Verrat kann das Geheimnis und dessen Wert unwiederbringlich zerstören. Daher besteht ein elementares Schutzbedürfnis. Das GeschGehG stärkt den Geschäftsgeheimnisschutz, stellt aber auch die zwingende Forderung an Unternehmen nach angemessenen Schutzmaßnahmen, nicht jedoch nach einer „perfekten“ Geheimhaltung. Nur wenn der Inhaber eines Geschäftsgeheimnisses dieser Forderung nachkommt und die ergriffene Geheimhaltungsmaßnahme auch noch entsprechend dokumentiert, entfaltet das GeschGehG seine Schutzwirkung. Das GeschGehG zeitigt mithin Handlungsbedarf, bietet aber durch die erstmalige Kodifizierung des

Geheimnisschutzes auch eine gute Basis für die Geltendmachung und Durchsetzung von Ansprüchen wegen Geheimnisverletzung ohne die Belange des Allgemeinwohls völlig außer Acht zu lassen.

8 Literatur- und Entscheidungshinweise

- [1] Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, BGBl. 2019, I, 4667.
- [2] Richtlinie (EU) 2016/943 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 8. Juni 2016 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung, ABL. EU L 157/1 v. 15.06.2016.
- [3] Vgl. hierzu BT-Drs. 19/4724, 20.
- [4] Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2010 (BGBl. I S. 254), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 18. April 2019 (BGBl. I S. 466) geändert worden ist.
- [5] Vgl. hier nur § 64 UrhG; § 16 PatG; § 23 GebrMG.
- [6] Vgl. Apel/Walling, Das neue Geschäftsgeheimnisgesetz: Überblick und erste Praxishinweise, DB 2019, 891 ff.
- [7] Vgl. hierzu BT-Drs. 19/4724, S. 20, V.
- [8] Vgl. FN 7.
- [9] BGBl. 1994 II S. 1438, 1730 – TRIPS.
- [10] Vgl. Rosenthal/Hamann, Das neue Geschäftsgeheimnisgesetz – Ein Überblick, NJ 2019, 321 ff.
- [11] Vgl. BT-Drs. 19/4724, S. 22 VII.
- [12] Kümmerlein, Rechtsanwälte und Notare, Kommentar zum GeschGehG, Stand: 27.06.2019, Bearb.: Jens Nebel, zu § 1 GeschGehG; siehe auch Erwägungsgründe 11 und 18 der Richtlinie (EU) 2016/943).
- [13] BGH, B. v. 11.12.2018 – EnVR 1/18 – OLG Düsseldorf.
- [14] Auch solche Kollektivvereinbarungen dürfen die gesetzlichen Ausnahmen der §§ 3 und 5 GeschGehG nicht beschränken.
- [15] EU-Abfallverbringungsverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verbringung von Abfällen, "VVA") vom 14. Juni 2006, ABL. L 190 vom 12.7.2006, S. 1.
- [16] Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.
- [17] Die Regelung setzt Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2016/943 um.
- [18] Vgl. FN 12.
- [19] Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors, ABL. L 172 vom 26.6.2019, S. 56–83.
- [20] BGH, Urteil vom 15.03.1955 – I ZR 111/53, BGH, Urteil vom 04.09.2013 – 5 StR 152/13.
- [21] Embacher/Wolf, Akteneinsicht trotz Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, RdE 9/2019, 374 ff. m.W.N.
- [22] Dumont/Marcus: Know-how-Protection 2.0 – Im Blickpunkt: Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen veröffentlicht, Deutscher AnwaltSpiegel, Ausgabe 11/2018.
- [23] Ohly, Das neue Geschäftsgeheimnisgesetz im Überblick, GRUR 2019, 441 (442).
- [24] Vgl. FN 23.
- [25] Vgl. BT-Drs. 19/4724, S. 24.

- [26] Vgl. FN 23, S. 443.
- [27] Vgl. BT-Drs. 19/4724, S. 24.
- [28] Kümmerlein, Rechtsanwälte und Notare, Kommentar zum GeschGehG, Stand: 27.06.2019, Bearb.: Dr. Kay Diedrich, zu § 2 GeschGehG.
- [29] Vgl. BT-Drs. 19/4724, S. 25.
- [30] Ohly, a.a.O., S. 443.
- [31] Vgl. Apel/Walling, Das neue Geschäftsgeheimnisgesetz: Überblick und erste Praxishinweise, DB 2019, 891 (895) m.w.N.
- [32] Vgl. FN 31.
- [33] Vgl. BT-Drs. 19/8300 v. 13.03.2019.
- [34] Vgl. BGH, GRUR 1955, 424, 426 – Möbelwachspaste; BGH, GRUR 2009, 603 Rn. 13. – Versicherungsuntervertreter.
- [35] Vgl. hierzu Erwägungsgrund 16 der Richtlinie.
- [36] Vgl. BT-Drucks. 19/4724 S. 27.
- [37] Wintermeier, Erhebliche Erleichterung der Rechtsdurchsetzung und Aufwertung des Geheimnisschutzes, Im Blickpunkt: Ansprüche bei Verletzung von Geschäftsgeheimnissen nach dem neuen Geschäftsgeheimnisgesetz, IntellectualProperty-Magazin v. 5.6.2019.
- [38] Vgl. Beck, Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen seit 26.4.2019 in Kraft, Konsequenzen für die Praxis, HAUFE-Online-News.
- [39] Kern, Update Know-How-Schutz: Umsetzung der Know-How-Schutzrichtlinie in deutsches Recht.
- [40] Vgl. Apel/Walling, Das neue Geschäftsgeheimnisgesetz: Überblick und erste Praxishinweise, DB 2019, 891 (898) m.w.N.
- [41] Vgl. BT-Drucks. 19/4724 S. 40.

Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information

1. Richtlinie (EU) 2019/1024 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 über offene Daten und die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors

Dieter B. Schütte, Matthias Veihelmann

Zur Frage der Ansatzfähigkeit von Abgangsverlusten und Gebührenaussfällen am Beispiel des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein

1 Ausgangslage

Im Einklang mit der allgemeinen Unterfinanzierung der Träger staatlicher Aufgaben sehen sich gegenwärtig auch die im Bereich kommunaler Daseinsvorsorge tätigen Leistungserbringer einem erheblichen Kostendruck gegenüber. Im Bereich der klassischen kommunalen Daseinsvorsorge der Abfallentsorgung sowie der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, wiewohl nicht abschließlich dort, wird seitens der Bürgerinnen und Bürger ein hohes qualitatives Leistungsniveau erwartet.

Dabei stellt sich auch die kommunale Daseinsvorsorge sowohl in wirtschaftlicher als auch in technischer Hinsicht den modernen Anforderungen. Zum einen führt die flächendeckende Einführung des doppischen Rechnungswesens einerseits zu einer transparenten Vermögensbewertung, die Selbstüberwachungsverordnung – SüVO – führt andererseits zu einer Klärung des tatsächlichen Zustands der Anlagen.

Dies hat jüngst zunehmend zu der Erkenntnis geführt, dass entweder der angesetzte Wert oder aber die aufgrund des Zustands der Anlage historisch geschätzte Nutzungsdauer korrekturbedürftig ist. Sich hieraus ergebender Investitionsbedarf muss dabei über das traditionelle System des Kommunalabgabenrechts finanziell abgedeckt werden, wobei sich die Frage stellt, wie weit dessen Flexibilität reicht.

