

**08.08.2016**
**Drucksache 094/16**

Errichtung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) für die Aufgabe des Sammelns und Transportierens von Abfällen in der Trägerschaft der Gemeinden Bönen und Holzwickede sowie des Kreises Unna

Gremium	Sitzungsdatum	Beschlussstatus	Beratungsstatus
Ausschuss für Natur und Umwelt	05.09.2016	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Vergaben	14.09.2016	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreisausschuss	26.09.2016	Empfehlungsbeschluss	öffentlich
Kreistag	27.09.2016	Entscheidung	öffentlich

<b>Organisationseinheit</b>	Steuerungsdienst
<b>Berichterstattung</b>	Kreisdirektor Dr. Thomas Wilk

<b>Budget</b>	01	Zentrale Verwaltung
<b>Produktgruppe</b>	01.01	Gesamtsteuerung und Finanzwirtschaft
<b>Produkt</b>	01.01.03	Kommunalaufsicht und Beteiligungen

<b>Haushaltsjahr</b>	2016	<b>Ertrag/Einzahlung [€]</b>	
		<b>Aufwand/Auszahlung [€]</b>	10.000

### Beschlussvorschlag

1. Der Errichtung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) für die Aufgabe des Sammelns und Transportierens von Abfällen in der Trägerschaft der Gemeinden Bönen und Holzwickede sowie des Kreises Unna wird zugestimmt.
2. Die in der Anlage abgedruckte Satzung für das gemeinsame Kommunalunternehmen „**GWA Kommunal Anstalt öffentlichen Rechts**“ wird beschlossen.

3. Der Kreistag wählt für die Dauer seiner Wahlzeit neben dem gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW) als Mitglied bestimmten Landrat folgende Personen in den Verwaltungsrat der Anstalt öffentlichen Rechts:

Ordentliches Mitglied: \_\_\_\_\_

Vertreter: \_\_\_\_\_

Ordentliches Mitglied: \_\_\_\_\_

Vertreter: \_\_\_\_\_

4. Gleichzeitig wird der Landrat beauftragt, alle weiteren zur Gründung des Kommunalunternehmens notwendigen Maßnahmen einschließlich der Beendigung gegebenenfalls bestehender Drittbeauftragungen zu vollziehen.

# Sachbericht

## 1. Sachlicher Hintergrund

Aufgrund der landesabfallrechtlichen Regelungen sind kreisangehörige Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zuständig für die Einsammlung der Abfälle aus privaten Haushaltungen in ihrem jeweiligen Gebiet. Ferner sind diese Abfälle zu den von den Kreisen vorgehaltenen Entsorgungsanlagen zu transportieren.

Diese Aufgaben können die Städte und Gemeinden selbst oder durch Drittbeauftragte wahrnehmen lassen. Um die entsprechenden Leistungen durch Dritte erbringen zu lassen, ist in der Regel die Durchführung entsprechender Ausschreibungsverfahren notwendig. Die so zu vergebenden Aufträge sollen dabei eine ausreichende Laufzeit umfassen, um nicht Abschreibungszeiträume für die leistungsbezogenen Investitionen zu kurz ausfallen zu lassen. Diese längerfristigen Auftragszeiträume haben aber in der Regel zur Folge, dass die Bieter laufzeitorientierte Risikozuschläge einkalkulieren. Ferner müssen sie als erwerbswirtschaftliche Unternehmen auch das Ziel dauerhafter Gewinnmargen berücksichtigen. Den so kalkulierten Leistungsentgelten ist ferner stets die Mehrwertsteuer in Höhe von derzeit 19 % hinzuzurechnen, die von den Kommunen als Auftraggeber und somit von allen Abfallgebührenzählern vergütet werden muss.

Die Beaufschlagung der tatsächlichen Leistungskosten mit Risikozuschlägen, Gewinnmargen und insbesondere der Mehrwertsteuer, legt die Überlegung nahe, ob es Möglichkeiten gibt, die Leistungen der Abfallsammlung vor Ort günstiger kommunal zu organisieren.

