

Gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts
Analyse (gemäß § 92 Abs. 1 i.V.m. § 86b Abs. 5 Satz 1 der Gemeindeordnung
Rheinland-Pfalz, § 14 b Abs. 1 Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit
(KomZG)
„Kommunale Klärschlammverwertung RLP AöR (KKR)“

1. Rechtsgrundlagen

1.1 Allgemeine Ausführungen (§ 92 Abs. 1 Satz 1 GemO)

„Beabsichtigt die Gemeinde, ein wirtschaftliches Unternehmen oder eine Einrichtung im Sinne des § 85 Abs. 4 Satz 1 als Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts zu errichten, so hat sie eine Analyse zu erstellen über die Vor- und Nachteile der öffentlichen und der privatrechtlichen Organisationsform im konkreten Einzelfall.

Aus der Gesetzesbegründung ist hierzu zu entnehmen:

„Mit den Regelungen des § 92 Abs. 1 GemO, wonach eine Analyse über die Vor- und Nachteile der öffentlichen und privatrechtlichen Organisationsformen im Einzelfall erstellt werden muss, wird sichergestellt, dass eine umfassende Prüfung stattfindet, wenn die Gemeinde beabsichtigt, sich in privaten Rechtsformen zu betätigen“.

1.2 Analyse der Auswirkungen auf die Organisation, das Personal, den Haushalt und die Entgeltgestaltung (§ 92 Abs. 1 Satz 2 GemO).

„Im Rahmen der Analyse sind die organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungs- und gleichstellungsrechtlichen sowie die wirtschaftlichen, finanziellen und steuerlichen Unterschiede und die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt und die Entgeltgestaltung gegenüberzustellen“.

1.3 Anzeigepflicht und Genehmigungspflicht

Gemäß § 92 Abs. 2 Ziffer 5 GemO ist die Entscheidung der Gemeinde über die Errichtung, wesentliche Erweiterung oder Auflösung einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts spätestens sechs Wochen vor ihrem Vollzug der Aufsichtsbehörde schriftlich anzuzeigen.

Sofern der Anstalt die Dienstherrnfähigkeit übertragen werden soll, bedarf die Anstalt diesbezüglich der Genehmigung.

1.4 § 14 a Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG)

Gemeinsame kommunale Anstalt

Kommunale Gebietskörperschaften, Zweckverbände und Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 der GemO können zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen sowie Einrichtungen im Sinne des § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft führen, wenn der öffentliche Zweck diese Rechtsform rechtfertigt (gemeinsame kommunale Anstalt).

Entsprechend § 14 a Abs. 3 des KomZG ist jede Maßnahme nach § 14 a Abs. 1 der Aufsichtsbehörde anzuzeigen. § 92 der GemO gilt entsprechend.

Nach Änderung der GemO durch Landesgesetz vom 20. Dezember 2013 ist die Wirtschaftlichkeitsanalyse bei Errichtung, Übernahme und Erweiterung von Eigenbetrieben und Anstalten des öffentlichen Rechts rechtlich nunmehr wiederum erforderlich.

In Erfüllung dieser Anforderung haben sich die nachfolgenden kommunalen Gebietskörperschaften

1. die Verbandsgemeinde Brohltal,
Kapellenstraße 12, 56651 Niederzissen,
2. der Verwaltungsrat des Entsorgungs- und Wirtschaftsbetrieb Landau AöR
Anstalt des öffentlichen Rechts, Georg-Friedrich-Dentzel-Straße 1 - 76829
Landau,
3. die Verbandsgemeinde Winnweiler,
Jakobstraße 29, 67722 Winnweiler,
4. die Verbandsgemeinde Wörrstadt,
Zum Römergrund 2-6, 55286 Wörrstadt

dazu entschlossen, eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zu erstellen und der Aufsichtsbehörde mit der Anzeige nach § 92 Abs. 2 Ziffer 5 GemO die Gründung der Anstalt des öffentlichen Rechts „Kommunale Klärschlammverwertung“ vorzulegen. Die Analyse dient ergänzend als Grundlage der Beratung und Beschlussfassung der Gremien der vorstehend genannten kommunalen Gebietskörperschaften; auf die beigefügte Beschlussvorlage wird verwiesen.