Während zum einen allgemein anerkannt und eingehegt durch entsprechende Vorgaben lokaler Judikatur entsprechende Gebührenkalkulationen für die Zukunft angepasst werden können^[1], stellt sich aktuell zunehmend die Frage, wie Neuinvestitionen gebührenrechtlich behandelt werden können, wenn sie zu einem Zeitpunkt erfolgen, in welchem die Altanlage noch nicht vollständig abgeschrieben ist. Wiewohl auch in diesem Fall durchaus zulässig ist, den Abschreibungszeitraum im Rahmen der Gebührenkalkulation überprüfen zu können, bleibt die Frage offen, ob im Falle einer Erneuerung verbunden mit dem Abgang der Altanlage deren Restbuchwert als Abgangsverlust in die Gebührenkalkulation eingestellt werden kann.

Der Sache nach geht es letztlich um die Frage der Risikoverteilung zwischen den Gebührenzahlern oder der Kommune^[2] und damit letztlich der diese finanzierenden Steuerzahler im Falle eines Anlagenverlustes^[3] vor Ablauf der Restnutzungsdauer. Dabei kann es im Rahmen einer Gesamtbeurteilung wirtschaftlich durchaus sinnvoll sein, eine Investition vor Ablauf der Restnutzungsdauer

der Altanlage, mithin trotz des Abgangsverlustes, vorzunehmen. So haben beispielsweise infolge der letzten schnee- und frostreichen Winter zahlreiche Kommunen in stärkerem Umfang Straßen-erneuerungsmaßnahmen vornehmen müssen. Eine Entscheidung über eine vollständige Erneuerung der Straße kann indes sinnvoll verbunden werden mit der Erneuerung eines veralteten und überlasteten Kanalsystems; müsste die Restnutzungsdauer aus Gründen der Refinanzierung dieser Maßnahme abgewartet werden, wäre ein Eingriff in die erneuerte Straßendecke unausweichlich^[4]. Ein weiteres Beispiel bildet die Zusammenlegung von Anlagen bei sinkender Auslastung mit der Aufgabe eines Anlagenteils (Kläranlage)^[5]. Auch hier kann sich insgesamt eine deutliche Gebührensenkung ergeben, selbst wenn der Abgangsverlust vollständig in die Gebührenkalkulation eingestellt wird.

Schließlich soll noch kurz auf eine weitere an Bedeutung zunehmende Problemlage im Zusammenhang mit der Frage der Risikoverteilung eingegangen werden, nämlich inwieweit Gebührenaufschläge einschließlich entsprechender Beitreibungskosten ansatzfähig sein können.

2 Zur gebührenrechtlichen Einordnung von Abgangsverlusten

Ausgehend von der Zuständigkeit der Landesgesetzgeber für das Kommunalabgabenrecht finden sich innerhalb der aus verfassungsrechtlichen Vorgaben insbesondere des Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Prinzipien^[6] in Deutschland weitgehend systematisch vergleichbare, in entscheidenden Nuancen indes zum Teil voneinander abweichende Regelung vor. Vorliegend soll der Frage anhand der Rechtslage in Schleswig-Holstein nachgegangen werden, wobei systematisch indes auch die Rechtslage anderer Bundesländer in den Blick genommen werden soll.

2.1 Restbuchwerte als Kosten de lege lata

Nach Maßgabe des im Abgabenrecht geltenden Parlamentsvorbehalts kommt es entscheidend darauf an, ob die geschilderte Fallkonstellation eines Ansatzes des Restbuchwertes in einer Gebührenkalkulation im Falle eines Abgangsverlustes unter eine einschlägige Ermächtigungsnorm subsumiert werden kann. Für Schleswig-Holstein insoweit einschlägig ist § 6 Abs. 2 KAG S-H^[7], wonach Benützungsgebühren so bemessen werden sollen, dass sie die erforderlichen Kosten der laufenden Verwaltung und Unterhaltung der öffentlichen Einrichtung decken. Die Kosten sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.

Die Regelung bringt entsprechend des länderübergreifenden Besitzstands zum Kommunalabgabenrecht die Grundprinzipien des Kostendeckungsprinzips wie des Äquivalenzprinzip zum Ausdruck, zeigt aber durch die Formulierung als Sollensregelung anders als etwa andere Kommunalabgabengesetze eine gewisse Offenheit für Neujustierungen innerhalb der grundlegenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe. Von der Regelungssystematik her zeigt sich diese Offenheit gleichfalls

in § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG S-H, wonach Fälle aufgeführt werden, die in die Kostenkalkulation aufgenommen werden sollen, weil andernfalls über ihre Aufnahmefähigkeit vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Maßstäbe Unklarheit geherrscht hätte.

Während die Subsumtion von Restbuchwerten unter den betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff in rein ökonomischer Betrachtung durchaus nahe liegt, stellt sich vorliegend die Problematik eher mit Blick auf dessen Überformung durch allgemeine Prinzipien des Kommunalabgabenrechts, wobei, da es nicht um eine Überfinanzierung bzw. Gewinnerwirtschaftung jenseits anerkannter Rücklagenbildung geht, insbesondere das Äquivalenzprinzip in den Blick zu nehmen ist. Danach sollen nach zunächst einfacher Lesart die Gebührenschuldner nur die Kosten aufwenden, für die sie ein Leistungsäquivalent (Äquivalenzprinzip bzw. Kostenproportionalität) erhalten^[8]. Dabei kommt es auf die jeweilige Bestimmung der Gebührenschuldner für den Kalkulationszeitraum an. Daraus ergibt sich für einen Anlagenabgang vor Ablauf der Restnutzungsdauer mit einem ungedeckten Buchwert^[9] folgende Konstellation: zum Zeitpunkt des Abgangs haben die die Anlage nutzenden Gebührenschuldner diese noch nicht voll bezahlt. Da das Rückwirkungsverbot eine nachträgliche Gebührenerhöhung ausschließt, bleibt mit Blick auf die bisherigen Kostenschuldner ein ungedeckter Rest. Diesen per se nach Anlagenerneuerung den „neuen“ Gebührenschuldnern aufzuerlegen, kollidiert indes mit dem aus den abgabenrechtlichen Prinzipien gefolgerten Grundsatz der Periodengerechtigkeit^[10], weil die „neuen“ Gebührenschuldner lediglich Vorteile aus der neuen Anlage ziehen können, nicht indes aus dem Restbuchwert. Nach allgemeinen Maßstäben bliebe dann der Restbuchwert ungedeckt und müsste finanziert werden, letztlich zu Lasten der Allgemeinheit der Steuerzahler, wenn der Aufgabenträger bezuschusst werden muss. Dies wiederum zeigt deutlich, dass es der Sache nach nicht allein um den betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff in erster Linie, sondern um eine Risikoordnung des Anlagenverlustes vor Ablauf der Restnutzungsdauer mit einem offen bleibenden Restbuchwert geht.

Während unter Art. 20 Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG mit der Verpflichtung zu sorgfältiger Kalkulation korrespondierend mit der Vermeidung nicht erforderlicher Kosten die allgemeine Risikoverteilung zu Lasten des Aufgabenträgers im Falle vorzeitiger Anlagenabgänge verfassungsrechtlich plausibel ist, fragt sich, ob dies für alle denkbaren Fallkonstellationen Geltung beanspruchen kann. In dem Rahmen zeigt sich, dass dem Gesetzgeber auch durchaus ein gewisser legislativer Ermessensspielraum zustehen kann, die Risikoverteilung anders zu akzentuieren.

