

<b>Beschlussvorlage</b>		Drucksachen-Nr : <b>VII/2011/116</b>
<b>Umweltausschuss</b>	nicht öffentlich	<b>14.06.2011</b>
<b>Kreisausschuss</b>	nicht öffentlich	<b>15.06.2011</b>
<b>Kreistag</b>	öffentlich	<b>15.06.2011</b>

**Tagesordnungspunkt**

**Umwandlung des bisherigen Regiebetriebes "Amt für Umweltschutz und Abfallwirtschaft" (Amt 70) in eine kommunale Anstalt**

**Beschlussvorschlag:**

**Der Regiebetrieb „Amt für Umweltschutz und Abfallwirtschaft“ – Amt 70 -, in der die Einrichtungen Abfallwirtschaft und Fäkalschlamm Entsorgung geführt werden, ist zum 01.01.2012 in eine kommunale Anstalt (Anstalt öffentlichen Rechts, AöR) zu überführen.**

**Die Verwaltung wird beauftragt, die erforderlichen Verfahrensschritte durchzuführen und die notwendigen Beschlüsse für die Umwandlung des Regiebetriebes und die Errichtung der kommunalen Anstalt vorzubereiten.**

**Sach- und Rechtslage:**

**1. Situationsbeschreibung**

Das Amt für Umweltschutz und Abfallwirtschaft des Landkreises Aurich wird seit dem 01.01.1994 als sogenannter optimierter (Netto-) Regiebetrieb nach § 110 (1) NGO geführt. Die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen erfolgen auf Grundlage der Vorschriften des Handelsgesetzbuches (HGB).

Durch die Einführung des Neuen Kommunalen Rechnungswesens (NKR) ergibt sich in formaler Hinsicht ein Handlungsbedarf. Mit dem Ende der Übergangsfrist zum 31.12.2011 entfällt das bisherige Wahlrecht für Regiebetriebe, entweder die Vorschriften des NKR oder die des HGB anzuwenden. Das bedeutet, der Regiebetrieb müsste ohne Änderung der Organisationsform das Rechnungswesen zum 01.01.2012 von der bisherigen kaufmännischen Buchführung auf die sogenannte doppische Haushaltsführung umstellen. Die Umstellung wäre nicht nur mit einem relativ hohen Aufwand verbunden, sondern würde auch dazu führen, dass keine Vergleichbarkeit mehr mit den Vorjahren gegeben wäre. Darüber hinaus wäre dies mit erheblichen Umstellungskosten für eine neue Software und Schulungen der Mitarbeiter verbunden. Schon lange eingeführte und bewährte Strukturen bei den Einrichtungen Abfallwirtschaft und Fäkalschlamm Entsorgung würden bei einem Systemwechsel auf das NKR nicht länger beibehalten werden können. Das kommunale Rechnungswesen eignet sich weniger für die Abfallwirtschaft und Fäkalschlamm Entsorgung als die schon seit Jahren erfolgreich praktizierte



kaufmännische Buchführung, so dass - insgesamt betrachtet - eine solche Umstellung als Rückschritt zu bezeichnen wäre.

Aus dieser Situation heraus hat die Zentrale Finanzverwaltung (Kämmerei) des Landkreises vorgeschlagen, die bislang wirtschaftlich selbstständig geführten Einrichtungen des Landkreises (also neben dem Amt 70 mit seinen Einrichtungen Abfallwirtschaft und Fäkalschlammentsorgung auch die kaufmännisch selbständigen Einrichtungen KVHS Aurich, KVHS Norden BgA, Rettungsdienst Landkreis Aurich BgA) zukünftig nicht mehr als Regiebetriebe zu führen, sondern diese in Eigenbetriebe oder in kommunale Anstalten umzuwandeln. Beide Organisationsformen können auch nach dem 01.01.2012 die kaufmännischen Regeln nach dem HGB anwenden.

## 2. Vergleichsuntersuchung

Aufgrund dieser Notwendigkeit, die Einrichtungen „Abfallwirtschaft und Fäkalschlammentsorgung“ umzuorganisieren, hat das Amt für Abfallwirtschaft und Umweltschutz eine Vergleichsuntersuchung durchführen lassen um zu ermitteln, welche Rechtsform die bestehenden und neuen Anforderungen (durch die Rekommunalisierung übernimmt der Landkreis ab dem 01.07.2011 zusätzlich operative Aufgaben) in wirtschaftlicher, rechtlicher und kommunalpolitisch strategischer Hinsicht am Besten erfüllt.

