



Kurzgutachten

Künftige Organisationsform der Abfallwirtschaft des Landkreises Gießen

Dr. Malcher Unternehmensberatung GmbH, Bad Salzufen

Juni 2022

Übersicht

	Seite
Managementzusammenfassung	3
1 Aufgabenstellung und Projektdurchführung.....	6
2 Prämissen für die künftige Organisationsform der Abfallwirtschaft	7
3 Strategische und organisatorische Herausforderungen der Abfallwirtschaft	13
4 Merkmale eines Eigenbetriebs Abfallwirtschaft.....	14
5 Abwägung der Vor- und Nachteile des Eigenbetriebs (Nutzwertanalyse)	16
6 Umsetzung der gutachterlichen Empfehlung.....	26
Kontaktdaten	28

Managementzusammenfassung

- (1) Der Kreisausschuss des Landkreises Gießen hat mit Schreiben vom 04. Mai 2022 die Dr. Malcher Unternehmensberatung beauftragt, im Rahmen eines Kurzgutachtens zu prüfen, welche Organisationsform der Abfallwirtschaft den zukünftigen Anforderungen im Landkreis Gießen gerecht wird.
- (2) Für die Untersuchung sind fünf Prämissen gesetzt, die im Abschnitt 2 (S. 7ff.) näher begründet werden:
 - Im Mittelpunkt der Organisationsberatung stehen strategische, organisatorische und finanzwirtschaftlichen Fragen.
 - Als Organisationsalternative soll schwerpunktmäßig der Eigenbetrieb untersucht werden.
 - Planung, Bau und Betrieb von Anlagen sollen in einer Hand liegen.
 - Steuerliche und bilanzielle Fragen werden nach Vorliegen und Bewertung des Kurzgutachtens geklärt.
 - Die Vorteile des Eigenbetriebs sollen im Fall einer positiven Einschätzung möglichst schnell realisiert werden (Ziel: 01.01.2023?).
- (3) Betrachtet man die Organisationspraxis der hessischen Landkreise, ergibt sich folgendes Bild:
 - Neben dem Landkreis Gießen führt lediglich der Landkreis Fulda die Abfallwirtschaft als Regiebetrieb.
 - Vier Landkreise praktizieren eine GmbH-Lösung, die für eine kreisübergreifende Kooperation als kommunale GmbH ausgestaltet ist.
 - Acht Kreise sind als Zweckverband organisiert, um ebenfalls abfallwirtschaftliche Leistungen kommunenübergreifend zu organisieren.
 - Sieben Kreise haben die Abfallwirtschaft als Eigenbetrieb organisiert.
- (4) Es werden im Abschnitt 3 (S. 13) sieben strategische und organisatorische Herausforderungen des Landkreises Gießen benannt, die die Abfallwirtschaft in den nächsten Jahren prägen und auch bei der Wahl der Organisationsform beachtet werden müssen.

- (5) Rechtliche Unselbständigkeit, organisatorische Verselbständigung und finanzwirtschaftliche Ausgliederung sind die drei wesentlichen Merkmale des Eigenbetriebs, die im Abschnitt 4 (S. 14ff.) erläutert werden.
- (6) Trotz der organisatorischen Verselbständigung wird die Möglichkeit der Steuerung und Überwachung durch die Kreisvertreter tendenziell gestärkt. Mit der Betriebskommission wird ein spezialisiertes Beratungs- und Überwachungsgremium geschaffen, dem sowohl Mitglieder des Kreisausschusses als auch Vertreter des Kreistags angehören. Die Werkleitung hat regelmäßige Berichtspflichten. Nicht zuletzt führt der jährliche Lagebericht dazu, dass der Kreis und die Öffentlichkeit kontinuierlich über die Umsetzung bzw. Anpassung des Abfallwirtschaftskonzepts informiert bleibt.
- (7) Auch die operativen Steuerungsmöglichkeiten werden verbessert, da der Betriebsleitung in Abstimmung mit der Betriebskommission bei der Umsetzung von IT-gestützten Lösungen und der Ausgestaltung des Controllings mit Hilfe des internen Rechnungswesens ein größerer Handlungsspielraum zur Verfügung steht.
- (8) Speziell für die Situation des Landkreises Gießen, der in den nächsten Jahren mit der geplanten Vergärungsanlage ein großes Investitionsvorhaben stemmen muss, ist der Aspekt der Projektsteuerung, die bei der Betriebsleitung des Eigenbetriebs eindeutig verortet ist, von großer Bedeutung.
- (9) Vor allem die Vorteile, die mit der finanzwirtschaftlichen Ausgliederung des Sondervermögens verbunden sind, führen zu einem deutlichen Vorteilsgewinn, wenn der Eigenbetrieb realisiert wird. Schon jetzt unternimmt der Regiebetrieb große Anstrengungen, um als kundenorientierter Dienstleister wahrgenommen zu werden. Der etwas größere organisatorische Gestaltungsraum im Eigenbetrieb kann diese Positionierung stärken. Nachteilig unter Transparenzgesichtspunkten kann angeführt werden, dass die Sitzungen der Betriebskommission in der Regel nicht öffentlich sind.
- (10) Aus Sicht des Gebührenpflichtigen kann durch die Verbesserung der Prozessabläufe eine höhere Servicequalität erreicht werden. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass mit dem Wechsel der Organisationsform kurzfristig eine Gebührentlastung verbunden ist. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der neue Organisationsrahmen in einem überschaubaren Rahmen Mehrkosten (Vergütung der hauptamtlichen Betriebsleitung, Aufwand Buch-

haltung) nach sich ziehen wird. Wirtschaftlich sind diese Mehrkosten aus Gebührenzahlersicht gut vertretbar, weil sie im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen marginal sind und weil sie eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch ein besseres Controlling und durch eine funktionierende Projektsteuerung ermöglichen.

- (11)** Aus Sicht des Kreishaushalts ergeben sich durch die Ausgliederung der Abfallwirtschaft mehrere Vorteile:
- Durch die finanzwirtschaftliche Ausgliederung werden auch Darlehen, die zur Finanzierung der abfallwirtschaftlichen Investitionen in der Vergangenheit aufgenommen wurden, in das Sondervermögen des Eigenbetriebs überführt.
 - Durch die Ausgliederung wird die Zahl der Stellen aufgrund des Übergangs der Beschäftigten auf den Eigenbetrieb, die dort separat in einer Stellenübersicht geführt werden, reduziert.
 - Die Leistungen der Kreisverwaltung werden mit dem Eigenbetrieb "spitz" und kostenrechnerisch abgerechnet.
- (12)** Die durchgeführte Nutzwertanalyse kommt zum Ergebnis, dass bei den zugrunde gelegten Bewertungskriterien Steuerung, Transparenz und Wirtschaftlichkeit der Eigenbetrieb deutliche Vorteile gegenüber dem derzeitigen Regiebetrieb (Fachdienst Abfallwirtschaft) aufweist.
- (13)** Im Abschnitt 6 (S. 26f.) werden abschließend Vorschläge zur Umsetzung der gutachterlichen Empfehlung aufgeführt.

1 Aufgabenstellung und Projektdurchführung

1.1 Aufgabenstellung und Anlass

Mit Schreiben vom 04.05.2022 beauftragte uns der Landkreis Gießen, ein Kurzgutachten zur künftigen Organisationsform der Abfallwirtschaft zu erstellen. Grundlage bildete unser schriftliches Angebot vom 11.04.2022.

Derzeit ist die Abfallwirtschaft des Landkreises Gießen als Regiebetrieb der Kreisverwaltung organisiert. Aufgrund neuer fachlicher, finanzieller und organisatorischer Herausforderungen, die sich unter anderem aus der Planung, Errichtung und dem Betrieb der Vergärungsanlage Rabenau ergeben, soll im Rahmen eines Kurzgutachtens geprüft werden, welche Organisationsform der Abfallwirtschaft den zukünftigen Anforderungen im Landkreis Gießen gerecht wird.