So zeigt bereits § 6 Abs. 2 S. 3 Nr. 3 KAG S-H^[11], dass Kosten für sogenannte frustrierte Aufwendungen unter bestimmten Bedingungen ansatzfähig sind^[12]. Auch diese Fallgruppe betrifft Kosten, bei denen letztlich zu Gunsten der Gebührenschuldner kein Äquivalent im Sinne einer tatsächlich errichteten bzw. nutzungsfähigen Anlage gegenübersteht. Bei genauem Hinsehen zeigt die Ansatzfähigkeit der sogenannten Frustrationsaufwendungen eine in sich indes stimmige Ausnahme vom Äquivalenzprinzip: letztlich soll vermieden werden, dass der Anspruch der Gebührenschuldner auf eine äquivalente Leistung auf wirtschaftlich unsinnige Weise „erfüllt“, indem nur deshalb eine Anlage erhalten oder errichtet wird, weil dies im Sinne des Grundsatzes fiat justitia

et pereat mundus die einzige Möglichkeit der Kostendeckung bzw. Verlustvermeidung ist, auch wenn dies insgesamt zu einer höheren Belastung der Gebührenschuldner führt^[13].

Vor solchem Hintergrund lässt sich mithin durchaus festhalten, dass das Äquivalenzprinzip nicht zu unsinnigen, sprich letztlich zu höheren Gebühren führenden Investitionen bzw. deren Unterlassen zwingt, allein um den Fall zu vermeiden, dass ansonsten Kosten verbleiben, die ungedeckt bleiben. Auch verfassungsrechtlich erscheint vor solchem Hintergrund eine Zuordnung frustrierter Aufwendungen unter den Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 KAG S-H zu den vorteilsbezogenen Kosten bzw. dem allgemeinen Gebührentatbestand als sachgerecht, weil bzw. wenn insgesamt die Wirtschaftlichkeit des Betriebes erhöht wird.

Betrachtet man nun die hier zu erörternde Fallgruppe unter Ausschluss willkürlicher Abgangsverluste allein unter der Voraussetzung einer zeitlich angemessenen Verteilung eines Restbuchwerts für den Fall, dass dies insgesamt wirtschaftlich sinnvoll ist, indem gleichsam mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG wenigstens bedenkliche Gebührensprünge oder erst recht Gebührenssteigerungen vermieden werden, so stellt sich durchaus die Frage, ob jedenfalls diese Fallgruppe nicht bereits nach geltender Rechtslage unter § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG S-H subsumiert werden kann.

Indes findet sich hierzu in Literatur^[14] und Rechtsprechung^[15] ein eher strenger Ansatz. So hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg die Ansatzfähigkeit eines Postens „Anlagenabgänge zum Restbuchwert“ kategorisch verneint^[16]. Maßgeblich begründet das Gericht seine Auffassung damit, dass vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots das Gesetz – hier § 6 Abs. 2 Satz 2 KAG BB – eine rückwirkende Korrektur des Abschreibungssatzes durch Nachberechnung von Abschreibungen nicht vorsehe, womit der Gesetzgeber dem Leistungsträger das Kostenrisiko aufbürde, dass Wirtschaftsgüter vor Ablauf der prognostizierten Wirtschaftsdauer untergehen oder gebrauchsunfähig werden^[17]. Schließlich verweist im Sinne des Äquivalenzprinzips das Gericht noch darauf, dass im Falle einer Zulassung der Ansatzfähigkeit in unzulässiger Weise Wertverzehr aus früheren Leistungsperioden auf die Folgeperiode verlagert werden würde. Auch wenn diese Entscheidung zur Rechtslage in Brandenburg erging, die weniger offen formuliert ist als diejenige in Schleswig-Holstein, dürften sich aus dieser Rechtsprechung erhebliche Risiken ergeben, eine entsprechende Position de lege lata anzusetzen.

Denn bei genauem Hinsehen lässt sich ein weiteres Argument herausarbeiten, welches auch in Schleswig-Holstein zum Tragen kommen muss: das brandenburgische Oberverwaltungsgericht hat darauf verwiesen, dass der Fall einer Veränderung der Restnutzungsdauer als solcher geregelt ist – dort § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG BB –, indem nach den einschlägigen Regelungen die Prognose hinsichtlich der Restnutzungsdauer korrigiert werden könne und der veränderte Wert alsdann in die nächste Kalkulation eingestellt werden könne^[18]. Für Schleswig-Holstein würde sich Vergleichbares aus § 6 Abs. 2 Satz 7 ff. ergeben. Rechtsmethodisch soll damit die Fallgruppe eines Anlagenabgangs als Unterfall einer veränderten Nutzungsprognose gesehen werden, für die wiederum die jeweiligen gesetzlichen Regelungen abschließende Spezialregelungen sind, die außerhalb des

dort geregelten *Procedere* einer Prognosekorrektur keinen Raum für eine Ansatzfähigkeit des Restbuchwerts zulassen. Dafür spricht in der Tat, dass im Rahmen des abgabenrechtlichen Parlamentsvorbehalts der Gesetzgeber die Tatbestände, die zu einer Belastung der Bürgerinnen und Bürger führen, hinreichend bestimmt zu regeln hat. Auch wenn § 6 Abs. 2 Satz 1 KAG S-H gegenüber anderen Kommunalabgabengesetzen etwas weiter formuliert ist, ergibt sich doch aus den abschließenden Sätzen der Norm unter der Prämisse, dass die Ansatzfähigkeit des Restbuchwerts tatsächlich einen Unterfall einer veränderten Prognose der Restnutzungsdauer darstellt (was sich indes auch bezweifeln ließe), dass die Vorschrift insoweit abschließend ist und eine Ansatzfähigkeit ausschließt. Schließlich würde in einem solchen Fall auch ausscheiden, nach Maßgabe der Voraussetzungen des § 6 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 KAG S-H eine Gebührenfähigkeit zu begründen, weil eben die Spezialregelung eine erkennbar planwidrige Lücke ausschließt, und zwar selbst dann, wenn man aufgrund der offenen Formulierung („gehören auch“) die Vorschrift nicht dem ansonsten auch im Abgabenrecht geltenden strengen Analogieverbot^[19] zuordnen will.

Letztlich wird man daher mit Blick auf die geltende Rechtslage verneinen müssen, dass die Restbuchwerte abgegangener Vermögenswerte in der Gebührenkalkulation berücksichtigt werden können.

2.2 Zur Regelung von Abgangsverlusten *de lege ferenda*

Mit Blick auf das Ergebnis stellt sich nun die Frage, ob nicht *de lege ferenda* eine Regelung getroffen werden sollte, welche die Ansatzfähigkeit des Restbuchwerts abgegangener Anlagen ausdrücklich zulässt. Rechtspolitisch erscheint dies sinnvoll, kann doch Folge der in Rechtsprechung und Literatur vorherrschenden Sicht einer Zuordnung der Fallgruppe zur kalkulatorischen Prognose der Nutzungsdauer durchaus sein, dass es zu merklichen Gebührensprüngen kommt. Wiewohl rechtlich die Gebührenschuldner der jeweiligen Kalkulationszeiträume eine in sich geschlossene Einheit bilden, ist dies politisch betrachtet in der Realität zumeist weder wahrnehm- noch vermittelbar. Zudem wurde oben auf die Fallgruppe verwiesen, dass etwa eine Erneuerung eines Kanals im Zusammenhang mit einer notwendig gewordenen bzw. vorgezogenen Straßensanierung erfolgt. Auch das wird typischer Weise, selbst bei verschiedenen Trägern der Maßnahme, als Einheit begriffen mit der Folge der praktischen Unerklärbarkeit der Tatsache, nach kurzer Zeit einen erneuerten Fahrbahnbelag zur Verlegung des erst danach abgeschriebenen Kanals wieder aufzureißen^[20]. Das Ziel, hier ein wenig mehr Flexibilität zu erreichen, dürfte einen gewissen Reformbedarf hinreichend begründen. Inhaltlich könnte die Regelung als Einfügung eines neuen Satzes 7 in § 6 Abs. 2 KAG S-H wie folgt aussehen: „Bei der Anpassung von Abschreibungssätzen kann der Restbuchwert auf die geänderte Restnutzungsdauer verteilt werden; bei Wegfall der Restnutzungsdauer kann der Restbuchwert bei der Ermittlung von Kostenüber- und -unterdeckungen nach Satz 9 als außerordentliche Abschreibung berücksichtigt werden, soweit sich dies als wirtschaftlich vorteilhaft für die Gebührenschuldnerinnen und -schuldner erweist.“