Als Alternative zum bisherigen optimierten Regiebetrieb besteht die Möglichkeit der Errichtung eines klassischen Eigenbetriebes „Landkreis Aurich - Abfallwirtschaftsbetrieb“ oder einer kommunalen Anstalt „Abfallwirtschaft Landkreis Aurich AöR“.

Beim Landkreis Aurich selbst gibt es hinsichtlich der Führung von Eigenbetrieben keine Erfahrungen. Hingegen wurden die Jobcenter gemeinsam mit der Bundesanstalt für Arbeit seit Jahren erfolgreich als Anstalt öffentlichen Rechts geführt. Im Rahmen der Untersuchung wurden daher auch Handlungsverantwortliche von verschiedenen Abfallwirtschaftsbetrieben (Eigenbetriebe und kommunale Anstalten) in Niedersachsen nach ihren Erfahrungen und Einschätzungen mit den jeweiligen Organisationsformen befragt.

## 3. Vor- und Nachteile der untersuchten Organisationsformen

Die kommunale Anstalt ist eine öffentlich-rechtliche Organisationsform, das heißt sie kann wie das Amt oder ein Eigenbetrieb hoheitlich Aufgaben übernehmen und selbst hoheitlich handeln. Außerdem besitzt sie Dienstherrenfähigkeit, was den Status Quo der Mitarbeiter sichert. Gegenüber der Rechtsform des Eigenbetriebs bietet die kommunale Anstalt durch ihre rechtliche und organisatorische Verselbständigung gegenüber der Kreisverwaltung schnelle und flexible Handlungsstrukturen und Entscheidungswege.

Die Organe der AöR bestehen aus dem Vorstand und dem Verwaltungsrat, welcher i.d.R. aus Mitgliedern des Kreistages gebildet wird. Der Verwaltungsrat entscheidet grundsätzlich abschließend in allen Angelegenheiten, die die AöR betreffen. Nur bestimmte Beschlüsse, wie die Festsetzung der Abfallgebühren,

bedürfen zusätzlich der Zustimmung des Kreistages. Daneben kann der Kreistag den Mitgliedern des Verwaltungsrates in bestimmten Fällen Weisungen erteilen, wenn die Satzung dies vorsieht. Das bedeutet, dass der politische Einfluss hinreichend gewahrt bleibt.

Die Entscheidungswege sind bei der AöR damit kürzer und gebündelter als beim Eigenbetrieb, der in die bestehenden Organisationsstrukturen der Kreisverwaltung eingebunden ist. Die Gremienfolge beim Eigenbetrieb vom Fachausschuss bis hin zum eigentlichen Beschlussorgan (Kreisausschuss oder Kreistag) erschwert eher die Voraussetzungen für wirtschaftliches bzw. schnelles wirtschaftliches Handeln.

Die schlanke Organisationsstruktur der kommunalen Anstalt schafft aber nicht nur effektivere Handlungs- und Entscheidungsstrukturen gegenüber den herkömmlichen Organisationsformen, sondern wirkt sich zumindest mittelfristig auch finanziell im Sinne einer Effizienzsteigerung aus. Da die Möglichkeit besteht auf Anforderungen schnell und flexibel reagieren zu können, muss der Betrieb beispielsweise keine Reserven (Mitarbeiter oder materielle Wirtschaftsgüter) vorhalten, die er eigentlich nicht braucht. Damit entfällt die häufige Überbesetzung in "klassischen" Kommunalbetrieben ebenso wie eine „absichernde“ Investitionsplanung, mit der die vorhandenen Kapazitäten teilweise nur unzureichend ausgeschöpft werden.

Die effektiven und effizienten Strukturen der kommunalen Anstalt sind insbesondere bei Einrichtungen, die vermehrt operativ tätig sind, ein Vorteil gegenüber dem Eigenbetrieb, den sich der Landkreis im Zuge der Rekommunalisierung der Abfalleinsammlung zu Nutzen machen könnte.

Aus den genannten Gründen gibt es in der Abfallwirtschaft seit einigen Jahren die Tendenz, dass Kommunen vermehrt ihre Abfallwirtschaft in eine kommunale Anstalt umwandeln. Neuestes Beispiel ist die Stadt Bonn. In der Presseerklärung zum Ratsbeschluss vom 14.04.2011 wird u. a. ausgeführt:

*„Mit dem Schritt reagiert die Stadt auf die gestiegenen Anforderungen auf dem Abfallmarkt. Mehr Wettbewerbsfähigkeit, eine flexiblere Aufstellung und letztendlich auch stabile Gebühren für die Verbraucher sollen mit der Umwandlung einhergehen.*

*Die Rechtsform AöR vereint die Vorteile der Privatwirtschaft mit einem öffentlich-rechtlichen Unternehmen. Sie bleibt zu 100 % in städtischem Besitz, da sie kommunale Aufgaben der Daseinsvorsorge – Stadtreinigung und Abfallwirtschaft – erfüllt.“*

In Niedersachsen gibt es erst seit 2003 die Möglichkeit, dass Kommunen Einrichtungen als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) führen dürfen. Soweit ersichtlich haben sich seitdem alle Landkreise in Niedersachsen, deren Einrichtungen operativ im Bereich der Abfallwirtschaft tätig sind, bei anstehenden Änderungen der Organisationsform ausschließlich für die neue Rechtsform der AöR entschieden.