2. Ausgangssituation

2.1 Aufgaben der Anstalt

Die vorstehend genannten kommunalen Gebietskörperschaften (nachfolgend Anstaltsträger genannt) übertragen der Anstalt „Kommunale Klärschlammverwertung RLP AöR (nachfolgend KKR genannt) die Aufgabe der Klärschlammverwertung im jeweiligen Entsorgungsgebiet der Anstaltsträger. Gleichzeitig sollen die Anstaltsträger der Anstalt nach § 86a Abs. 3 GemO i.V.m. § 14b Abs. 1 Satz 1 KomZG unter Abänderung der Anstaltssatzung weitere Aufgaben übertragen können.

2.2 Allgemeine Erläuterungen

In Rheinland-Pfalz werden aktuell etwa zwei Drittel aller Klärschlämme landwirtschaftlich verwertet; dies sind zurzeit ca. 60.000 Tonnen Trockensubstanz/Jahr. Dieser Entsorgungsweg wird zukünftig erheblichen rechtlichen Erschwernissen unterworfen sein, die die rheinland-pfälzischen

Aufgabenträger der Abwasserbeseitigung dazu zwingen, frühzeitig alternative Entsorgungswege sicherzustellen.

- a) Gravierende Änderungen in den rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen für die Klärschlammverwertung begründen sich insbesondere durch:
- die Novelle der Klärschlammverordnung AbfKlärV 2017 Verbot der landwirtschaftlichen Verwertung für Klärschlämme aus „größeren“ Kläranlagen ab 50.000 EW ab 2030 bzw. 2033. Zugleich Gebot der Rückgewinnung von Phosphor aus dem Abwasserstrom, aus dem Klärschlamm oder aus der Klärschlammasche (Phosphor-Recycling);
 - Verschärfung der bodenbezogenen Schadstoffgrenzwerte, insbesondere aufgrund der vorgesehenen Differenzierung nach Bodenarten (Ton - Lehm - Sand);
 - Notwendigkeit der Gütesicherung bei der Verwertung für Klärschlämme.
 - Verschärfungen im Dünge- bzw. Düngemittelrecht:
 - Düngemittelverordnung: Diese sieht auch gegenüber der AbfKlärV 2017 in Teilen noch schärfere Schadstoffgrenzwerte vor;
 - Düngegesetz / Düngeverordnung: Die längeren Sperrzeiten im Winter erschweren und verteuern die landwirtschaftliche Verwertung durch die Notwendigkeit höherer Lagerkapazitäten;
 - Weitere Verschärfungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen sind zu erwarten.
 - Zurückgehende Akzeptanz der Klärschlammverwertung im Rahmen der Nahrungsmittelerzeugung:
 - Steigende Anteile der Bio- und Ökolandwirtschaft; solche Betriebe nehmen regelmäßig keinen Klärschlamm zur landwirtschaftlichen Verwertung an;
 - Zugleich ist ein zunehmender Trend in einigen Nahrungsmittelbranchen festzustellen, auch Rohstoffe aus konventioneller Landwirtschaft nur ohne Klärschlamminsatz zu beziehen (z.B. Braugerste, Zuckerrüben); so ist nur ergänzend darauf zu verweisen, dass die Aufbringung von Klärschlamm im Gemüse- und Obstbau ohnehin schon lange verboten ist;
 - Zunehmende Flächenkonkurrenz insbesondere zur Gülleausbringung auf landwirtschaftliche Flächen:
 - Gülle aus den Regionen intensiver Tierhaltung bzw. damit verbundenem Stickstoffüberschusses wird zunehmend in die Regionen mit relativer Stickstoffunterversorgung verbracht; dieser Trend wird durch die erheblichen stickstoffbezogenen Verschärfungen im Düngerecht (Düngegesetz, Düngeverordnung), wie sie nach derzeitigem Entwurfstand zu erwarten sind, aller Voraussicht nach noch deutlich verstärkt werden;
 - Gülle ist aus Sicht der Landwirtschaft ein wesentlich hochwertigerer Dünger im Vergleich zum Klärschlamm.

Die Optionen für eine landwirtschaftliche Verwertung werden sich weiter verengen und - soweit überhaupt noch möglich - mit deutlich höheren Kosten verbunden sein.