Eine solche Regelung orientierte sich am Vorbild des Kommunalabgabengesetzes Baden-Württemberg^[21]. Dort wurde im Rahmen einer jüngsten Novellierung § 14 Abs. 3 Satz 3 KAG B-W dahin gehend geändert, dass „bei der Anpassung von Abschreibungssätzen der Restbuchwert auf die geänderte Restnutzungsdauer verteilt werden“ [kann]; „bei Wegfall der Restnutzungsdauer kann der Restbuchwert bei der Ermittlung von Kostenüber- und -unterdeckungen als außerordentliche Abschreibung berücksichtigt werden“, wobei für die Verteilung der Abgangsverluste eine Frist von fünf Jahren maßgeblich ist.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Neuregelung in Baden-Württemberg, die im Einklang mit der Rechtsprechung als Sonderfall einer Veränderung der Prognose des Abschreibungszeitraumes betrachtet wird, insgesamt als eher abrundende, klarstellende Regelung betrachtet wird, deren Ziel es sein soll, hohe Gebührensprünge zu vermeiden^[22]. Überlegungen zur Zulässigkeit einer solchen Vorschrift finden sich jedenfalls in den veröffentlichten Materialien nicht^[23].

Das erscheint folgerichtig, wenn man im Abgang der Anlage vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips dann keine Trennung zwischen „alten“ und „neuen“ Gebührenschuldnern sieht, weil man im Sinne eines Unterfalls einer Prognoseänderung auch bei einem vollständigen Abgang dann jedenfalls als verfassungsrechtlich bindende Klammer den Restbuchwert ansieht, so dass angesichts dessen auch verfassungsrechtlich unproblematische Möglichkeiten einer gesetzgeberischen Lösung verfügbar sind.

Sie sollte man auch nicht aus Sorge davor ungenutzt lassen, die Aufgabenträger könnte dies animieren, voreilig Vermögenswerte aufzugeben. Denn es ist einmal mehr daran zu erinnern, dass auch kommunale Aufgabenträger in jeder Hinsicht zur rechtsstaatlichen Verwaltung zählen und dass zuweilen durchklingendes Misstrauen in Rechtsprechung und Literatur^[24] ohne Nachweis angebracht ist.

3 Zur Ansatzfähigkeit von Gebührenaussfällen

Abschließend sei kurz der Frage nachgegangen, inwieweit Kosten für die Beibehaltung von Gebühren etwa im Sinne von Vollstreckungs-, Anwalts- bzw. Gerichtskosten einschließlich des Gebührenaussfalls selbst ansatzfähig sind. Ausgangslage ist hier wiederum eine anhand der allgemeinen abgabenrechtlichen Prinzipien hergeleitete strikte Ablehnung in Literatur^[25] und Rechtsprechung^[26]. Zur Begründung der Nichtansatzfähigkeit sogenannter Wagniskosten wird angeführt, hier fehle letztlich gegenüber den Gebührenschuldnern der Leistungszusammenhang^[27]. Außerdem sei ein Träger öffentlicher Gewalt in der Lage, von sich aus geeignete Vollstreckungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Schuld beizutreiben. Auch hier lässt sich durchaus diskutieren, ob unter veränderten Maßstäben dies immer noch so zu sehen ist. Denn einerseits handelt es sich im Bereich der Leistungserbringung zur Daseinsvorsorge um einen Bereich, in welchem einerseits die Leistung im Falle eines Verzugs der Gegenleistung nur nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsprinzips bzw. nach Treu und Glauben bei Beeinträchtigung Dritter vorenthalten werden darf^[28],

zum anderen hat der Gesetzgeber unter anderem mit dem Institut der Privatsolvenz ohne Privilegierung der Gebührengläubiger ein Instrumentarium geschaffen, welches in manchen Fällen gesetzlich gewollt dazu führt, dass die Leistung nicht mehr (voll) erbracht werden muss, womit das Argument der Erforderlichkeit hinreichender Vollstreckungsbemühungen recht weit gedehnt wird.

Mithin muss auch in Fällen von Wagniskosten eine Neujustierung der Risikoverteilung vorgenommen werden. Entsprechend des oben Gesagten sollte indes hier eine klarstellende Regelung erfolgen. Auch diese Regelung wäre rechts-politisch geboten, um den Steuerzahler nicht doppelt über allgemeine Sozialleistungen im Insolvenzfall hinaus noch für die ausgefallene Forderung einstehen zu lassen^[29].

Verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber einer Einbeziehung von Gebühren-auffällen in bestimmten Fällen dürften nicht bestehen. Denn zu beachten ist, dass im Bereich des Abgabenrechts das Kostendeckungsprinzip gilt, und zwar in dem Sinne, die angefallenen Kosten primär innerhalb des Systems zu decken. Dieses Prinzip spricht jedenfalls im Bereich der Daseinsvorsorge, wo das Vorenthalten der Leistung zum Aufbau eines Zahlungsdrucks sozialstaatswidrig bzw. unverhältnismäßig sein kann, dafür, eine moderate Regelung zur Ansatzfähigkeit von Gebührenauffällen vorzusehen. Eine solche Regelung könnte als Ergänzung von § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG S-H wie folgt aussehen:

„4. die dem Träger der Einrichtung aufgrund nicht erfüllter Verpflichtungen der Gebührenschuldnerinnen und -schuldner entstandenen Kosten (Gebührenauffälle). Diese Gebührenauffälle können bei der Gebührenkalkulation in Ansatz gebracht werden, soweit der Träger der Einrichtung nachgewiesen hat, dass er alle Maßnahmen, nach den gesetzlichen Vorschriften Gebühren beizutreiben, erfolglos ergriffen hat. Soweit die von den Gebührenschuldnerinnen und -schuldnern zu einem späteren Zeitpunkt entrichtet werden, ist dies zu Beginn des folgenden Kalkulationszeitraums entsprechend zu berücksichtigen.“

4 Fazit

Alles in allem sollte der Gesetzgeber die Möglichkeiten, Kosten innerhalb des Systems der Kommunalabgaben^[30] ansatzfähig zu gestalten, so weit wie möglich ausnutzen. Einer zuweilen in Literatur und Rechtsprechung zu beobachtende restriktive bzw. gegenläufige Tendenz, hinter der zumindest teilweise Vorbehalte gegenüber einer verantwortungsbewussten kommunalen Aufgabenerfüllung stehen mögen, die indes letztlich lediglich eine Kostenverschiebung zu bezuschussenden Kommunen bzw. der insoweit dann auch nicht klagebefugten Allgemeinheit führt, würde jedenfalls im Rahmen der vorgeschlagenen Regelungen behutsam und angemessen entgegengesteuert.