Vergaberechtlich ist die kommunale Anstalt inhouse- und vergabefähig. Das bedeutet, der Landkreis kann die AöR wie ein Amt ohne öffentliche Ausschreibung mit der Durchführung von Aufgaben beauftragen. Sie kann sich im Gegenzug aber auch an Ausschreibungen beteiligen.

Für den Landkreis Aurich ergibt sich durch die Errichtung der kommunalen Anstalt der zusätzliche Vorteil, dass der Schuldenhaushalt des Landkreises entlastet wird. Infolge der Ausgliederung in die Anstalt werden die Kredite, die bislang im Regiebetrieb bilanziert wurden, zukünftig von der kommunalen Anstalt bedient werden.



Als potentieller Nachteil der AöR gegenüber dem Eigenbetrieb wird häufig die geringe Kreditwürdigkeit genannt, weil der Landkreis nach § 113 d NGO nicht für die Verbindlichkeiten der AöR haftet. Die Befürchtung, dass eine kommunale Anstalt keine Kommunalkreditkonditionen erhält, hat sich in der Praxis nicht bestätigt. Die Interviewpartner gaben dazu an, dass sie nach wie vor dieselben Konditionen von den Banken erhalten würden.

Festzustellen ist, dass der „Gründungs Aufwand“ einer kommunalen Anstalt höher ist als bei einer Umwandlung des Amtes für Umweltschutz und Abfallwirtschaft (Amt 70) in einen Eigenbetrieb. Mit der Überführung des Amtes 70 in eine kommunale Anstalt ist ein Personalübergang verbunden. Dieser muss mit den Mitarbeitern und der Personalvertretung abgestimmt werden. Die Mitarbeiter selbst können dem Übergang ihres Arbeitsverhältnisses nach § 613a des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) widersprechen, so dass hier gegebenenfalls individuelle Lösungen gefunden werden müssen. In den befragten Anstalten hat man allerdings die Erfahrung gemacht, dass letztlich alle Mitarbeiter in die kommunale Anstalt gewechselt sind. Die Verwaltung geht davon aus, dass das auch im Landkreis Aurich der Fall sein wird, da die Mitarbeiter durch den Übergang keine Nachteile erleiden.

Auch schließt die Errichtung einer kommunalen Anstalt nicht aus, dass notwendige Querschnittsfunktionen durch andere Ämter wahrgenommen und damit die bestehenden Ressourcen und Strukturen des Landkreises genutzt werden. So ist es möglich und wird für sinnvoll erachtet, die Personalbewirtschaftung auch weiterhin durch das Amt 11 ausführen zu lassen.

### 3. Ergebnis der Vergleichsuntersuchung

Die Untersuchung kommt insgesamt zum Ergebnis, dass in der Abwägung der Vor- und Nachteile beider Rechtsformen die kommunale Anstalt (AöR) leichte Vorteile gegenüber dem Eigenbetrieb hat und damit sowohl den aktuellen Handlungsbedarfen als auch der langfristigen strategischen Aufstellung des Landkreises im Bereich „Abfallwirtschaft und Fäkalschlamm Entsorgung“ besser gerecht wird.

Die Mitwirkung der Politik an Entscheidungen der AöR ist über den Verwaltungsrat sowie durch Entscheidungszuweisungen in der Satzung der AöR zugunsten des Kreistages gesichert, so dass hier keine Nachteile zu befürchten sind.

Das Wahlrecht hinsichtlich des Rechnungswesens erlaubt es, das kaufmännisch Rechnungswesen fortzuführen.

Es wird daher vorgeschlagen, die Einrichtungen Abfallwirtschaft und Fäkalschlamm Entsorgung zum 01.01.2012 in eine kommunale Anstalt (Anstalt öffentlichen Rechts – AöR -) zu überführen.

In der Sitzung des Umweltausschusses werden weitere Informationen zur Vergleichsuntersuchung gegeben.

<b>Erstellungsdatum:</b> <b>09.06.2011</b>	<b>Unterschrift</b>
---	---------------------