- b) Auch die bislang bestehende Möglichkeit einer Mitverbrennung des Klärschlammes (etwa in Braunkohle- oder Müllheizkraftwerken) scheidet künftig aus:
- Für die o.g. "größeren" Kläranlagen wird sie wegen des Gebots zum Phosphor-Recycling zukünftig faktisch nicht mehr zulässig sein. Dies liegt darin begründet, dass eine weiterhin landwirtschaftliche Verwertung die Möglichkeit voraussetzt, das Phosphor-Recycling bereits im Abwasserstrom oder direkt aus dem Klärschlamm durchzuführen; die dazu erforderlichen Verfahren sind aber wenig effizient, zu teuer oder bisher nur im Labormaßstab erprobt.
 - Die Kapazitäten für die Mitverbrennung gehen nach der Energiewende drastisch zurück; dies gilt insbesondere für Braunkohlekraftwerke;
 - Andere alternative thermische Verwertungsverfahren stecken noch in den Kinderschuhen, ihre Wirtschaftlichkeit und Verfahrensstabilität ist weitgehend noch nicht nachgewiesen.

Faktisch verbleibt somit unter aktuellen Rahmenbedingungen für die abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften neben der zunehmend eingeschränkten landwirtschaftlichen Verwertung nur die Monoverbrennung (z.B. im Wirbelschichtverfahren) als wirtschaftliche Option.

- c) Aber auch im Rahmen der landwirtschaftlich möglichen Verwertung des Klärschlammes zeigen sich zwingende Handlungsnotwendigkeiten im Hinblick auf eine strukturierte Vorgehensweise.

Von den in Rheinland-Pfalz in die Landwirtschaft ausgebrachten Klärschlämmen werden – nach einer Bestandsaufnahme aus dem Jahre 2016 im Rahmen des vom Umweltministerium finanziell geförderten Kooperationsprojekts "Regionale Klärschlammstrategien" - wiederum gut ein Viertel (16.000 Tonnen Trockensubstanz) nur vorentwässert als sog. Nassschlamm (2-5% Trockensubstanzgehalt, flüssige Konsistenz) ausgebracht, der Rest als entwässertes Klärschlamm (25 - 30% Trockensubstanzgehalt, feste Konsistenz). Wie sich bei der vorstehend genannten Erhebung zeigte, sind die Kosten für die Nassschlammausbringung bezogen auf die tatsächlich verwertete Trockenmasse im Durchschnitt höher als im Vergleich zum entwässerten Schlamm einschließlich der Kosten für die Entwässerung. Hinzu kommt, dass bei der Nassschlammausbringung 95 bis 98% Wasser transportiert wird - ein auch im Hinblick auf die CO₂-Bilanz nachteilige Vorgehensweise.

Die betroffenen Gebietskörperschaften haben dieses Problem inzwischen erkannt und suchen nach Möglichkeiten, die Entwässerung möglichst effizient und kostengünstig zu erledigen. Insbesondere für die kleineren Kläranlagen lässt sich Entwässerung nur in größeren Verbänden

wirtschaftlich darstellen, so dass auch insoweit eine Notwendigkeit zur interkommunalen Kooperation besteht.

Die in den nächsten Jahren auf die rheinland-pfälzischen Abwasserbeseitigungspflichtigen zukommenden Herausforderungen sind demnach wie folgt zusammen zu fassen:

- d) Die Erschließung neuer und die Umsetzung alternativer Verwertungswege
- Angesichts der beschriebenen Entwicklungen sind für die aus der landwirtschaftlichen Verwertung fallenden Klärschlamm-mengen, neue Verwertungswege zu erschließen und umzusetzen;
 - Angesichts sich verschärfender Grenzwerte steigt das Risiko, dass kommunale Klärschlämme aufgrund zufälliger und nicht vorhersagbarer Stoffeinträge über den Abwasserstrom im Einzelfall aus der landwirtschaftlichen Verwertung herausfallen; gerade bei solchen Ereignissen sind Abwasserbetriebe auf sehr kurzfristig zur Verfügung stehende alternativen Verwertungswege dringend angewiesen.
 - Mangels „echter“ Alternativen außerhalb der Monoverbrennung (siehe oben zu den erprobten und etablierten wirtschaftlichen Verfahren) ist es faktisch nahezu unmöglich bzw. wäre äußerst ineffizient, wenn jeder einzelne Abwasserbetrieb selbst Alternativen suchen bzw. entwickeln müsste; hier ist Bündelung auf Landesebene angezeigt. (Die notwendige Sensibilisierung, Information und Vorbereitung auf diese Bündelung erfolgt derzeit über das Kooperationsprojekt „Regionale Klärschlammstrategien Rheinland-Pfalz“, als Anlage 1 beigefügt).