5 Literatur und Hinweise

- [1] Ausführlich Schulte / Wiesemann, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Loseblatt, § 6 Rdnr. 103 ff. m. w. N.
- [2] Dass es darum geht betont klar zu § 6 Abs. 2 Satz 4 KAG NW OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 5. August 1994, 9 A 1248/92, NVwZ 1995, S. 1233 ff.; Urteil vom 06.06.1997, 9 A 5899/95, bestätigt durch BVerwG, Beschluss vom 16. September 1997, 8 B 198/97.
- [3] Hier können sich gegebenenfalls Abgrenzungsfragen zur ansatzfähigen Verbesserung stellen; vgl. BayVG, Urteil vom 11. März 2010, 20 B 09.1890, zitiert nach juris.
- [4] Püttner, Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2000, S. 126 spricht insoweit von einem Paradebeispiel für Koordinierungsbedarf.
- [5] Siehe aber Brüning, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Loseblatt, § 6 Rdnr. 73 f. zur – verneinten – Ansatzfähigkeit sog. Leerkosten.
- [6] Dazu zählen etwa das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip mit weiteren Ausdifferenzierungen, ausführlich hierzu Schulte / Wiesemann, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Loseblatt, § 6 Rdnr. 22 ff.; zu Art. 3 Abs. 1 GG und dem Äquivalenzprinzip Brüning, a.a.O. Rdnr. 49 ff.
- [7] vgl. § 6 Abs. 1, 2 KAG NW; § 6 Abs. 1, 2 KAG M-V; § 5 Abs. 1, 2 NKAG; § 6 Abs. 1, 2 KAG BBg.
- [8] Schulte / Wiesemann, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Loseblatt, § 6 Rdnr. 53.
- [9] Die Möglichkeit, Unsicherheiten der Abschreibungsdauer als sogenanntes Abschreibungswagnis im vorneherein anzusetzen, wird durchweg verneint, siehe Thiem, in: Erl. § 6 KAG, Rdnr. 272a; Böttcher, Kalkulatorische Kosten in der Gebührenberechnung kommunaler Einrichtungen, 1998, S. 195 f.; Rilke, GemHH 1979, S. 34 (35).
- [10] Näher Schulte / Wiesemann, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Loseblatt, § 6 Rdnr. 92 ff. m. w. N. zur teilweise recht strengen Rechtsprechung.
- [11] vgl. § 6 Abs. 2a S. 6 KAG M-V
- [12] Dazu grundlegend OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 23.09.2009, 2 LB 34/08, NordÖR 2010, S. 201 ff.
- [13] Zur Vermeidung hoher Gebührensprünge wird insoweit abweichend vom Grundsatz der Periodizität eine Ansatzmöglichkeit wie im Falle von Abschreibungen angenommen, so OVG Schleswig-Holstein, aaO.
- [14] Thiem, in: Thiem / Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Loseblatt, C KAG Erl. § 6 Rdnr. 231.
- [15] OVG Brandenburg, Urteil vom 22. Mai 2002, 2 D 78/00.NE, zitiert nach juris, Rdnr. 108.
- [16] OVG Brandenburg, Urteil vom 22. Mai 2002, 2 D 78/00.NE, zitiert nach juris, Rdnr. 109.
- [17] OVG Brandenburg, a.a.O.
- [18] Dazu näher Böttcher, Kalkulatorische Kosten in der Gebührenberechnung kommunaler Einrichtungen, 1998, S. 103 ff. mit Beispielrechnungen.
- [19] Zu dessen Geltung im Abgabenrecht BVerwGE 108, S. 364 (367); 100, S. 323 (332); offener BFHE 217, S. 176 (179).
- [20] Der Hinweis von Püttner, Verwaltungslehre, 3. Aufl. 2000, S. 126, unter Umständen sei ein Verzicht auf eine Koordinierung insgesamt kostengünstiger, dürfte in derartigen Fällen praktisch kaum tragen.
- [21] LT-Drs. 13/3966, S. 47; Koblischke / Gloser, Kommunalabgabenrecht in Baden-Württemberg, 2005, § 14 Rdnr. 5, vgl. auch § 5 Abs. 2 S. 6 KAG ND, mit Hinweis in der Gesetzesbegründung auf die vergleichbare Regelung des § 14 KAG B-W, LT-Drs. 17/5422 S. 15.

- [22] LT-Drs. 13/3966, S. 47; Koblichke / Gloser, Kommunalabgabenrecht in Baden-Württemberg, 2005, § 14 Rdnr. 5.
- [23] Vgl. LT-Drs. 13/3966, S. 47.
- [24] Vgl. Thiem, in: Thiem / Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Loseblatt, Erl. § 6 KAG, Rdnr. 272a: „verlockende Möglichkeit...verdeckte (unzulässige) Gewinne zu erwirtschaften“ hier im Zusammenhang mit Abschreibungswagnissen.
- [25] Thiem, in: Thiem / Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Loseblatt, Erl. KAG § 6 Rdnr. 273 mit aus aktueller Sicht neben der Sache liegendem Hinweis auf Fehlverhalten der Verwaltung; siehe ferner Schulte / Wiesemann, in: Driehaus, Kommunalabgabenrecht, Loseblatt, § 6 Rdnr. 183; Böttcher, ; Kalkulatorische Kosten in der Gebührenberechnung kommunaler Einrichtungen, 1998, S. 193 f.; offener Dahmen, KStZ 1985, S. 223.
- [26] OVG Schleswig-Holstein, NordÖR 2000, S. 304 (306 f.) – zu Rettungsdienstseinsätzen; OVG Brandenburg, Urteil vom 22. Mai 2002, 2 D 78/00.NE, zitiert nach juris, Rdnr. 107; eine nachträgliche Einbeziehung von vorheriger Gebührenaussfälle würde wiederum gegen den Grundsatz der Periodengerechtigkeit verstoßen, siehe VG Schwerin, Urteil vom 20. April 2006, 4 A 2543/03, zitiert nach juris, Rdnr. 57.
- [27] OVG Brandenburg, Urteil vom 22. Mai 2002, 2 D 78/00.NE, zitiert nach juris, Rdnr. 107.
- [28] Siehe zur Leistungsverweigerung des Versorgers VG Frankfurt (Oder), BauR 2010, S. 257; ferner LG Neuruppin, NJW-RR 2001, S. 1667; strenger AG Siegen, WuM 1996, S. 707 f.
- [29] So aber Thiem, in: Thiem / Böttcher, Kommunalabgabengesetz Schleswig-Holstein, Loseblatt, Erl. KAG § 6 Rdnr. 275.
- [30] Siehe auch zur Möglichkeit der Einstellung des Wertverzehr unentgeltlich übernommener Anlagen – indes einen Sonderfall der neuen Länder betreffend – OVG Thüringen, LKV 2006, S. 323 f.

Linus Viezens

Kalkulation von Mitbenutzungsentgelten nach dem Verpackungsgesetz

Die Anwendung des Verpackungsgesetzes hat seit seinem Inkrafttreten am 01. Januar 2019 viel Spannung zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) und den Systemen erzeugt. Ein zentraler Streitpunkt ist die Mitbenutzung vorhandener Sammelstrukturen, die gemäß § 22 VerpackG in den Abstimmungsvereinbarungen geregelt werden soll. Für die Mitbenutzung seiner Sammelstruktur kann der Ausführende ein angemessenes Entgelt verlangen. Die Kalkulation des Mitbenutzungsentgelts richtet sich nach gebührenrechtlichen Grundsätzen.