Als Organisationsalternative hat sich sowohl nach dem Gutachten für den Landkreis (Schüllermann 1994)¹ als nach der Organisationsuntersuchung von TIM ENTSORGUNG (2018)² der Eigenbetrieb als die realistische Alternative zum derzeitigen Regiebetrieb dargestellt. Deswegen sollen diese beiden Organisationsformen mittels einer Nutzwertanalyse gegenübergestellt werden.

1.2 Projektdurchführung

Im Rahmen einer Auftaktbesprechung, die am 10.06.2022 als Videokonferenz durchgeführt wurde, sind die Projektprämissen und die Kriterien der Nutzwertanalyse geklärt worden. Am 17.05.2022 fand im Kreishaus eine Arbeitsbesprechung statt, bei der u.a. die Schnittstellen der Abfallwirtschaft zur Kreisverwaltung anhand der internen Leistungsverrechnungen beleuchtet wurden. Im Nachgang wurden uns weitere Materialien zur Verfügung gestellt.

Am 29.05.2022 haben wir einen Entwurf des Kurzgutachtens zur internen Abstimmung vorgelegt. Am 31.05.2022 wurde dieser finalisiert und dem Auftraggeber übermittelt.

¹ Gutachterliche Stellungnahme über die Neuordnung der Abfallwirtschaft des Kreises Gießen, Schüllermann - Wirtschafts- und Steuerberatung – GmbH 1994

² Organisationsentwicklung Abfallwirtschaft des Landkreises Gießen -Ergebnisbericht 2, TIM ENTSORGUNG 2018

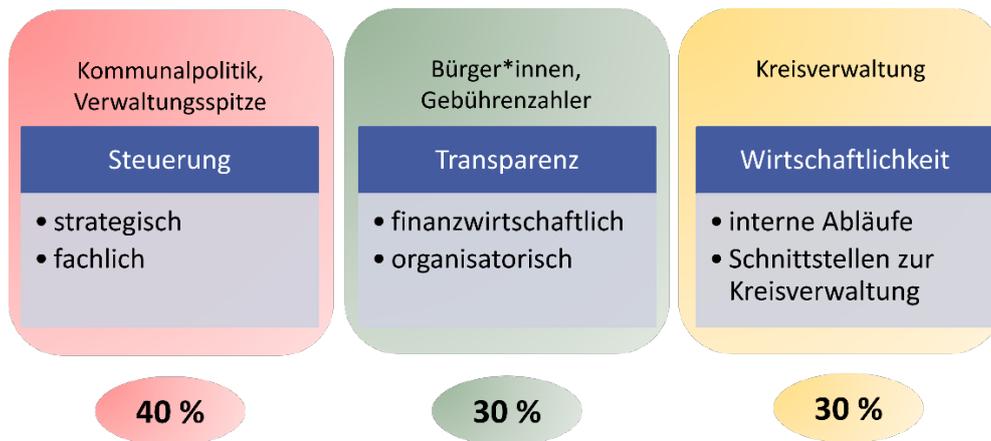
2 Prämissen für die künftige Organisationsform der Abfallwirtschaft

- 1 Im Mittelpunkt der grundsätzlichen Abwägung stehen die Kriterien Steuerung, Transparenz und Wirtschaftlichkeit.
- 2 Als Organisationsalternative soll schwerpunktmäßig der Eigenbetrieb untersucht werden.
- 3 Planung, Bau und Betrieb von Anlagen sollen in einer Hand liegen.
- 4 Steuerliche und bilanzielle Fragen werden nach Vorliegen und Bewertung des Kurzgutachtens geklärt.
- 5 Die Vorteile des Eigenbetriebs sollen im Fall einer positiven Einschätzung möglichst schnell realisiert werden (Ziel: 01.01.2023?).

2.1 Entscheidungskriterien

Für die Einschätzung der Organisationsform der Abfallwirtschaft des Landkreises Gießen wurde zu Projektbeginn auf unseren Vorschlag hin festgelegt, dass eine neue Organisation

- eine **bessere Steuerung** der abfallwirtschaftlichen Aufgaben des Landkreises ermöglichen soll,
- eine **höhere Transparenz** bei der Aufgabenerfüllung insbesondere aus Sicht der Gebührenpflichtigen sicherstellen soll und
- **Vorteile bei der wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung** aufweisen soll.



2.1.1 Steuerung

Mit einer ergebnisorientierten Gestaltung und Steuerung der mittel- und langfristigen Ziele der Abfallwirtschaft soll durch die Neuorganisation die **strategische Steuerung** verbessert werden. Dazu zählen auch neue Steuerungsinstrumente, die Kompetenz der Entscheidungsgremien und die Bereitstellung entsprechender Kapazitäten.

Die **fachliche Steuerung** soll ebenfalls verbessert werden: Hier geht es um die Umsetzung der strategischen Ziele durch die festgelegten Programme und Leistungen in der kurz- und mittelfristigen Perspektive und die Frage der Effizienz (operatives Management). Dazu gehören insbesondere eine eindeutige Verantwortungszuweisung und der Einsatz operativer Steuerungsinstrumente, die die abfallwirtschaftlichen Besonderheiten angemessen widerspiegeln.

2.1.2 Transparenz

Als gebührenfinanzierte Einrichtung sollte die **finanzwirtschaftliche Transparenz** erhöht werden. Die Aufwendungen und die Finanzierung der Investitionen sollten möglichst transparent sein, damit die Gebührenpflichtigen nachvollziehen können, wofür die Abfallgebühren verwendet werden. Dazu gehört auch, dass der Jahresabschluss einer unabhängigen Überprüfung unterzogen wird.

Sowohl das Management (Leitung) als auch die operativen Verantwortlichkeiten sollten nach innen und außen sichtbar sein, damit auch eine **organisatorische Transparenz** hergestellt wird. Dazu gehört auch, dass die organisatorischen Schnittstellen zur Kreisverwaltung transparent dargestellt werden.

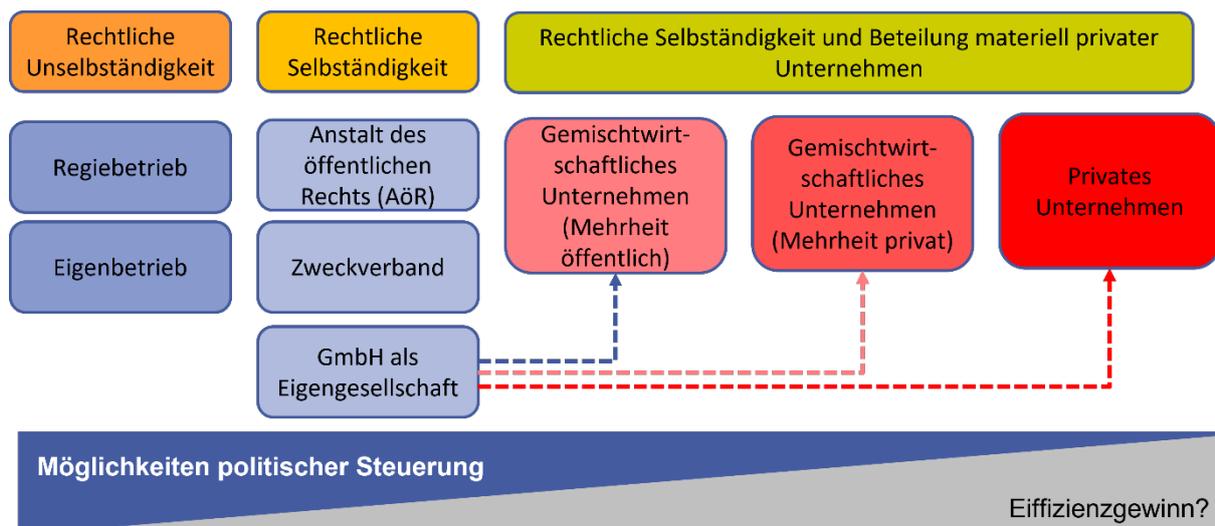
2.1.3 Wirtschaftlichkeit

Spezifische abfallwirtschaftliche Geschäftsprozesse sollen durch die Leitung eigenverantwortlich gestaltet werden können. Zur **internen Wirtschaftlichkeit** gehört auch, dass externe Dienstleistungen bedarfsorientiert und flexibel beauftragt werden können.