Diese notwendige Ausweitung und Vertiefung interkommunaler Kooperation ist Grund und Anlass für die Gründung einer landesweit agierenden Anstalt des öffentlichen Rechts zum Zwecke der kommunalen Klärschlammverwertung.

2.3 Konkrete Zielsetzung eines landesweiten Ansatzes

Die gemeinsame Anstalt KKR soll für ihre Anstaltsträger die Aufgabe der Klärschlammverwertung übernehmen.

- a) Zunächst zählt hierzu die Teilaufgabe der Strukturierung, der Organisation und Durchführung der Klärschlammverwertung für alle Anstaltsträger. Da die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Klärschlammverwertung immer komplexer werden, steigt der Aufwand für das einzelne Abwasserwerk, und insbesondere für kleinere Abwasserwerke wird es zunehmend schwieriger, die entsprechenden personellen Ressourcen im eigenen Hause vorzuhalten bzw. entsprechend der besonderen Qualifikationsnotwendigkeiten Sachmittel und Personal wirtschaftlich auszulasten. Dies soll durch die Bündelung der Aufgabe auf der Ebene der Anstalt KKR vermieden werden. Zudem sind durch die Bündelung im kommunalen Bereich für die Anstaltsträger deutlich günstigere Ergebnisse zu erwarten; dies gilt nicht nur für die

landwirtschaftliche Verwertung an sich, vergleichbare Effekte sind auch im Hinblick auf notwendige Leistungen im Bereich der Beschaffung von Hilfsstoffen (z.B. Polymere), der Lohnentwässerung usw. zu erwarten.

- b) Die zweite Teilaufgabe, die die KKR für die Anstaltsträger übernehmen soll, ist die Sicherstellung einer möglichen thermischen Verwertung. Dies soll über eine (mittelbare) Beteiligung der KKR an der Thermischen Verwertung Mainz GmbH (TVM GmbH) sichergestellt werden. Die TVM GmbH ist die Gesellschaft der Städte Mainz (über den Wirtschaftsbetrieb Mainz AöR) und Kaiserslautern (über die Stadtentwässerung Kaiserslautern AöR), der Beteiligungsgesellschaften der Stadt Kaiserslautern - FWE Verwaltungs-GmbH und WVE GmbH - sowie des Zweckverbandes AVUS Ingelheim zum Bau und Betrieb einer Monoverbrennungsanlage für Klärschlamm am Standort Mainz (ab 2017 im Bau mit Inbetriebnahme Anfang 2019).

Die TVM GmbH ist daran interessiert, die zur vollen Auslastung der Anlage erforderlichen Klärschlamm-mengen (ca. 35.000 Tonnen Trockensubstanz) möglichst aus Rheinland-Pfalz zu beziehen; über die Mengen der derzeitigen Gesellschafter hinaus benötigt die Anlage zum wirtschaftlichen Betrieb ca. weitere 20.000 Tonnen Trockensubstanz. Um dies sicherzustellen, ist einer der jetzigen Gesellschafter, die WVE GmbH, bereit, Gesellschaftsanteile zugunsten einer kommunalen Organisation abzugeben. Andernfalls müssten die erforderlichen Mengen im Wettbewerb mit anderen Anbietern akquiriert werden, was für alle Beteiligten erhebliche Unsicherheiten mit sich bringen würde. Die KKR soll mithin die Möglichkeit erhalten, über eine mit dem Gesellschafter WVE GmbH noch zu gründende GmbH – VK Kommunal GmbH – sich zu einem Prozentsatz von 1 % an der TVM GmbH zu beteiligen.

Daneben soll der KKR die Möglichkeit offenstehen, die thermische Verwertung künftig auch über andere Monoverbrennungsanlagen sicherzustellen und dazu ggf. weitere mittelbare Beteiligungen einzugehen.