Da es generell Sinn macht, gleichgelagerte Ziele gemeinsam zu verfolgen, haben hierzu die Gemeinden Bönen und Holzwickede unter Mitwirkung des Kreises Unna und seiner abfallwirtschaftlichen Tochtergesellschaft GWA die Initiative ergriffen. Die beteiligten Partner haben dabei unterschiedliche Möglichkeiten einer kostengünstigen Zusammenarbeit ausgelotet und geprüft.

Ziel war es, möglichst eine Kooperationsgrundlage zu finden, die Folgendes bietet:

- Kostengünstige und transparente Leistungserbringung,
- Nutzung von Synergien, insbesondere durch größere Leistungsumfänge,
- Schaffung bzw. Sicherstellung der direkten Einflussnahme auf die örtliche operative Leistung der Abfallsammlung,
- Beibehaltung der vollständigen örtlichen Souveränität,
- Reduzierung der Mehrwertsteuerbelastung,
- angemessene Tarifbedingungen für die Beschäftigten.

Eine wesentliche Grundlage der Prüfungen und Bewertungen ist eine Kostenkalkulation für die gemeinsame Abfallsammlung, die sowohl auf den bisherigen umfassenden operativen Erfahrungen der GWA-Gruppe (als operativem Abfallsammler in Bönen) als auch auf den Gebiets- und Behälterdaten der beteiligten Kommunen beruht. Diese Kalkulation zeigt für alle Partner ein nicht unerhebliches Einsparpotenzial auf. Es wird derzeit davon ausgegangen, dass die gebührenrelevanten Sammelkosten in Bönen und Holzwickede auf der Basis der Kalkulation für das Jahr 2016 um mindestens rund 10 % reduziert werden können. Diese Kostenreduzierung führt zu einer direkten Entlastung der Haushalte in Holzwickede und Bönen und letztendlich der Gebührenzahler.

Der Kreis Unna kann sich zum Vorteil der Gebührenzahler ebenfalls in diese Kooperation einbringen. Der Kreis organisiert mit der GWA die gemeinsame Erfassung von Leichtverpackungen (bekannt geworden unter dem „Grünen Punkt“) einerseits und so genannten stoffgleichen Nichtverpackungsmaterialien andererseits über die kreisweit eingeführte Wertstofftonne. Im Verhältnis zu den Betreibern von Rücknahme-Systemen für Verkaufsverpackungen obliegt es dabei dem Kreis Unna, sich um die Einsammlung und Verwertung des Mengenäquivalents der Wertstoffe zu kümmern, die nicht als Verpackungen gelten. Als zu Grunde zu

legender Mengenanteil, der in diese Zuständigkeit des Kreises Unna fällt, wurde dabei das Stadtgebiet Unna in Abgrenzung zum übrigen Kreisgebiet abgestimmt. Durch das Einbringen der Wertstoffeffassungen in diesem Gebiet in die angestrebte Kooperation der Gemeinden Bönen und Holzwickede könnten somit nicht nur weitere Synergien und Kostenvorteile für das Kommunalunternehmen gewonnen werden, sondern auch die Kostenbelastung des Abfallgebührenhaushaltes des Kreises Unna reduziert werden. Auch dieser Vorteil käme mittelbar allen Abfallgebührenzahlern im Kreis Unna und somit auch der Bevölkerung in Bönen und Holzwickede zu Gute.

Der Kreis Unna verfolgt ferner das Ziel, die Beseitigungs- und Verwertungsanlagen, die in seinem Auftrag betrieben werden, betriebswirtschaftlich optimal auszulasten. Hierzu gehört eine an die betrieblichen Bedürfnisse angepasste, möglichst kontinuierliche „just-in-time-Belieferung“ der in den Städten und Gemeinden eingesammelten Abfälle. Der Kreis will deshalb durch die Mitwirkung an der angestrebten interkommunalen Kooperation die Grundlage schaffen, die Abfallanlieferungen zu den Kreisentsorgungsanlagen so verbessern zu können, dass die betrieblichen Belange Berücksichtigung finden.

## **2. Rechtliche Ausgestaltung**

Als optimal geeignete Grundlage für diese Kooperation bietet sich die Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens in der Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts an.

Gemäß § 114 a Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) haben Kommunen die Möglichkeit, Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) zu errichten. Die AöR soll dabei die Vorteile privater Rechtsformen unter Beibehaltung der Einbindung in das öffentliche Recht eröffnen.