Serviceleistungen, die die Kreisverwaltung für die Abfallwirtschaft erbringt, sollen dem Prinzip einer Auftraggeber-/Auftragnehmerbeziehung entsprechen. Dabei steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Vordergrund, weil die Abfallwirtschaft eine gebührenfinanzierte Einrichtung ist und nur betriebswirtschaftlich ansatzfähige Kosten Berücksichtigung finden dürfen.

2.2 Fokussierung auf den Eigenbetrieb

Theoretisch gibt es ein breites Spektrum, wie der Landkreis Gießen seine Abfallwirtschaft organisieren könnte:



Darstellung in Anlehnung an Grosenick, Wahl und Gestaltung institutioneller Arrangements in der kommunalen Abfallwirtschaft (2009, S. 322)

In der Diskussion zwischen Befürwortern öffentlich-rechtlicher Aufgabenerledigung und den Befürwortern der privatwirtschaftlichen Ausgestaltung ist die These besonders strittig, ob privatwirtschaftliche Lösungen unter Beteiligung privater Unternehmen zu einer höheren Effizienz führen. Die Realisierung von Effizienzvorteilen setzt voraus, dass ausreichende Wettbewerbs-

bedingungen gegeben sind. Die Erfahrungen in den letzten Jahren zeigen, dass diese Voraussetzung aufgrund der Entwicklungen in der privaten Entsorgungswirtschaft (Stichwort: Oligopol-Bildung) nicht durchgängig gegeben ist.

Betrachtet man die Organisationspraxis der hessischen Landkreise, ergibt sich folgendes Bild:

- Neben dem Landkreis Gießen führt lediglich der Landkreis Fulda die Abfallwirtschaft als Regiebetrieb.
- Vier Landkreise praktizieren eine GmbH-Lösung, die für eine kreisübergreifende Kooperation als kommunale GmbH ausgestaltet ist.
- Acht Kreise sind als Zweckverband organisiert, um ebenfalls abfallwirtschaftliche Leistungen kommunenübergreifend zu organisieren.
- Sieben Kreise haben die Abfallwirtschaft als Eigenbetrieb organisiert.

Landkreis	Einwohner	Regierungsbezirk	Organisationsform	seit wann?
Landkreis Gießen	271.728	Gießen	Regiebetrieb	
Landkreis Fulda	222.845	Kassel	Regiebetrieb	
Main-Kinzig-Kreis	421.936	Darmstadt	Eigenbetrieb	1991
Rheingau-Taunus-Kreis	187.383	Darmstadt	Eigenbetrieb	k.A.
Wetteraukreis	310.484	Darmstadt	Eigenbetrieb	1994
Lahn-Dill-Kreis	253.285	Gießen	Eigenbetrieb	1996
Landkreis Limburg-Weilburg	172.505	Gießen	Eigenbetrieb	1995
Landkreis Kassel	236.921	Kassel	Eigenbetrieb	1994
Landkreis Waldeck-Frankenberg	156.502	Kassel	Eigenbetrieb	k.A.
Landkreis Groß-Gerau	275.602	Darmstadt	GmbH (kommunal)	k.A.
Hochtaunuskreis	237.007	Darmstadt	GmbH (kommunal)	1998
Main-Taunus-Kreis	239.092	Darmstadt	GmbH (kommunal)	1998
Landkreis Offenbach	356.559	Darmstadt	GmbH (kommunal)	1998
Landkreis Bergstraße	270.994	Darmstadt	Zweckverband	2002
Landkreis Darmstadt-Dieburg	297.248	Darmstadt	Zweckverband	1993
Odenwaldkreis	96.907	Darmstadt	Zweckverband	1975
Landkreis Marburg-Biedenkopf	245.206	Gießen	Zweckverband	k.A.
Vogelsbergkreis	105.436	Gießen	Zweckverband	1987
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	120.123	Kassel	Zweckverband	1993
Schwalm-Eder-Kreis	179.924	Kassel	Zweckverband	k.A.
Werra-Meißner-Kreis	99.918	Kassel	Zweckverband	1993

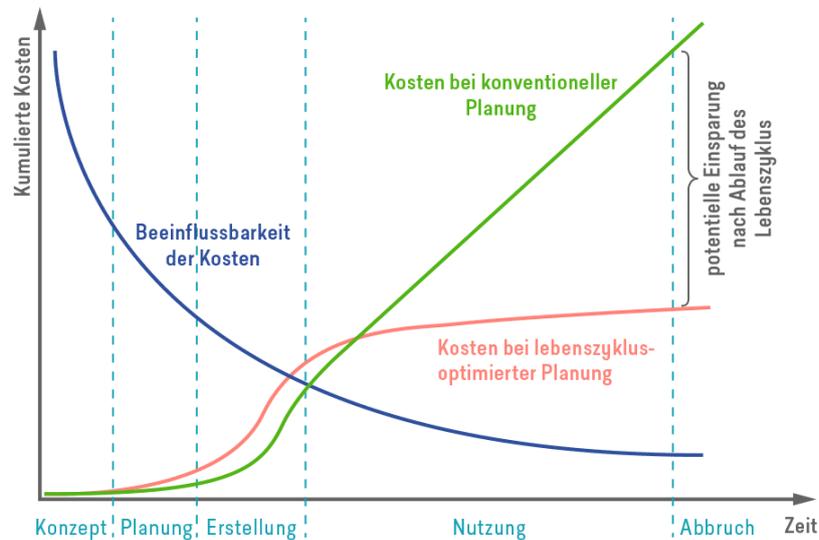
Die Eigenbetriebe sind überwiegend in den 90er Jahren gegründet worden. In diesem Zeitraum hat sich der Landkreis Gießen ebenfalls mit einer solchen Eigenbetriebsgründung beschäftigt. Das vom Kreisausschuss in Auftrag gegebene Gutachten der Steuer und Wirtschaftsberatung Schüllermann kam 1994 zum Ergebnis, dass der Eigenbetrieb nicht zuletzt aus steuerlichen Gründen eine bessere Alternative zu Privatisierungsmodellen sei. Ausschlaggebend für die 1995 getroffene Entscheidung, den Eigenbetrieb doch nicht zu gründen, war die Überlegung, dass die Abteilung Abfallwirtschaft aufgrund der vorgenommenen Aufgabenübertragung auf Dritte (u.a. Betrieb Kompostierung) sich auf Planungs- und Verwaltungsaufgaben beschränken würde.

Die 2018 durchgeführte Organisationsuntersuchung des Fachdienstes Abfallwirtschaft hat zum einen dargelegt, warum der Eigenbetrieb die realistische Alternative zum derzeitigen Regiebetrieb darstellt (TIM ENTSORGUNG 2018 Ergebnisbericht 2, S. 6). Zum anderen wurde ein Vergleich der Organisationsformen Regiebetrieb und Eigenbetrieb durchgeführt vor dem Hintergrund der damaligen Aufgabenerfüllung – also ohne Planung, Errichtung und Betrieb der Biovergärungsanlage. Die Unternehmensberatung kam zum Ergebnis, dass der Regiebetrieb leichte Vorteile gegenüber dem Eigenbetrieb aufweist.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass sowohl die bisherigen Organisationsüberlegungen als auch die Praxis der hessischen Kreise bestätigen, dass der Eigenbetrieb im Vergleich zu anderen Organisationsformen die realistische Alternative zum Regiebetrieb darstellt.

2.3 Planung, Bau und Betrieb in einer Hand

Mit dem Konzept der lebenszyklusoptimierten Planung, das aus der Gebäudewirtschaft kommt, soll erreicht werden, dass in der Planungs- und Bauphase durch ein stringentes Projektmanagement die Determinanten für die Kosten in der Nutzungsphasen optimal gestellt werden. Fehler, die in der Planungs- und Bauphase erfolgen, können in der Regel nicht bzw. nur mit hohem Aufwand im Betrieb ausgeglichen werden. Von daher ist es grundsätzlich empfehlenswert, Planung, Bau und Betrieb in einer Hand zu lassen.