- c) Die Aufgabe der KKR wird mithin geprägt durch die Übernahme der Klärschlammverwertung als Teilaufgabe der Abwasserbeseitigung.

Aufgrund dieser Bündelung ist die KKR in der Lage, den von den Anstaltsträgern anfallenden Klärschlamm in die jeweils beste, verfügbare und wirtschaftlichste Verwertungsschiene zu steuern. Dazu schafft sie die notwendigen vertraglichen Grundlagen durch Beschaffung bzw. Sicherung entsprechender Mengen-Kontingente. Soweit die Klärschlämme der Anstaltsträger zur thermischen Verwertung der TVM Mainz zugeführt werden, ist dies nach der Satzung der TVM Mainz zu Gesellschafterkonditionen möglich, die nach KAG dem Kostendeckungsprinzip unterworfen sind; eine Ausschreibung der Leistung dieser thermischen Klärschlammverwertung ist wegen des damit verbundenen Inhouse-Geschäftes für die Anstaltsträger entbehrlich.

- d) Zur Erledigung des operativen Geschäfts bedient sich die KKR einer zusammen mit der WVE GmbH noch zu gründenden Gesellschaft – TVM Kommunal GmbH -, die ihrerseits Gesellschafter der TVM Mainz GmbH werden soll.
- e) Um die Bündelung bzw. Lenkung der Klärschlammströme möglichst effizient und kostenoptimal erfüllen zu können, soll die KKR landesweit für alle abwasserbeseitigungspflichtigen Körperschaften (Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden, Abwasserzweckverbände, Anstalten des öffentlichen Rechts) offenstehen.

3. Mögliche Rechts- und Betriebsformen einer Neuorganisation

Für die Zusammenarbeit der Kommunen bieten sich eine Reihe von Möglichkeiten an, die von einfachen Kooperationsmodellen - ohne tiefgreifende organisatorische Änderungen - bis hin zu neuen Organisationsformen nach öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Mustern reichen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nach der vorgesehenen Konzeption möglichst einfache Beteiligungsverhältnisse geschaffen werden sollen, nicht zuletzt auch, um die Entscheidungsprozesse in der TVM Mainz GmbH nicht zu erschweren. Aus diesem Gesichtspunkt heraus soll zunächst die Bündelung der unterschiedlichsten Gebietskörperschaften (Städte, Gemeinden und Verbandsgemeinden, Abwasserzweckverbände, Anstalten des öffentlichen Rechts) durch eine mit eigener Rechtsfähigkeit ausgestatteten Anstalt des öffentlichen Rechts (KKR) ermöglicht werden, die ihrerseits selbst Gesellschafter der Betriebsgesellschaft TVM Kommunal GmbH werden soll und über diese mittelbar an der TVM Mainz GmbH beteiligt werden soll.

Bei der Diskussion von alternativen Organisationsmodellen ist grundsätzlich zu klären, in welchem Umfang die Gebietskörperschaften Aufgabenträger für bestimmte „öffentliche“ Aufgaben bleiben wollen, ob sie Eigentümer von dazu erforderlichen Anlagen bleiben wollen oder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben lediglich einer Unterstützung durch öffentliche oder private Organisationen bedürfen; letztlich ob die Gebietskörperschaften beabsichtigen, die gesamte Aufgabe oder Teile hiervon an einen Dritten zu übertragen.

Dabei scheidet im Vorliegenden die einfache Betriebsführung, aber auch ein Betreibermodell als besondere Ausprägung des privaten Erfüllungsgehilfen zur Erledigung einer öffentlich-rechtlichen Aufgabe für die geplante Aufgabenwahrnehmung aus. In beiden Fällen wären die kommunalen Gebietskörperschaften einem Ausschreiberegime unterworfen, was angesichts der heterogenen Strukturen zu äußerst schwierigen Entscheidungsprozessen führen würde.

Die Zweckvereinbarung ist eine Form der interkommunalen Zusammenarbeit, bei der von den beteiligten Gebietskörperschaften bestimmte Aufgaben auf eine oder mehrere dieser Gebietskörperschaften übertragen werden, ohne dass jedoch eine eigene juristische Person geschaffen wird; bereits hieran scheitern die Möglichkeiten der Zweckvereinbarung, da im Vorliegenden eine

Gesamtbeteiligung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften an der Betriebsgesellschaft wie auch mittelbar an der TVM Mainz sichergestellt sein soll.