Das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW) bietet mittlerweile die Möglichkeit, dass auch mehrere Gemeinden und Kreise ein gemeinsames Kommunalunternehmen gründen und in gemeinsamer Trägerschaft führen (§ 27 GkG NRW). Die Rechtsverhältnisse der Beteiligten werden in einer Unternehmenssatzung geregelt. Die notwendigen Regelungsinhalte ergeben sich aus der Kommunalunternehmensverordnung (KUV) sowie § 28 GkG NRW und sind in der beigefügten Satzung berücksichtigt.

Insgesamt bietet eine interkommunale AöR folgende Vorteile:

- Handeln wie ein privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen;
- Vergabefreie Übertragung von Aufgaben auf die AöR;
- Gewährträgerhaftung der Kommunen; dies führt z. B. zu günstigen Konditionen bei der Finanzierung. Allerdings besteht der rein theoretische Nachteil, über keine GmbH-typische Haftungsbeschränkung zu verfügen.
- Die Leistungen einer AöR sind bei entsprechender Übertragung der Aufgaben nicht umsatzsteuerpflichtig, ebenso fallen keine Ertragssteuern (auch keine Gewerbesteuer) an; es besteht im Umkehrschluss aber auch keine Vorsteuerabzugsberechtigung („Kauf zu Bruttopreisen“);

- Bei gemeinsamer interkommunaler Aufgabenerfüllung ergeben sich allein über die größeren Gebietseinheiten spürbare Synergieeffekte, ohne dass örtliche Besonderheiten aufgegeben werden müssen.
- Das gemeinsame Kommunalunternehmen ist grundsätzlich offen für die Aufnahme weiterer interessierter kommunaler Partner bzw. Aufgaben.

### 3. Inhaltliche Ausgestaltung

Die vorerwähnten Ziele, Rahmenbedingungen und Optionen führten im Ergebnis der Gespräche zu folgenden Eckpunkten hinsichtlich der vorgeschlagenen Gründung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens:

1. Die AöR trägt den Namen „**GWA Kommunal Anstalt öffentlichen Rechts**“.
2. Das Stammkapital in Höhe von **30.000,00 €** wird in einem Verhältnis von jeweils einem Drittel von den Gemeinden Bönen und Holzwickede sowie dem Kreis Unna eingebracht. Der Betriebssitz der gemeinsamen AöR wird zunächst in Bönen, Industriestraße 3, angesiedelt. Von dort aus sollen die Einsatzleitung und die Disposition erfolgen. Die kaufmännische Geschäftsbesorgung erfolgt über den Kreis Unna bzw. seine Kreisentsorgungsunternehmen.
3. Alle notwendigen Investitionen der AöR werden vorwiegend fremdfinanziert. Dazu gehört der Erwerb der Fahrzeuge, Müllbehälter und sonstiger Betriebsausstattung der AöR. Soweit sinnvoll und möglich, soll aus Gründen der Wirtschaftlichkeit eine zumindest teilabgeschriebene Betriebsausstattung genutzt werden (insbesondere hinsichtlich der Behälter). Anzumerken ist, dass Investitionsgüter dabei mangels Vorsteuerabzugsberechtigung der AöR nur zum Bruttowert erworben werden können.
4. Das Kommunalunternehmen soll, um den Mehrwertsteuereffekt möglichst auszuschöpfen, sämtliche Leistungen grundsätzlich selbst abwickeln und dabei vorrangig eigenes Personal einsetzen. Dabei soll der Tarifvertrag der Privaten Entsorgungswirtschaft Anwendung finden. Um Arbeitsplatzverluste zu vermeiden, soll den bislang operativ eingesetzten Personalkräften grundsätzlich die Möglichkeit angeboten werden, die bislang wahrgenommene Arbeit in Zukunft für das gemeinsame Kommunalunternehmen zu erbringen.
5. Das gemeinsame Kommunalunternehmen soll das operative Geschäft zum 01. Januar 2017 aufnehmen, da die derzeitige Drittbeauftragung der Gemeinde Holzwickede zu diesem Zeitpunkt endet. In Bönen kann der Entsorgungsvertrag mit einer von der GWA geführten Arbeitsgemeinschaft entsprechend vorzeitig aufgelöst werden. Die separaten Beauftragungen für die Altpapiersammlung sollen parallel beendet werden. Die Übernahme der Aufgaben des Kreises Unna ist ebenfalls zum 01.01.2017 möglich.
6. Die Satzungshoheit verbleibt bei den beteiligten Kommunen. Das heißt, dass die Gebührenberechnung, Gebührensatzung und Gebühreneinzahlung weiterhin durch die Gemeinde Bönen bzw. die Gemeinde Holzwickede erfolgt.
7. Der Verwaltungsrat des Kommunalunternehmens besteht aus neun Mitgliedern, und zwar gemäß § 28 Abs. 2 GkG NRW der Hauptverwaltungsbeamtin beziehungsweise den Hauptverwaltungsbeamten ihrer Träger sowie je zwei weiteren Personen.