Quelle: Jones Lang LaSalle: Green Building – Nachhaltigkeit und Bestandserhalt in der Immobilienwirtschaft (2008)

Angesichts des hohen Investitionsvolumens für die geplante Vergärungsanlage sind die Verantwortlichkeiten und der Kompetenzrahmen für die Projektsteuerung und die organisatorische Aufstellung für den späteren Betrieb besondere Herausforderungen, die im Rahmen der fachlichen Steuerung mit besonderer Aufmerksamkeit betrachtet werden müssen.

Mit Blick auf künftige Entwicklungen wäre im Rahmen einer Neuorganisation der Abfallwirtschaft auch zu prüfen, zu prüfen, ob und welche Vorteile mit der Gründung einer "Anlagen- und Betriebs GmbH" ausschließlich für die Vergärungsanlage als kommunale Eigengesellschaft verbunden sind. So hat beispielsweise der Wetterauskreis eine solche Eigengesellschaft gegründet, deren Aufgabe darin besteht, die abfallwirtschaftliche Infrastruktur nach den Vorgaben des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft zu planen, zu bauen und zu finanzieren. Ein Argument für eine solche Lösung könnte sein, dass eine Beteiligung anderer Kommunen bzw. Dritter bei der GmbH unkompliziert umsetzbar ist. Sowohl beim Regiebetrieb als auch beim Eigenbetrieb ist eine Beteiligung hingegen nicht möglich.

2.4 Steuerliche und bilanzielle Fragen

Vor der finalen Beschlussfassung über einen Rechtsformwechsel müssen die steuerlichen und bilanziellen Fragen geklärt sein. Diese sind nicht Bestandteil dieses Kurzgutachtens, da sie bei der Betrachtung der Organisationsalternative Eigenbetrieb absehbar für die Entscheidungskriterien Steuerung, Transparenz und Wirtschaftlichkeit keine hohe Relevanz haben.

2.5 Realisierungszeitpunkt

Sollten die Vorteile der Organisationsform Eigenbetrieb überzeugend sein, wäre eine zeitnahe Umsetzung zum 01.01.2023 wünschenswert. Da der Eigenbetrieb an das Haushaltsjahr des Landkreises gemäß § 13 EigBGes gebunden ist, ist es üblich, eine Gründung immer nur zum 1.1. eines Jahres zu realisieren. Andernfalls müsste sehr aufwändig mit einem Rumpfgeschäftsjahr gearbeitet werden, das schwierige Abgrenzungsfragen nach sich ziehen würde.

3 Strategische und organisatorische Herausforderungen der Abfallwirtschaft

Thesenhaft lassen sich sieben strategische und organisatorische Herausforderungen ableiten:

- (1) Als **öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger** gemäß Kreislaufwirtschaftsgesetz trägt der Landkreis Gießen Verantwortung dafür, dass seine Abfallwirtschaft den hohen Anforderungen hinsichtlich Ressourcenschonung, Klimaschutz, Umwelttechnik und Wirtschaftlichkeit gerecht wird.
- (2) Die **Projektsteuerung** für die geplante Vergärungsanlage ist ein erfolgskritischer Faktor, für die ein organisatorisch angemessener Rahmen geschaffen werden sollte.
- (3) Die Fortführung der Kooperation mit Dritten bei der Aufgabenerfüllung setzt ein rechtssicheres und wirtschaftliches **Vergabemanagement und Vertragsmanagement** voraus.
- (4) Die **Kommunikation** mit den Bürgerinnen und Bürgern ist für den Erfolg abfallwirtschaftlicher Ziele (z.B. Müllvermeidung) von großer Bedeutung.
- (5) Die **Planung und Sicherung der Finanzierung** der Abfallwirtschaft (insbesondere über Gebühren) verlangt sowohl in den politischen Gremien als auch in der öffentlichen Diskussion ein hohes Maß an Transparenz und Überzeugungskraft.
- (6) Einerseits muss sich die **interne Organisation** der Abfallwirtschaft diesen Anforderungen stellen und diese sowohl fachlich als auch personell angemessen abdecken.
- (7) Andererseits sind die **kommunalpolitische Begleitung und Kontrolle** durch ein Gremium sicherzustellen, das ein großes inhaltliches und strategisches Verständnis für die abfallwirtschaftlichen Herausforderungen besitzt.

4 Merkmale eines Eigenbetriebs Abfallwirtschaft

Nach § 121 Abs. 2 Satz 2 HGO und § 52 LKreISO steht es im Ermessen des Landkreises Gießen, die Organisationsform des Eigenbetriebs auch für die Führung von Einrichtungen der Abfallwirtschaft zu nutzen. Im Rahmen eines Eigenbetriebs stellt die Abfallwirtschaft weiterhin eine hoheitliche Betätigung des Kreises dar. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des Eigenbetriebs sind im Eigenbetriebsgesetz (EigBGes) geregelt.

4.1 Rechtliche Unselbständigkeit

Der Eigenbetrieb ist keine eigenständige Rechtsperson, d.h. er besitzt keine Rechtsfähigkeit (§ 1 Abs. 1 EigBGes). Dies hat zur Konsequenz, dass der Landkreis weiterhin mit seinem gesamten Vermögen für den Eigenbetrieb haftet. Auch im Außenverhältnis zu Dritten, also z.B. gegenüber dem Bürger, ist das Handeln des Eigenbetriebs rechtlich dem Landkreis zuzurechnen, und zwar auch dann, wenn der Landkreis im Rechtsverkehr unter dem Namen des Eigenbetriebs aufgetreten ist.

4.2 Organisatorische Verselbständigung

Trotz fehlender rechtlicher Selbständigkeit wird durch die Organe Betriebsleitung und Betriebskommission erreicht, dass der Eigenbetrieb sich organisatorisch von der Kreisverwaltung abgrenzt.

§ 4 Abs. 1 EigBGes sieht vor, dass eine **Betriebsleitung** bestellt wird, die auf Grund der Beschlüsse des Kreistags und der Betriebskommission **in eigener Zuständigkeit und Verantwortung** den Eigenbetrieb leitet. Die laufende Betriebsführung ("operatives Tagesgeschäft"), die Aufstellung des Wirtschaftsplans, die Erstellung des Jahresabschlusses und das Führen des Anlagenachweises gehört zum gesetzlichen Aufgabenkatalog der Betriebsleitung (§ 4 Abs. 1 Satz 2 EigBGes).

Die **Betriebskommission** soll gemäß § 7 Abs. 1 EigBGes die Betriebsleitung überwachen und hat neben einem Widerspruchsrecht gegenüber Maßnahmen der Betriebsleitung (§ 7 Abs. 2 EigBGes) auch einen eigenen Zuständigkeitskatalog gemäß § 7 Abs. 3 EigBGes.

Auch wenn die Beschäftigten des Eigenbetriebs Bedienstete des Landkreises sind bzw. bleiben (§ 9 Abs. 1 EigBGes), ermöglicht § 9 Abs. 3 die Übertragung der Dienstvorgesetztenfunktion auf die Betriebsleitung, was dem Leitbild einer organisatorischen Verselbständigung entsprechen

würde (Bennemann Kommentar Eigenbetriebsgesetz Hessen 2019, S. 134). Die Beschäftigten des Eigenbetriebs sind nicht im Stellenplan des Landkreises Gießen sondern in der Stellenübersicht des Eigenbetriebs zu führen (§ 18 EigBGes). Eine Ausnahme bilden die Beamten, die beim Eigenbetrieb beschäftigt sind. Diese müssen weiterhin im Stellenplan des Kreises geführt werden.

§ 8 EigBGes regelt, dass der **Kreisausschuss** in erster Linie eine Überwachungsfunktion gegenüber der Betriebskommission hat. Dabei soll der Kreisausschuss sicherstellen, dass die Verwaltung und Wirtschaftsführung des Eigenbetriebs mit den Planungen und Zielen der Kreisverwaltung übereinstimmt.