Dies könnte ggfs. durch Gründung eines Zweckverbandes, der als Körperschaft des öffentlichen Rechts zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter Aufgaben von Gebietskörperschaften gegründet werden kann, sichergestellt werden.

Rechtliche Grundlage für Zweckverbände sind die Zweckverbandsgesetze der Länder. Im Land Rheinland-Pfalz ist dies das Landesgesetz über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG). Zweckverbände kommen recht häufig im Bereich der Wasserwirtschaft, vor allem der Wassergewinnung vor. Sie sind in ihren Strukturen sehr nah an die Strukturen der kommunalen Entscheidungsprozesse und Rechnungslegung angelehnt und gelten gerade für wirtschaftliche Aufgaben – insbesondere in Ansehung notwendiger schneller Entscheidungen - als teilweise zu schwerfällig. Ihre Stärke liegt sicher in der interkommunalen Konsensbildung und in der Organisation von Abstimmungsprozessen zwischen Gebietskörperschaften.

Die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an Zweckverbände wurde durch eine Änderung des Landesgesetzes über die kommunale Zusammenarbeit (KomZG) im Zuge des 1. Landesgesetzes zur Kommunal- und Verwaltungsreform vom 28.09.2010 erweitert. War vor der Gesetzesänderung die Übertragung auf eine bestimmte Aufgabe begrenzt, können Zweckverbände zukünftig mehrere öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Eine Beschränkung auf einzelne oder mehrere aber sachlich verbundene Aufgaben ist nicht mehr vorgesehen. Aufgrund dieser Regelung kommen Zweckverbände künftig auch zu gemeinsamer Wahrnehmung mehrerer Aufgaben, die keine sachliche Verbindung untereinander haben, in Betracht. § 3 Satz 1 KomZG lässt die Errichtung von Mehrfachzweckverbänden mit umfassenden Aufgaben zu. Dies können freie Selbstverwaltungsaufgaben, Pflichtaufgaben der Selbstverwaltung oder staatliche Aufgaben (Auftragsangelegenheiten) sein.

Eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ist als rechtlich und organisatorisch verselbstständigte Einrichtung im Vorliegenden jedoch die ideale Organisationsform, da sie einerseits selbst Verwaltungsträger und als solcher berechtigt und verpflichtet ist, die ihr übertragenen Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen, andererseits durch Satzungsgestaltung ähnlich einer GmbH schlank und mit starker Entscheidungskompetenz ausgestaltet sein kann.

Über weite Strecken sind Eigenbetrieb und Anstalt mithin ähnlich strukturiert.

Die Anstalt des öffentlichen Rechts bietet aber den größeren Spielraum wirtschaftlichen Handelns. Das Zusammenspiel zwischen Vorstand und Verwaltungsrat kann bis auf wenige gesetzliche Vorgaben frei geregelt werden.

Es reicht von der umfassenden alleinigen Leitungskompetenz des Vorstands bis zu detaillierten Zustimmungserfordernissen des Verwaltungsrates und/oder des Gemeinderates resp. der Gremien der Anstaltsträger.

Die Anstalt des öffentlichen Rechts als öffentlich-rechtliche Rechtsform ist für die Überlegungen der Kommunalen Abwasserbeseitigungspflichtigen die geeignete Organisationsform. Sie bietet eine flexible, aufgabenorientierte und wirtschaftliche Unternehmensstruktur. Vorteilhaft ist der weitreichende Gestaltungsspielraum, den eine rechtsfähige kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts eröffnet. Sie lässt eine Verbindung der Vorteile eines Eigenbetriebs mit denen einer GmbH zu, ohne deren Nachteile zu übernehmen. Der Anstalt können umfassend Aufgaben übertragen werden. Die Übertragung hoheitlicher Aufgaben (zum Beispiel Abwasserbeseitigung) führt nicht zur Steuerpflicht, da die Anstalt nicht qua Rechtsform Steuerpflichten auslöst; d.h. Betriebe gewerblicher Art können neben hoheitlichen Aufgaben bestehen, ohne diese mit der steuerlichen Relevanz zu „infizieren“.