1 Gesetzliche Grundlagen

1.1 § 22 VerpackG

Die Sammlung von restentleerten Kunststoff-, Metall- und Verbundverpackungen (LVP) an vom örE eingerichteten Wertstoffhöfen findet ihre gesetzliche Grundlage in § 22 Abs. 3 Verpackungsgesetz (VerpackG). Abs. 4 enthält Bestimmungen für die Miterfassung von Papier, Pappe und Karton (PPK). Dabei können die Systeme entweder die vom örE für die getrennte Erfassung von PPK eingerichtete Sammelstruktur mitbenutzen oder die Systeme sammeln die Nicht-Verpackungsabfälle mit.

Beiden Sammelstrukturen (für LVP an Wertstoffhöfen als auch für PPK) sind einige gesetzliche Rahmenbedingungen gemein: Der Miterfassende kann zunächst für die Mitbenutzung ein angemessenes Entgelt verlangen. Die Parteien haben sich zudem bei dessen Bestimmung an den Gebührenbemessungsgrundsätzen des § 9 BGebG zu orientieren. Weiterhin kann der Anteil der Systeme an den Abfällen nach Vorgabe des örEs entweder als Masse- oder als Volumenanteil berechnet werden.

Bei der Mitbenutzung von Wertstoffhöfen durch die Systeme ist dabei nur der Anteil der Kosten ansatzfähig, der dem Anteil der Verpackungsabfälle an der Gesamtmenge der in den Wertstoffhöfen erfassten Abfälle entspricht. Bei der Mitbenutzung der PPK-Sammelstruktur ist nur der Anteil der Kosten ansatzfähig, der dem jeweiligen Anteil der Verpackungsabfälle (bei der Sammlung durch den örE) bzw. Nicht-Verpackungsabfälle (bei der Sammlung durch die Systeme) aus PPK an der Gesamtmenge der in den Sammelbehältern erfassten Abfälle entspricht.

1.2 Gemeinsame Verwertung oder Herausgabe von PPK

Einigen sich der öRE und die Systeme auf eine gemeinsame Verwertung durch denjenigen, der die Sammlung durchführt, dann muss bei der Bestimmung des angemessenen Entgelts auch der jeweilige Marktwert der Verpackungs- bzw. Nichtverpackungsabfälle berücksichtigt werden.

Subsidiär gegenüber einer Vereinbarung der gemeinsamen Verwertung (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 113) kann jeweils derjenige, der die Sammlung des anderen mitbenutzt, die Herausgabe seines Masseanteils verlangen. Dieser muss dem Anteil an der Gesamtmasse der in den Sammelbehältern erfassten Abfälle entsprechen, der in seiner Verantwortung zu entsorgen ist. Derjenige, der den Herausgabeanspruch geltend macht, hat die durch die Übergabe der Abfälle zusätzlich verursachten Kosten zu tragen. Zudem hat er einen Wertausgleich für den Fall zu leisten, dass der Marktwert des an ihn zu übertragenden Masseanteils an dem Sammelgemisch über dem Marktwert der Verpackungs- bzw. Nichtverpackungsabfälle liegt, die er bei einer getrennten Sammlung in eigener Verantwortung zu entsorgen hätte.

Nachdem zwischen den Systemen und den Kommunen lange Streit bestand, wem das von den Kommunen bzw. den von ihnen beauftragten Drittunternehmen gesammelte Altpapier gehört, hat der BGH 2015 entschieden (Urteil vom 16.10.2015, V ZR 240/14), dass die Systembetreiber kein Miteigentum an dem PPK-Sammelgemisch erwerben. Die durch das Verpackungsgesetz geschaffene Anspruchsgrundlage auf Herausgabe der Verpackungen steht im Widerspruch zu dieser Entscheidung des BGH. Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) hat sich entsprechend gegen die neue Regelung ausgesprochen, da er darin eine einseitige Parteinahme zugunsten der Systeme sieht.

1.3 Gebührenbemessungsgrundsätze des § 9 BGebG

Nachfolgend sollen die wichtigsten der sich aus der Anwendung des § 9 BGebG ergebenden Gebührenbemessungsgrundsätze dargestellt werden.

§ 9 Abs. 1 Satz 1 BGebG beinhaltet den Kostendeckungsgrundsatz: Die Gebühr soll die mit der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung verbundenen Kosten decken. Damit geht auch das Kostenüberschreitungsverbot einher. In die Gebühr sind die mit der Leistung regelmäßig verbundenen Auslagen (wie Fremdleistungsentgelte) einzubeziehen. Als Kosten für die Berechnung der Gebühr sind gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. § 3 Abs. 3 BGebG Einzel- und Gemeinkosten ansatzfähig, insbesondere Personal- und Sachkosten sowie kalkulatorische Kosten. Zu den Gemeinkosten zählen auch die Kosten der Rechts- und Fachaufsicht. § 9 Abs. 1 BGebG wird durch die AGebV konkretisiert. § 2 Abs. 2 AGebV verweist dazu wiederum auf das Handbuch zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung, das einheitliche Grundsätze für behördenspezifische KLR-Systeme festlegt. § 7 Abs. 1 AGebV enthält nähere Bestimmungen zu kalkulatorischen Kosten, § 7 Abs. 3 AGebV zu kalkulatorischen Abschreibungen (siehe dazu 2.).

1.4 Praxishinweise

Die kommunalen Spitzenverbände und der VKU haben sich gemeinsam mit den dualen Systemen auf die sogenannte Orientierungshilfe verständigt, die als eine unverbindliche Hilfestellung für Abstimmungsverhandlungen genutzt werden kann. Dieser und den dazugehörigen Hinweisen und Anlagen sind unter anderem auch hilfreiche Hinweise zur Kalkulation zu entnehmen: Die Kalkulation sollte durch Nachweise und Belege ordnungsgemäß dokumentiert werden. Sollte ein Rechtsstreit über die Kalkulation drohen, kann es sinnvoll sein, durch einen Gutachter überprüfen zu lassen, ob die Kalkulation mit dem Gebührenrecht übereinstimmt. Für den Fall, dass eine Regelung über die Mitbenutzungsentgelte nicht besteht oder zu einem späteren Zeitpunkt wegfällt, bestimmt § 12 Abs. 2 der Orientierungshilfe, dass die Systeme dem öRE auf dessen Verlangen diejenigen nachgewiesenen Kosten anteilmäßig erstatten müssen, die diesem gemäß § 9 BGebG und der AGebV für die Mitbenutzung entstehen.

2 Kalkulation Eigenleistung

Die Kalkulation des Mitbenutzungsentgelts setzt sich bei einer Eigenleistung des öREs folgendermaßen zusammen:

$$\begin{aligned} & \text{Vollkosten} \\ & \times \text{ Masse-/Volumenanteil bzw. Verhältnisfaktor} \\ & - \text{ Erlösbeteiligung (Mitverwertung) oder} \\ & + \text{ Übergabekosten + ggf. Wertausgleich (Herausgabe)} \\ & = \text{ Mitbenutzungsentgelt} \end{aligned}$$

Es wird eine Vollkostenrechnung vorgenommen. Das heißt, dass alle anfallenden Kosten, aufgeteilt in Einzel- und Gemeinkosten, anzusetzen sind.