4.3 Finanzwirtschaftliche Ausgliederung

§ 10 Abs. 1 EigBGes gibt vor, dass finanzwirtschaftlich der Eigenbetrieb als Sondervermögen zu führen ist. Entsprechend der Vorgabe zur kaufmännischen Rechnungsführung (§ 20 EigBGes) bedeutet dies, dass bei Gründung des Eigenbetriebs nicht nur die notwendigen Anlagen und Betriebsmittel in das Sondervermögen überführt werden (Aktiva), sondern auch das der Finanzierung gegenüberstehende Kapital (Eigen- und Fremdkapital) zu ermitteln sind und in die Eröffnungsbilanz dem Vermögen gegenüberzustellen ist.

Dies bedeutet neben der Notwendigkeit einer Anlagenzuordnung, dass die mit den abfallwirtschaftlichen Investitionen verbundenen Kreditfinanzierungen ermittelt und entsprechend Altverbindlichkeiten auf den Eigenbetrieb übertragen werden können. Im Rahmen der Umsetzung wäre auch zu klären, ob und wie Rückstellungen, die der Landkreis für die Deponien Gießen-Allendorf und Reiskirchen gebildet hat, auf das Sondervermögen übertragen werden sollen.

Die Rechnungslegung des Eigenbetriebs ist in § 10ff. EigBGes geregelt und erfolgt nach kaufmännischen Grundsätzen. Danach ist für jedes Geschäftsjahr ein Wirtschaftsplan, bestehend aus einem Erfolgs-, Vermögens- und Stellenübersicht sowie ein Jahresabschluss, bestehend aus der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und einem Anhang, aufzustellen.

§ 11 Abs. 2 EigBGes regelt, dass alle Leistungen zwischen dem Eigenbetrieb und dem Kreis angemessen vergütet werden. Da der Landkreis Gießen bereits über eine differenzierte interne Leistungsverrechnung verfügt, kann auf dieser Grundlage der Umfang und die Abrechnung der Verwaltungskosten, die der Eigenbetrieb an den Kreis zu entrichten hat, ermittelt und doku-

mentiert werden. Dass die Vergütung solcher Verwaltungskosten an den Kreis auch in der Gebührenkalkulation ansatzfähig ist, hat der VGH Kassel in einem Normenkontrollverfahren ausdrücklich gebilligt (Hessischer VGH, Beschluss vom 18.04.2016 - 5 C 2174/13.N).

5 Abwägung der Vor- und Nachteile des Eigenbetriebs (Nutzwertanalyse)

5.1 Steuerung

5.1.1 Strategische Steuerung

Die Umsetzung und Fortschreibung des Abfallwirtschaftskonzepts des Landkreises erfordert von den beteiligten Akteuren eine hohe strategische Aufmerksamkeit. Sowohl unter dem Aspekt der Ressourcenschonung (Stoffstrommanagement) als auch unter dem Aspekt des Klimaschutzes ist die Abfallwirtschaft ein wichtiges umweltpolitischen Handlungsfeld des Kreises. Mit jährlichen Aufwendungen in Höhe von rund 23 Mio Euro³ ist die Abfallwirtschaft auch finanzwirtschaftlich strategisch bedeutsam. Aufgrund der Gebührenfinanzierung sind von diesen Entscheidungen nahezu alle Kreisbürger*innen finanziell betroffen, was die politische Sensibilität nochmals erhöht.

5.1.1.1 Steuerungsinstrumente

Ein gesetzlich vorgeschriebenes Steuerungsinstrument ist das alle sechs Jahre fortzuschreibende Abfallwirtschaftskonzept.⁴ Das aktuelle Abfallwirtschaftskonzept wurde 2018 erstellt und gilt noch bis 2024. Darüber hinaus setzt der Landkreis Gießen seit geraumer Zeit für die Steuerung seiner Produkte die Balanced Scorecard als kennzahlengestütztes Zielsystem ein.

Mit dem Eigenbetrieb verbunden ist die Verpflichtung gemäß § 26 EigBGes, gemeinsam mit dem Jahresabschluss einen **Lagebericht** aufzustellen. Dieser ist von der Betriebsleitung zu erstellen und soll den Geschäftsverlauf und die Lage der Gesellschaft so darstellen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermittelt wird. Der Lagebericht wird auch vom Wirtschaftsprüfer geprüft (§ 27 Abs. 2 EigBGes).

³ Haushalt 2022 (S. 340):

Ordentliche Aufwendungen 21,99 Mio Euro + Kosten aus internen Leistungsbeziehungen 0,85 Mio €

⁴ § 8 Hessisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (HAKrWG)

Uns vorliegende Lageberichte abfallwirtschaftlicher Eigenbetriebe gehen zum einen ausführlich auf die Situation der eigenen Anlagen bzw. der Anlagen im Bau als auch auf die wesentlichen abfallwirtschaftlichen Entwicklungen ein. Dadurch können auch Änderungs- und Anpassungsbedarfe mit Blick auf die Umsetzung des Abfallwirtschaftskonzepts jährlich beleuchtet und ggf. Gegensteuerungsmaßnahmen eingeleitet werden.

In § 16 Abs. 3 und § 21 EigBGes sind gesetzlich vorgeschriebene **Berichtspflichten** der Betriebsleitung gegenüber Kreisausschuss und Betriebskommission verankert, die die strategische Steuerung des Eigenbetriebs zusätzlich absichern.

Auf der Basis des bereits etablierten Konzepts des strategischen Controllings mittels Balanced Scorecard kann im Eigenbetrieb eine **spezifisch abfallwirtschaftlich ausgerichtete Unternehmenssteuerung** aufgebaut und implementiert werden.⁵

5.1.1.2 Kompetenz der Entscheidungsgremien

Derzeit ist der Kreistagsausschuss für Wirtschaft, Umwelt- und Klimaschutz, Digitalisierung und Mobilität der zuständige Fachausschuss für abfallwirtschaftliche Fragen. Schon aus dem Zuschnitt dieses Fachausschusses ergibt sich, dass die Abfallwirtschaft eines von vielen Themen ist, die hier beraten werden. Im Übrigen bereitet der Kreisausschuss gemäß § 41 LKreisO die abfallwirtschaftlichen Beschlüsse des Kreistags vor und führt sie mit dem Fachdienst Abfallwirtschaft aus.

Mit dem Eigenbetrieb ist ein anderes institutionelles Arrangement vorgesehen:

Zum einen ist in § 5 EigBGes festgelegt, dass wesentliche Entscheidungen nur durch den Kreistag getroffen werden können: Errichtung, Erlass Betriebssatzung, Beschlussfassung Wirtschaftsplan. Zum anderen übernimmt die Betriebskommission Funktionen des Kreisausschusses, wie die Aufzählung nach § 7 Abs. 3 EigBGes zeigt. In der gelebten Praxis von Eigenbetrieben ist die Betriebskommission das Gremium, das für eine sachkundige Vorberatung in allen Angelegenheiten des Eigenbetriebs sorgt, um die Willensbildung des Kreistags effektiver zu gestalten. Damit entlastet die Betriebskommission in erster Linie den Kreisausschuss und ersetzt einen Großteil der abfallwirtschaftlichen Vorberatungen des Kreistagsausschusses für Wirtschaft, Umwelt- und Klimaschutz, Digitalisierung und Mobilität.

⁵ Siehe auch "Strategische Unternehmenssteuerung in der Abfallwirtschaft mit Hilfe der Balanced Scorecard" (Krawczik/Zisowski, 2006).

Bei sachgerechter Besetzung des Überwachungsorgans Betriebskommission kann eine eng betriebsbezogene und an den wirtschaftlichen Notwendigkeiten orientierte Arbeit geleistet werden. Nach aller Erfahrung werden Betriebsleitung und -kommission sehr rasch engagierte Organe "ihres Betriebs" (siehe Einschätzung im Gutachten Schüllermann 1994, S. 18).

Die Betriebskommission ist hinsichtlich der Zusammensetzung an die Vorgaben des § 6 Abs. 2 EigBGes gebunden. Sowohl eine in der Betriebssatzung zu bestimmende Anzahl der Mitglieder des Kreistages als auch mindestens drei Mitglieder des Kreisausschusses (u.a. der zuständige Beigeordnete für Abfallwirtschaft und der zuständige Beigeordnete für Finanzen) gehören neben zwei Mitgliedern des Personalrats der Betriebskommission auf jeden Fall an.