Privatrechtliche Organisationsformen nach § 87 der Gemeindeordnung räumen den Gemeinden das Recht ein, zur Erfüllung ihrer Aufgaben ihre wirtschaftlichen Unternehmen und nichtwirtschaftlichen Einrichtungen in einer Rechtsform des privaten Rechts zu führen oder sich daran zu beteiligen.

Es bieten sich hier vor allem die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und die Aktiengesellschaft (AG) an. Aufgrund von § 87 Abs. 2 GemO (Nachrangigkeit der Aktiengesellschaft) ist der GmbH der Vorzug zu geben.

Zwar gilt vom Grundsatz her für Gebietskörperschaften eine Wahlfreiheit zwischen allen Formen des Gesellschaftsrechts, da aber die Gemeindeordnung vorschreibt, dass die Haftung der Gemeinde auf einen bestimmten Betrag begrenzt sein muss, kommen die Offene Handelsgesellschaft (OHG), die Kommanditgesellschaft (KG), die Kommanditgesellschaft auf Aktien (KgaA), die Gesellschaft des Bürgerlichen Rechts (BGB-Gesellschaft) und der nichtrechtsfähige Verein nicht in Betracht.

Aber auch die GmbH scheidet jedenfalls für die zunächst relevante Aufgabenbündelung im Kontext der Klärschlammverwertung aus, da diese Organisationsform zwingend zur Steuerpflicht führt, so dass die der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung zuzuordnende Klärschlammverwertung steuerpflichtig würde.

Aus mehreren Gründen wird deshalb die Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts nach § 14 a und 14 b KomZG angestrebt. Die Anstalt bietet eine flexible, aufgabenorientierte und wirtschaftliche Unternehmensstruktur. Vorteilhaft ist zudem der weitreichende Gestaltungsspielraum, den eine rechtsfähige kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts eröffnet. Sie lässt eine Verbindung der Vorteile eines Eigenbetriebs mit denen einer GmbH zu, ohne deren Nachteile zu übernehmen.

Als öffentlich-rechtliche Rechtsform mit gesetzlich geregelter Gewährträgerhaftung (§ 86 a Abs. 4 GemO) ermöglicht sie die Finanzierung der Projekte mit günstigen Kommunalkrediten.

Sofern die Anstaltsträger dies wünschen, können der gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts durch Änderung der Satzung weitere Aufgaben übertragen

werden. Hierbei können ohne steuerliche Konsequenzen weitere hoheitliche Aufgaben übertragen werden, da die Anstalt nicht qua Rechtsform steuerpflichtig ist, anders als beispielsweise bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Nachfolgend werden die entsprechend § 92 Abs. 1 GemO zu untersuchenden Aspekte im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsanalyse dargestellt.

4. Organisatorische, personalwirtschaftliche, mitbestimmungsrechtliche und gleichstellungsrechtliche Unterschiede (§ 92 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 GemO).

4.1 Organisatorische Unterschiede

Die gesetzliche Grundlage der gemeinsamen kommunalen Anstalt findet sich in §§ 14a und 14b KomZG. Nach § 14a KomZG können kommunale Gebietskörperschaften, Anstalten im Sinne des § 86a Abs. 1 GemO und Zweckverbände zur gemeinsamen Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben wirtschaftliche Unternehmen sowie Einrichtungen im Sinne des § 85 Abs. 4 Satz 1 GemO als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts unter ihrer gemeinsamen Trägerschaft führen, wenn der öffentliche Zweck diese Rechtsform rechtfertigt. Entsprechend § 14b KomZG gelten für die gemeinsame kommunale Anstalt die §§ 86a und b GemO entsprechend. Daneben ist die Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung (EigAnVO) unmittelbar anzuwenden. Die Gemeinden können hiernach wirtschaftliche Unternehmen oder Einrichtungen im Sinne des § 85 Abs. 3 Satz 1 GemO als rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts führen oder bestehende Regie- oder Eigenbetriebe in eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts umwandeln, wenn der öffentliche Zweck diese Rechtsform rechtfertigt (§ 86a Abs. 1 GemO). Dies gilt gleichermaßen für die gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts im Sinne des § 14a Abs. 1 Satz 1 KomZG.