Die Einzelkosten bestehen aus Personal- und Sachkosten sowie kalkulatorischen Kosten. Die Personal- und Sachkosten werden als Plankosten angesetzt oder alternativ als Ist-Kosten, die mit einer Preisgleitklausel angepasst werden können. Beim Ansetzen von kalkulatorischen Kosten gehen an Stelle der tatsächlichen Aufwendungen kalkulatorische Beträge in die Kostenrechnung ein, die nach kostenrechnerischen Gesichtspunkten ermittelt werden (Waldmann/ Müller in Ebisch/ Gottschalk, Preise und Preisprüfungen bei öffentlichen Aufträgen, 8. Auflage 2010, LSP Nr. 37, Rn. 1). Zu den kalkulatorischen Kosten gehören gemäß § 7 Abs. 1 AGebV kalkulatorische Versorgungszuschläge, kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, kalkulatorische Mieten und kalkulatorische Wagnisse. Dabei werden kalkulatorische Abschreibungen anhand ihrer Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwerte berechnet, § 7 Abs. 3 AGebV. Werden kalkulatorische Mieten angesetzt, dürfen gemäß § 7 Abs. 5 AGebV bezüglich desselben

Sachverhalts keine kalkulatorischen Abschreibungen, Zinsen und Wagnisse berücksichtigt werden. Auch darf die kalkulatorische Miete keinen Unternehmergewinn enthalten.

Gemeinkosten sind indirekte Kosten, die gemeinsam für eine Anzahl von Leistungen entstehen. Gemäß § 3 Abs. 2 AGebV sind das Kosten für die Leitung, die Bereitstellung und Bereithaltung der allgemeinen Verwaltungsbereiche, die Rechts- und Fachaufsicht und sonstige Bereiche, die die Leistungserbringung vorbereiten, nachbereiten oder sonst unterstützen. Praktisch gesehen sind das zum Beispiel die Kosten für die Geschäfts- und Betriebsleitung, die Organisation der Sammlung und das Kundenmanagement, die Tourenplanung oder für die EDV. Weiterhin zählen Mieten für Geschäftsräume dazu, Kosten für die Verwiegung oder Kosten für die Wartung von Behältern und Fahrzeugen.

Bei der Verteilung der Gemeinkosten sind sachgerechte Maßstäbe anzuwenden, die an den Zeit-, Personal- oder Sachaufwand anknüpfen sollen, der für die Leistung erforderlich ist. Ist diese Verteilung nicht oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand möglich, so werden die Gemeinkosten mit einem angemessenen prozentualen Zuschlag auf die Einzelkosten angesetzt. Dieser Gemeinkostenzuschlag kann beispielsweise mit Bezugsgrößen wie Stunden, Mitarbeiterzahlen, Mengenströme oder der Summe der Einzelkosten errechnet werden.

Für die Kalkulation des angemessenen Mitbenutzungsentgelts wird der Anteil der Vollkosten, der auf die Systeme entfällt, als Masse- bzw. Volumenanteil bzw. über einen Verhältnisfaktor berechnet. Anschließend wird im Falle der gemeinsamen Verwertung gemäß § 22 Abs. 4 Satz 6 VerpackG die Erlösbeteiligung abgezogen. Im Falle der Herausgabe gemäß § 22 Abs. 4 Satz 7 und 8 VerpackG werden die Übergabekosten und gegebenenfalls der Wertausgleich hinzugerechnet (zur Kalkulation von Erlösbeteiligung und Herausgabemenge sowie Wertausgleich siehe 6. und 7.).

3 Kalkulation Fremdleistung

Im Falle der Fremdleistung, also einer Drittbeauftragung eines Entsorgungsunternehmens durch den öRE, folgt die Kalkulation dem gleichen Aufbau wie die Kalkulation bei einer Eigenleistung des öRE. Die Vollkosten werden mit dem Masse- oder Volumenanteil bzw. dem Verhältnisfaktor multipliziert, die Erlösbeteiligung hinzugerechnet oder die Übergabekosten und der Wertausgleich abgezogen.

Die Vollkosten setzen sich in diesem Fall jedoch aus dem Entgelt für die Drittbeauftragung und den Gemeinkosten zusammen. Wurde die Leistung per Vergabeverfahren vergeben, so muss als Entgelt das Ausschreibungsergebnis angesetzt werden. Besteht keine Ausschreibungspflicht, muss das öffentliche Preisrecht bei der Kalkulation beachtet werden. Das ist zum Beispiel bei der In-house-Vergabe oder interkommunaler Zusammenarbeit der Fall. Hier gelten die Verordnung PR Nr. 30/53 über die Preise bei öffentlichen Aufträgen und deren Anlage "Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten".

4 Volumen- oder Masseanteil

Sowohl bei der Mitbenutzung von Wertstoffhöfen als auch bei der Nutzung der PPK-Sammelstruktur hat der öRE ein Wahlrecht, ob der ansatzfähige Anteil zur Berechnung des Mitbenutzungsentgelts als Masse- oder als Volumenanteil berechnet werden soll. Bei PPK-Verpackungsabfällen birgt diese Regelung in der Praxis einiges an Streitpotential.

Da Verpackungsabfälle ein höheres Volumen haben als die PPK-Abfälle, die in die Entsorgungspflicht der öRE fallen (z.B. Deinking-Papier), ist die Kalkulation mit dem Anteil des Volumens der Verpackungen an den Gesamtabfällen für den öRE regelmäßig vorteilhafter. Es soll aber in jedem Fall diejenige Berechnungsmethode gewählt werden, „die die tatsächliche Kostenverteilung am gerechtesten wiedergibt“ (vgl. BT-Drs. 18/11274, S.112/113).

Zwischen den Systemen und den öRE führt das Thema aktuell zu Verwerfungen. Die Systeme haben mit einer deutlichen Kostensteigerung zu rechnen. Wesentlicher Streitpunkt ist die Verpressung der Verpackungen im Sammelfahrzeug, die nach Auffassung der Systeme bei der Kalkulation der Mitbenutzungsentgelte berücksichtigt werden sollte. Dem ist entgegenzuhalten, dass das Volumen der Verpackungen lediglich im Fahrzeug geringer ist, im Sammelbehälter ist noch keine Verpressung erfolgt und ab der Umschlagstation nimmt das Volumen wieder zu. Die Verpressung im Sammelfahrzeug ändert nichts daran, wie häufig die Sammelbehälter geleert werden müssen und dass durch das höhere Volumen der Verpackungen auch höhere Kosten entstehen.

Die Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-Management GmbH (INFA) hat für den VKU Untersuchungen zur Zusammensetzung der Altpapier-Sammlung vorgenommen. Die Volumenanteile der Verpackungen im Sammelbehälter liegen laut dem entsprechenden Gutachten zwischen 64 – 71 %. Die Systeme haben ein noch nicht vollständig veröffentlichtes Gutachten bei der cyclos GmbH beauftragt.

Für die Berechnung des Anteils kann jedoch nicht nur entweder zwischen Volumen- oder Masseanteil gewählt werden – auch ein gemischter Maßstab ist möglich. Dieser wird dann als Faktor angegeben, mit dem die Kosten pro Tonne multipliziert werden. Beispielsweise ergibt ein Volumenanteil von 50 % mit einem Masseanteil von 33 % einen Faktor von 1,51.