Außerdem sieht § 6 Abs. 3 EigBGes vor, dass wirtschaftlich oder technisch besonders erfahrene Personen der Betriebskommission angehören **sollen**. Damit kann die fachliche, betriebswirtschaftliche bzw. technische Kompetenz der Betriebskommission gestärkt werden.

5.1.1.3 Bereitstellung entsprechender Kapazitäten

Durch die beschriebene und in den Details noch durch die Betriebssatzung gestaltbare Kompetenz- und Organisationstruktur des Eigenbetriebs ergeben sich neue steuerungsrelevante Informations- und Kommunikationsflüsse. Damit verbunden ist ein Mehraufwand – sowohl auf der Ebene der Werkleitung als auch für die Mitglieder der Betriebskommission. Diese dem Eigenbetrieb immanente Struktur bietet aber andererseits die Chance, dem hohen strategischen Steuerungsbedarf der Abfallwirtschaft durch eine hauptamtliche Betriebsleitung und durch ein spezialisiertes Beratungs- und Überwachungsgremium (Betriebskommission) angemessen zu begegnen.

Mit dem Eigenbetrieb kann eine organisatorische Aufstellung realisiert werden, die mit Blick auf mögliche Rekommunalisierungen von abfallwirtschaftlichen Aufgaben zukunftsfähig ist.⁶

5.1.2 Fachliche Steuerung

Die zunehmende Komplexität der abfallwirtschaftlichen Aufgabenerfüllung verlangt bessere operative Steuerungsstrukturen und -instrumente. Es ist zu prüfen, ob hierfür der Eigenbetrieb bessere Handlungsmöglichkeiten bietet.

⁶ Im Ergebnisbericht der Organisationsuntersuchung von TIMCONSULT (2018) wurden mögliche Aufgaben für eine Rekommunalisierung beleuchtet sowie qualitative und wirtschaftliche Vorteile skizziert: Betrieb AWZ, Sperrabfallanmeldung, Gewerbeabfallberatung, Abfallsammlung und Kompostwerk.

5.1.2.1 Operatives Management

Beim Eigenbetrieb ist eindeutig geklärt, dass grundsätzlich die Betriebsleitung für das operative Tagesgeschäft zuständig ist. Zwar kann theoretisch die Betriebssatzung so gestaltet werden, dass der Handlungsspielraum der Betriebsleitung gering ausfällt. Eine solche Regelungsgestaltung würde jedoch dem Zweck des Eigenbetriebs, eine flexible Betriebsführung zu ermöglichen, widersprechen. Auch wenn grundsätzlich auch im Eigenbetrieb die öffentlich-rechtlichen Vorgaben (z.B. Vergaberecht, TVöD etc.) zu beachten sind, ist ein Abweichen von den internen Regeln der Kreisverwaltung möglich. So können die Vergaberichtlinien der Kreisverwaltung für den Eigenbetrieb modifiziert werden. Die bereits erwähnte Möglichkeit, der Betriebsleitung die Dienstvorgesetztenfunktion für die Beschäftigten der Abfallwirtschaft zu übertragen, wäre ebenfalls eine Stärkung der operativen Steuerungsmöglichkeiten. Auch können zum Beispiel Compliance-Anforderungen im Eigenbetrieb spezifisch entwickelt und kommuniziert werden.⁷ Gerade in der Planungs- und Bauphase der geplanten Vergärungsanlage ist es ein großer Vorteil des Eigenbetriebs, mit der Betriebsleitung einen klaren und entscheidungsbefugten Ansprechpartner für die diversen Projektpartner zu installieren.

5.1.2.2 Operative Steuerungsinstrumente

Im Rahmen des Eigenbetriebs ist die Realisierung spezifischer Steuerungsinstrumente leichter umsetzbar als beim Regiebetrieb, da aufwändige Abstimmungen innerhalb der Kreisverwaltung entfallen. So bietet der Markt abfallspezifische IT-gestützte Lösungen zur Automatisierung und Digitalisierung von Arbeitsabläufen. Es ist zu erwarten, dass es der Betriebsleitung in Abstimmung mit der Betriebskommission leichter fällt, solche Auswahl- und Implementierungsprozesse einzuleiten als dies in der Zuständigkeitsvielfalt der Kreisverwaltung möglich ist.

Ein entscheidender Vorteil des Eigenbetriebs unter Steuerungsaspekten ist die Ausgestaltung und Umsetzung des internen Rechnungswesens, das exakt auf die Bedürfnisse des operativen Controllings eines kommunalen Abfallwirtschaftsbetriebs zugeschnitten werden kann.⁸ Eine Teilnahme an Benchmarking-Projekten ist auf dieser Grundlage leichter möglich.⁹

⁷ Siehe hierzu den Beitrag "Regeln im Umgang mit Geld und Herstellung von Compliance auf Wertstoffhöfen" (Urte Lickfett, in: Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, 2017)

⁸ Siehe hierzu den Beitrag "Ein generisches Zielsystem für das operative Controlling kommunaler Abfallwirtschaftsbetriebe (Miofsky/Souren, in ZögU 37. Jg. 3/2014).

⁹ Zum Beispiel beim bundesweiten Benchmarking für Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetriebe des VKS/VKU (www.vksimvku-benchmarking.de).

5.1.3 Einschätzung hinsichtlich des Kriteriums Steuerung

Die Vorteile des Eigenbetriebs unter Steuerungsaspekten sind eindeutig:

Trotz der organisatorischen Verselbständigung wird die Möglichkeit der Steuerung und Überwachung durch die Kreisvertreter tendenziell gestärkt. Mit der Betriebskommission wird ein spezialisiertes Beratungs- und Überwachungsgremium geschaffen, dem sowohl Mitglieder des Kreisausschusses als auch Vertreter des Kreistags angehören. Die Werkleitung hat regelmäßige Berichtspflichten. Nicht zuletzt führt der jährliche Lagebericht dazu, dass der Kreis und die Öffentlichkeit kontinuierlich über die Umsetzung bzw. Anpassung des Abfallwirtschaftskonzepts informiert bleibt.

Auch die operativen Steuerungsmöglichkeiten werden verbessert, da der Betriebsleitung in Abstimmung mit der Betriebskommission bei der Umsetzung von IT-gestützten Lösungen und der Ausgestaltung des Controllings mit Hilfe des internen Rechnungswesens ein größerer Handlungsspielraum zur Verfügung steht.

Speziell für die Situation des Landkreises Gießen, der in den nächsten Jahren mit der geplanten Vergärungsanlage ein großes Investitionsvorhaben stemmen muss, findet die Projektsteuerung, die bei der Betriebsleitung des Eigenbetriebs eindeutig verortet ist, beim Eigenbetrieb einen geeigneter Organisationsrahmen.

5.2 Transparenz

5.2.1 Finanzwirtschaftliche Transparenz

Auch wenn der Kreishaushalt seit mehreren Jahren doppisch geführt wird und damit auch eine periodengerechte Zuordnung der Kosten erfolgt, ist aufgrund des Gesamtdeckungsprinzips nicht sichergestellt, dass die Abschreibungen als Deckungsmittel für Tilgungen und Investitionen der Abfallwirtschaft zur Verfügung stehen. Aufgrund der von dem übrigen Kreishaushalt losgelösten Buchführung wird es im Eigenbetrieb möglich, sämtliche Kosten - auch die Abschreibungen und die tatsächlichen Darlehenszinsen - exakt zu erfassen. Aus Gebührenzahlersicht wird durch das Sondervermögen sichergestellt, dass die über die Abfallgebühr erwirtschafteten Finanzierungsmittel (insbesondere Abschreibungen und Zinsen) ausschließlich für die Zwecke der Abfallwirtschaft eingesetzt werden. Mit den Vorgaben des § 22 EigBGes ist zudem sichergestellt, dass bei der Bewertung der Abschlussposten realistische Ansätze ein Bild ergeben, das die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegelt. Durch die in § 27 Abs. 2 EigBGes

vorgeschriebene Abschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ist hierfür eine zusätzliche Sicherung eingebaut.