Zu den ersten Aufgaben des Verwaltungsrats gehören die Bestellung des Vorstandes, die Feststellung eines Wirtschaftsplans und der Abschluss der genannten Verträge zur Beschaffung der Betriebsausstattung.

8. Der dieser Vorlage beigefügte Satzungsentwurf ist in enger Abstimmung mit den Beteiligten erstellt und auch der zuständigen Kommunalaufsicht (Bezirksregierung Arnsberg) vorgelegt worden. Er berücksichtigt die Vorgaben und Wünsche der Partner sowie die rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen. Die Satzung regelt u. a. den Aufgabenbereich des Kommunalunternehmens als gemeinsame AöR, die Stammkapitalausstattung, die Zuständigkeit des Vorstandes und des Verwaltungsrats und bildet die Grundlage für die gesamte Geschäftstätigkeit. Die Satzung tritt am Tage nach der Bekanntmachung im Amtsblatt der Bezirksregierung Arnsberg in Kraft und die Errichtung der gemeinsamen AöR wird wirksam. Voraussetzung hierfür sind gleichlautende Beschlüsse der Räte der Gemeinden Bönen und Holzwickede sowie des Kreistags und eine Genehmigung der Aufsichtsbehörde (§ 27 Abs. 4 und 5 GkG NRW).
9. Die Kostenkalkulation beruht zunächst auf einer Gesamtbetrachtung der Kosten der jeweiligen örtlichen Entsorgungslogistik. Für die Zukunft ist geplant, dass innerhalb des Kommunalunternehmens Spartenrechnungen geführt werden, die eine konkrete Kostenzuordnung für die Leistungen in den einzelnen Kommunen möglich macht. Für die Anfangsphase wurde zwischen den Beteiligten ein Kostenverteilungsschlüssel erarbeitet, der als Grundlage für die ersten Abrechnungen dienen soll und dem Ziel Rechnung trägt, für alle Beteiligten eine angemessene Kostenersparnis herbeizuführen.
10. Im Rahmen der Betriebsführung wird darauf zu achten sein, dass im Wirtschaftsplan und im Jahresabschluss die Belange des Kommunalabgabengesetzes (KAG) hinreichend berücksichtigt werden, um den beteiligten Kommunen eine sachgerechte und rechtssichere Gebührenkalkulation zu ermöglichen.

Das angestrebte Vorhaben stößt auch bei anderen kreisangehörigen Städten und Gemeinden auf Interesse. Sobald (z. B. vor dem Hintergrund auslaufender Drittbeauftragungen) die Möglichkeit besteht, dem gemeinsamen Kommunalunternehmen beizutreten, werden hierzu entsprechende Verhandlungen im Einvernehmen mit den Gründungspartnern geführt werden können. Fest steht jedenfalls schon jetzt, dass sich die dargestellten Vorteile der interkommunalen Kooperationen durch einen Ausbau in örtlicher Nähe zum Vorteil aller noch weiter entwickeln lassen können.

Unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte wird vorgeschlagen, ein gemeinsames Kommunalunternehmen in der Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts zusammen mit den Gemeinden Bönen/Holzwickede und dem Kreis Unna zu gründen und die entsprechenden Beschlüsse zu fassen.

## **Anlagen**

Satzung des Kommunalunternehmens „GWA Kommunal Anstalt öffentlichen Rechts“