5 Erlösbeteiligung (PPK)

Die Systeme sollen bei einer gemeinsamen Verwertung angemessen an den Gesamterlösen aus der Vermarktung der PPK-Abfälle beteiligt werden. Fließt also beispielsweise einem öRE durch die Mitverwertung der PPK-Verpackungen aufgrund des aktuellen Marktwertes für Altpapier ein Erlös aus der Verpackungsverwertung zu, so muss er diesen bei der Berechnung des angemessenen Entgelts für die Mitbenutzung seiner Sammelstrukturen abziehen. Beim Verkauf der PPK-Abfälle erzielen Verkaufsverpackungen deutlich niedrigere Verwertungserlöse als das Papier, das von den öRE zu

entsorgen ist. Der jeweilige Marktwert ist bei der Bestimmung des Mitbenutzungsentgelts zu berücksichtigen. Die Beteiligung soll entsprechend ihrem Marktanteil gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 14 VerpackG erfolgen. Dabei ist auf den Masseanteil der Verkaufsverpackungen abzustellen.

Bei der Mitverwertung sind die Verwertungsquoten gemäß § 16 VerpackG zu beachten. Den Systemen ist im Anschluss ein nach dem Verpackungsgesetz gültiger Verwertungsnachweis zukommen zu lassen (vgl. BT-Drs. 18/11274, S. 113).

Der Altpapierpreis unterliegt regelmäßig starken Marktschwankungen. Deshalb könnte die Vereinbarung von Festpreisen zu finanziellen Nachteilen für eine Partei führen.

6 Kalkulation der Erlösbeteiligung

Die Erlösbeteiligung der Systeme an den PPK-Abfällen kann mit der folgenden Formel errechnet werden, die sich an einem Formelbeispiel des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands (BKPV) orientiert:

$$\begin{aligned}
 &\text{Gesamterlös des örE aus PPK-Verwertung/t} \\
 &\times \left(\frac{\text{Masseanteil der Systeme} \times \text{entsprechender Preisindex}}{\left(\text{Masse-Anteil des örE} \times \text{entsprechender Preisindex} + \text{Masse-anteil der Systeme} \times \text{entsprechender Preisindex} \right)} \right) \\
 &\times \text{Marktanteil des Systems für PPK gem. § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 14 VerpackG} \\
 &= \underline{\underline{\text{Erlösanteil des Systems/t}}}
 \end{aligned}$$

Abbildung1: Berechnung Erlösanteil des Systems/t

Der Berechnung wird der von dem örE durch die PPK-Verwertung erzielte Gesamterlös zugrunde gelegt und mit einem Wert multipliziert, der den Masseanteil der Systeme bewertet. Der Wertunterschied zwischen den Verpackungen der Systeme und den Abfällen des örE wird dabei mit einem entsprechenden Preisindex berücksichtigt. Als Preisindex bietet sich beispielsweise der fortgeschriebene EUWID-Mittelwert an, z.B. für Kaufhausaltpapier in Bezug auf den Masseanteil der Systeme oder für Deinking-Papier bezogen auf den Masseanteil des örEs. Durch Multiplikation mit dem Marktanteil des Systems beschreibt das Ergebnis den individuellen Erlösanteil des jeweiligen Systems pro Tonne.

7 Kalkulation der Herausgabemenge und des Wertausgleichs

Die Herausgabemenge errechnet sich aus dem tatsächlich im Vertragsgebiet im jeweiligen Abrechnungsmonat erfasste Gesamtmenge PPK multipliziert mit dem Masseanteil an den PPK-Abfällen, der aus Verpackung besteht. Es wird hier ebenfalls der Marktanteil des Systems für PPK gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 14 VerpackG berücksichtigt.

$$\begin{aligned} & \text{Gesamtmenge PPK} \\ & \times \text{Anteil der Verkaufsverpackungen} \\ & \times \text{Marktanteil des Systems} \\ & = \text{Herausgabemenge} \end{aligned}$$

Der Wertausgleich, der dem System vom öRE zusteht, ergibt sich aus folgender Berechnung: Der pro Tonne aus der PPK-Verwertung erzielte Gesamterlös des öRE wird entsprechend dem Masseanteil des Systems berechnet. Zu diesem Wert kommen die entsprechenden Übergabekosten hinzu und der Erlösanteil der Systeme wird abgezogen. Der Erlösanteil der Systeme ist der unter 6. kalkulierte Wert, jedoch ohne Berücksichtigung des jeweiligen Marktanteils des Systems für PPK gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 Nr. 14 VerpackG.

$$\begin{aligned} & \text{Gesamterlös des öRE aus PPK-Verwertung/t} \\ & \times \text{Masseanteil der Systeme} \\ & + \text{Übergabekosten} \\ & - \text{Erlösanteil der Systeme} \\ & = \text{Wertausgleich} \end{aligned}$$

8 Umsatzsteuerpflicht

Ob für die Mitbenutzungsentgelte eine Umsatzsteuerpflicht besteht, ist nicht abschließend entschieden. Der VKU hat beim Bundesfinanzministerium um eine Klarstellung der rechtlichen Situation gebeten, welche bisher noch nicht vorliegt. Bisher geht die Finanzverwaltung davon aus, dass der öRE die Entgelte in einem Betrieb gewerblicher Art i.S.d. § 4 KStG vereinnahmt und sie daher umsatzsteuerpflichtig sind.

Autorenverzeichnis

Matthias Adloff

INFA – Institut für Abfall, Abwasser und
Infrastruktur-Management GmbH
Beckumer Straße 39
59229 Ahlen

Ayah Alassali

Technische Universität Hamburg-Harburg
Institut für Umwelttechnik und Energiewirtschaft
Harburger Schloßstraße 36
21079 Hamburg

Susanne Blask

PKF FASSETL SCHLAGE
Schifferstraße 210
47059 Duisburg

Stefanie Buchenroth

Landratsamt Ludwigsburg
Hindenburgstraße 30
71638 Ludwigsburg

Stephan Gotsch

Mazars GmbH & Co. KG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft
Kleine Brüdergasse 3
01067 Dresden

Philipp Hermisson

Mazars Rechtsanwaltsgesellschaft mbH
Alt-Moabit 2
10557 Berlin

Gabriele Kirchhof

Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Rothenbaumchaussee 78
20148 Hamburg

Prof. Dr. Kerstin Kuchta

Technische Universität Hamburg-Harburg
Institut für Umwelttechnik und Energiewirtschaft
Harburger Schloßstraße 36
21079 Hamburg

Nicole Kuhn

Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Rothenbaumchaussee 78
20148 Hamburg

Sarah Löhn

Technische Universität Hamburg-Harburg
Institut für Umwelttechnik und Energiewirtschaft
Harburger Schloßstraße 36
21079 Hamburg

Dr. Michael Meetz

uve GmbH für Arbeitsschutz GmbH
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Andreas Meyer

Verband kommunaler Unternehmen e.V.
Invalidenstraße 91
10115 Berlin

Dr. Hans-Peter Obladen

Akademie Dr. Obladen GmbH
Am Mühlenturm 74
46519 Alpen

Caterina Picuno

Technische Universität Hamburg-Harburg
Institut für Umwelttechnik und Energiewirtschaft
Harburger Schloßstraße 36
21079 Hamburg

Jörg Schelling

Abfallwirtschaftsbetrieb Landkreis Ammerland
Ammerlandallee 12
26655 Westerstede

Dieter B. Schütte

Schütte & Horstkotte Rechtsanwälte
Goethestraße 27
18209 Bad Doberan

Torsten Stockem

Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Rothenbaumchaussee 78
20148 Hamburg

Matthias Veihelmann

Schütte & Horstkotte Rechtsanwälte
Plauener Straße 163-165
13053 Berlin

Linus Vizens

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

ISBN 978-3-7376-0794-0