Gerade mit Blick auf die anstehenden Investitionen und spätere Betriebsphase der Vergärungsanlage bekommen diese Vorteile des Eigenbetriebs eine besondere Bedeutung. Mit dem Eigenbetrieb ist die Verpflichtung nach § 11 Abs. 1 EigBGes verbunden, für eine "dauernde technische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit" zu sorgen. Dabei wird ausdrücklich auch die rechtzeitige Durchführung der notwendigen Instandhaltungsarbeiten gefordert.

5.2.2 Organisatorische Transparenz

Der Eigenbetrieb hat im Vergleich zum Regiebetrieb einen größeren organisatorischen Spielraum, der genutzt werden kann, um eine noch bessere Kundenorientierung zu realisieren. Schon jetzt bietet der Landkreis Gießen drei digitale Dienstleistungen¹⁰ an und bündelt sie in einer Abfall-App, die auf der Internetseite des Landkreises runtergeladen werden kann. Durch einen eigenen Internetauftritt, der aufgrund der Eintragungspflicht im Handelsregister dringend zu empfehlen ist, eröffnet sich die Chance, die abfallwirtschaftlichen Themen kundenorientiert und übersichtlich zu präsentieren. Auch kann durch einen besseren Internetauftritt erreicht werden, dass die Kunden schnell den richtigen Ansprechpartner für ihr Anliegen finden können.

Hinsichtlich der Gremientransparenz ist anzumerken, dass die Sitzungen der Betriebskommission in der Regel nicht öffentlich sind.

5.2.3 Einschätzung hinsichtlich des Kriteriums Transparenz

Vor allem die Vorteile, die mit der finanzwirtschaftlichen Ausgliederung des Sondervermögens verbunden sind, führen zu einem deutlichen Vorteilsgewinn, wenn der Eigenbetrieb realisiert wird. Schon jetzt unternimmt der FD Abfallwirtschaft große Anstrengungen, um als kundenorientierter Dienstleister aufzutreten. Der etwas größere organisatorische Gestaltungsraum im Eigenbetrieb kann diese Positionierung stärken. Nachteilig unter Transparenzgesichtspunkten kann angeführt werden, dass die Sitzungen der Betriebskommission in der Regel nicht öffentlich sind.

¹⁰ Abfuhrkalender, Sperrmüllanmeldung und Verschenkmarkt "kost'nix"

5.3 Wirtschaftlichkeit

5.3.1 Interne Abläufe

Die 2018 durchgeführte Organisationsuntersuchung und eine aktuelle interne Bestandsaufnahme lassen den Schluss zu, dass eine Reihe von Abläufen (Geschäftsprozesse) optimiert bzw. grundlegend überarbeitet werden müssen. Der flexiblere Organisationsrahmen des Eigenbetriebs und der mit dem Organisationsformwechsel verbundene Veränderungswille sind Treiber dafür, dass interne Prozesse neu aufgesetzt werden können. Dabei sind auch die digitalen Lösungen, die die kommunale Abfallwirtschaft in den nächsten Jahren erreichen wird, zu berücksichtigen und einzuplanen.¹¹

Drei Ziele können für diesen Veränderungsprozess, der die Gründungs- und Startphase des Eigenbetriebs auszeichnen soll, empfohlen werden:

- (1) Leistungstransparenz mit klaren Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnissen herzustellen,
- (2) eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch stringente Auftragssteuerung und Digitalisierung erreichen und
- (3) die Beteiligung der Mitarbeiter sicherstellen.

Am Beispiel des Vergabemanagements wird auch deutlich, dass der aktuelle Rechts- und Organisationsrahmen des Regiebetriebs den Anforderungen der Abfallwirtschaft nicht gerecht wird. Unter Punkt 11 der Vergaberichtlinie des Landkreises Gießen ist geregelt, dass die Sachgebietsleitung Abfallwirtschaft zur Vergabe eines Auftrags für Bauleistungen und Leistungen bis maximal 5.000 Euro netto berechtigt ist. Wertgrenzen der Betriebsleitung von hessischen kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieben liegen deutlich darüber.¹² Gerade mit Blick auf die anstehenden Investitionen für die Vergärungsanlage müssen diese Vergaberegungen bzw. Wertgrenzen überarbeitet werden, um eine handlungsfähige Projektsteuerung sicherzustellen.

¹¹ So hat beispielsweise die Bremer Stadtreinigung für die Sperrmüllsammlung eine durchgängige, organisationsübergreifende, digitalisierte Prozesskette installiert, bei der der Prozess von der Bestellung bis zur Rückmeldung der Auftrags erledigung (vom Kunden über die Bremer Stadtreinigung bis zum Fahrzeug) ohne Systembrüche durchläuft (VKU Information 96, 2019: Abfallwirtschaft digital – Beispiele aus der kommunalen Praxis, S. 88f.).

¹² So ist in der Betriebsatzung des Abfalleigenbetriebs des Main-Kinzig-Kreises geregelt, dass Geschäfte aller Art im Rahmen des Wirtschaftsplanes nur dann durch die Betriebskommission genehmigt werden müssen, wenn sie einen Wert über 150.000 € haben.

5.3.2 Schnittstellen zur Kreisverwaltung

Derzeit erbringt die Kreisverwaltung Serviceleistungen für die Abfallwirtschaft in der Größenordnung von rund 600 T€.

53.7.01.01 Abfallwirtschaft

		2021	2020	2019
11.1.00	Verwaltungsleitung und Steuerung	60.109 €	64.062 €	60.249
11.1.01	Organisation und Dokumentation der politischen Willensbildung	28.784 €	27.680 €	26.312
11.1.02	Revision	13.679 €	14.080 €	15.634
11.1.03	Technikunterstützte Informationsverarbeitung	31.051 €	27.287 €	25.119
11.1.04	Justizariat	16.652 €	14.878 €	14.906
11.1.05	Zentrales Controlling und Beteiligungsmanagement	12.730 €	6.016 €	7.217
11.1.07	Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann	1.830 €	1.489 €	2.159
11.1.08	Personalrat	6.592 €	6.032 €	6.450
11.1.09	Zentrales Vergabemanagement	11.256 €	10.091 €	10.717
11.1.10	Zentrale Dienste	39.777 €	40.314 €	36.319
11.1.11	Personalservice	22.175 €	21.827 €	18.128
11.1.12	Personal- und Organisationsentwicklung	30.329 €	28.659 €	28.651
11.1.13	Kreisarchiv	3.809 €	3.540 €	3.331
11.1.14	Integration, Antidiskriminierung und Teilhabe	8.773 €		
11.1.20	Haushalts- und Finanzmanagement	7.618 €	7.164 €	7.607
11.1.21	Kreiskasse	246.387 €	257.120 €	252.328
11.1.41	Bereitstellung und Betrieb von Verwaltungsgebäuden	66.201 €	62.416 €	63.651
		609.774 €	592.654 €	578.778 €

Diese Leistungen werden ganz überwiegend durch mengenbasierte Verteilungsschlüssel pauschal ermittelt. Der tatsächliche Aufwand (z.B. über Stundenerfassungen) wird nicht erhoben.

Mit der Umstellung auf den Eigenbetrieb gilt die gesetzliche Vorgabe nach § 11 Abs. 2 EigBGes, wonach diese Leistungen angemessen zu vergüten sind. Um verdeckte Gewinnausschüttungen zu vermeiden, sind künftig diese Leistungen (Aufwand) und ihre Verrechnung zu dokumentieren. Auch wenn wegen der fehlenden Rechtsfähigkeit des Eigenbetriebs zwischen dem Eigenbetrieb und dem Landkreis keine Verträge im rechtlichen Sinne geschlossen werden können, sollte im Rahmen der Gründungsphase des Eigenbetriebs geklärt werden, welche Leistungen, in welchem Umfang und Qualität und zu welchen Verrechnungskonditionen die Kreisverwaltung für die Abfallwirtschaft erbringen soll. Mit solchen Dienstleistungsvereinbarungen wäre auch sichergestellt, dass alle Leistungen, die die Kreisverwaltung für die Abfallwirtschaft erbringt, erfasst und ihre Finanzierung über die Abfallgebühr erfolgt. Andererseits wäre damit auch kommunalabgabenrechtlich sichergestellt, dass keine Leistungen verrechnet werden, die nicht bzw. nicht in diesem Umfang für die Abfallwirtschaft notwendig sind.

Im Arbeitsgespräch am 17.05.2022 wurden bereits erste Eckpunkte für eine künftige Arbeitsteilung besprochen. So hat sich abgezeichnet, dass nicht zuletzt aus Wirtschaftlichkeitsgründen weiterhin die Kreiskasse (inkl. Forderungsmanagement¹³) auch die Sonderkasse des Eigenbetriebs führen sollte. Für die Buchhaltung des Eigenbetriebs wird hingegen eine Auslagerung aus der Kreisverwaltung als sinnvoll angesehen. Damit würde auch eine faktische Entlastung des Haushalts- und Finanzmanagements der Kreisverwaltung verbunden sein, was angesichts der dort vorhandenen personellen Engpässe positiv bewertet werden kann.

5.3.3 Einschätzung hinsichtlich des Kriteriums Wirtschaftlichkeit

Aus Sicht des Gebührenpflichtigen kann durch die Verbesserung der Prozessabläufe eine höhere Servicequalität erreicht werden. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass mit dem Wechsel der Organisationsform kurzfristig eine Gebührenentlastung verbunden ist. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der neue Organisationsrahmen in einem überschaubaren Rahmen Mehrkosten nach sich ziehen wird. So wird die Vergütung für die hauptamtliche Betriebsleitung aufgrund der größeren Verantwortung anzupassen sein. Auch der Aufwand für die Buchhaltung wird den derzeit über die interne Leistungsverrechnung angesetzten Betrag in Höhe von knapp 8 T€ übersteigen.¹⁴

Wirtschaftlich sind diese Mehrkosten aus Gebührenzahlersicht gut vertretbar, weil sie im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen marginal sind und weil sie eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch ein besseres Controlling und durch eine funktionierende Projektsteuerung ermöglichen.

Aus Sicht des Kreishaushalts ergeben sich durch die Ausgliederung der Abfallwirtschaft mehrere Vorteile:

- (1) Durch die finanzwirtschaftliche Ausgliederung werden auch Darlehen, die zur Finanzierung der abfallwirtschaftlichen Investitionen in der Vergangenheit aufgenommen wurden, in das Sondervermögen des Eigenbetriebs überführt.

¹³ Dass das Forderungsmanagement erfolgreich durch die Kreisverwaltung als Dienstleistung für die Abfallwirtschaft erbracht werden kann, zeigt das Praxisbeispiel des Landkreises Ludwigsburg (Buchenroth 2019, Eintreiben von Gebührenschulden und Möglichkeiten der Vollstreckung, in: Obladen / Meetz (Hrsg.), Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung 2019, S. 37ff.).

¹⁴ Dass dieser Betrag nicht dem tatsächlichen Aufwand für die Finanz- und Anlagenbuchhaltung entspricht und somit derzeit eine Quersubventionierung der Abfallwirtschaft mit allgemeinen Steuermitteln des Kreishaushalts praktiziert wird, war auch eine Einschätzung der Arbeitsbesprechung vom 17. Mai 2022.

- (2) Durch die Ausgliederung wird die Zahl der Stellen aufgrund des Übergangs der Beschäftigten auf den Eigenbetrieb, die dort separat in einer Stellenübersicht geführt werden, reduziert.
- (3) Die Leistungen der Kreisverwaltung werden mit dem Eigenbetrieb "spitz" und kosten-rechnend abgerechnet.

5.4 Ergebnis der Nutzwertanalyse

Bewertungskriterium	Gewichtung	Regiebetrieb		Eigenbetrieb	
		Bewertung	Punkte	Bewertung	Punkte
Strategische Steuerung	30%	6	1,80	8	2,40
Fachliche Steuerung	10%	5	0,50	7	0,70
Steuerung	40%		2,30		3,10
Finanzwirtschaftliche Transparenz	20%	4	0,80	8	1,60
Organisatorische Transparenz	10%	6	0,60	6	0,60
Transparenz	30%		1,40		2,20
Interne Abläufe	15%	5	0,75	8	1,20
Schnittstellen Kreisverwaltung	15%	5	0,75	7	1,05
Wirtschaftlichkeit	30%		1,50		2,25
			5,20		7,55

Die durchgeführte Nutzwertanalyse kommt zum Ergebnis, dass bei den zugrunde gelegten Bewertungskriterien Steuerung, Transparenz und Wirtschaftlichkeit der Eigenbetrieb deutliche Vorteile gegenüber dem derzeitigen Regiebetrieb (Fachdienst Abfallwirtschaft) aufweist.

Bei der Bewertung wurde unterstellt, dass die Bioabfallvergärungsanlage von der Abfallwirtschaft des Landkreises Gießen geplant, realisiert und betrieben werden soll. Es wurde auch unterstellt, dass die künftige Organisation der Abfallwirtschaft in der Lage sein soll, bislang an Dritte vergebene Aufgaben wieder zu kommunalisieren, falls sich dies als wirtschaftlich darstellt.

6 Umsetzung der gutachterlichen Empfehlung

Sollte der Kreistagsausschuss für Wirtschaft, Umwelt- und Klimaschutz, Digitalisierung und Mobilität am 14.06.2022 und der Kreistag am 27.06.2022 zum Ergebnis kommen, dass die Argumente, die für die Gründung eines Eigenbetriebs Abfallwirtschaft sprechen, tragfähig sind, sollte der Kreisausschuss beauftragt werden, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die die relevanten Themen zur Gründung des Eigenbetriebs aufbereiten soll. Um belastbare Aussagen der Arbeitsgruppe zu bilanziellen und steuerlichen Fragen zu erhalten, wird empfohlen, auch eine/n externe/n Wirtschaftsprüfer/in einzubeziehen.

Folgende Themen soll die Arbeitsgruppe vertieft untersuchen:

- (1) Prüfung der Vor- und Nachteile einer Anlagen-GmbH für die neu zu errichtende Vergärungsanlage
- (2) Organisationskonzept Eigenbetrieb
 - Ausgestaltung Betriebsleitung / Betriebskommission
 - Klärung der Schnittstellen zur Kreisverwaltung
 - Umsetzung der Finanzbuchhaltung
 - Organigramm des künftigen Eigenbetriebs
- (3) Erstellung eines Entwurfs der Betriebssatzung und der Geschäftsordnung für Betriebsleitung und Betriebskommission
- (4) Erstellung einer vorläufigen Eröffnungsbilanz
 - Überprüfung des Anlagevermögens, der Jahresabschreibung und der voraussichtlichen Buchwerte zum 1. Januar 2023
 - Bilanzielle Behandlung der gebildeten Rückstellungen für die Deponien Gießen-Allendorf und Reiskirchen
 - Ermittlung der in den Eigenbetrieb zu überführenden Darlehen sowie des hieraus resultierenden jährlichen Schuldendienstes
 - Festlegung Stammkapital

(5) Finanzwirtschaftliche Auswirkungen

- Auswirkungen auf den Haushalt des Landkreises
- Gebührenvorschaurechnung 2023 bis 2025

(6) Erstellung des Wirtschaftsplans und der Stellenübersicht für 2023

Als zeitliche Vorgabe sollte vorgesehen werden, dass für die Sitzung des Kreisausschusses am 29.08.2022 ein Zwischenbericht der Arbeitsgruppe vorliegt, der insbesondere aufzeigen soll, ob eine Eigenbetriebsgründung zum 01.01.2023 realisierbar ist. Außerdem soll die Arbeitsgruppe dem Kreistag in seiner Sitzung am 26.09.2022 zu diesen Fragen einen Zwischenbericht präsentieren, auf dessen Grundlage der Kreistag über die weitere Vorgehensweise entscheiden kann.

Kontaktdaten

Dr. Malcher Unternehmensberatung GmbH

Schülerstr. 26

32108 Bad Salzuflen

Ansprechpartner:

Dr. Johann Malcher

jmalcher@dr-malcher.de

Tel.: 05222 - 980 56 31