Die AöR ist in diesem Zusammenhang zu allen Maßnahmen und Geschäften berechtigt, die der Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben unmittelbar oder mittelbar dienlich sind. Sie darf sich im Rahmen ihrer Aufgaben und der gesetzlichen Vorschriften anderer Unternehmen bedienen und sich an ähnlichen oder anderen Unternehmen beteiligen, solche gründen oder erwerben. Ferner ist in der Satzung vorgesehen, dass die Anstalt im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zur Wahrnehmung der ihr übertragenen Aufgabe mit anderen Kommunen und kommunalen Zusammenschlüssen zusammenarbeiten kann.

Hinsichtlich des Kriteriums der organisatorischen Unterschiede zwischen der Gründung einer AöR und anderen Organisationsformen ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich die Eigenständigkeit des zu gründenden Unternehmens in dem Umfang der Aufgabenübertragung und in der Eigenverantwortlichkeit der Leitungsorgane widerspiegelt. Zu beurteilen ist in diesem Zusammenhang aber auch, ob die Organisation des Unternehmens an die Bedürfnisse der Kommunen angepasst werden kann, d.h. inwieweit die Befugnisse der jeweiligen Organe individuell gestaltet werden können und welche Möglichkeiten der Einflussnahme und Kontrolle durch die Kommunen bestehen. Vor dem Hintergrund der sehr komplexen Aufgaben ist auch die Möglichkeit, Kooperation mit Dritten einzugehen, vorliegend von besonderem Interesse.

a) Aufgabenübertragung

Auf die AöR als eigenständige juristische Person kann die Aufgabe der Klärschlammverwertung bzw. die Aufgabe der thermischen Klärschlammverwertung im jeweiligen Entsorgungsgebiet der beteiligten Kommunen übertragen werden. Gleichzeitig eröffnet die Gründung einer AöR den Anstaltsträgern die Möglichkeit, nach § 86a Abs. 3 GemO unter Abänderung der Anstaltssatzung, weitere Aufgaben übertragen zu können.

b) Eigenverantwortlichkeit

Zentrales Organ der gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts ist der Vorstand, der durch den Verwaltungsrat kontrolliert wird.

Der Vorstand führt die Geschäfte der AöR in eigener Verantwortung und vertritt diese gerichtlich und außergerichtlich im Rechtsverkehr.

Der Verwaltungsrat ist Aufsichts-, Kontroll- und Verwaltungsorgan der AöR. Er besteht aus dem Vorsitzenden und den übrigen stimmberechtigten Mitgliedern. Der Vorsitz und der stellvertretende Vorsitz im Verwaltungsrat bestimmen sich nach § 86b Abs. 3 Sätze 3 bis 5 GemO.

Der Verwaltungsrat trifft die strukturellen und grundlegenden Entscheidungen für die gemeinsame AöR. Er entscheidet gemäß der Satzung insbesondere über die Bestellung des Vorstandes, den Wirtschaftsplan, die Feststellung des Jahresabschlusses und die Ergebnisverwendung. Außerdem benötigt der Vorstand die vorherige Zustimmung des Verwaltungsrates insbesondere zu der Vornahme von Grundstücksgeschäften, der Festsetzung allgemeiner Bedingungen für Lieferungen und Leistungen, bei erfolgsgefährdenden Mehraufwendungen und Mehrausgaben, sofern im Einzelfall die festgesetzten Wertgrenzen überschritten werden.

Die Organe der Anstalt entscheiden folglich in eigener Verantwortung, so dass bei der AöR der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit mithin umfassend umgesetzt ist.

Da die Räte der Anstaltsträger den Vertretern im Verwaltungsrat zudem Richtlinien und Weisungen erteilen können, ist der kommunale Einfluss auf die AöR durch die Einwirkung des Verwaltungsrates gewährleistet.

4.2 Personalwirtschaftliche Unterschiede

Die Betriebsführung der gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts KKR soll nach den derzeitigen Überlegungen die Verbandsgemeinde Winnweiler (Verbandsgemeindewerke) übernehmen. Die Anstalt wird kein eigenes Personal beschäftigen.

4.3 Mitbestimmungs- und gleichstellungsrechtliche Unterschiede

Die Anstalt unterliegt dem Landespersonalvertretungsgesetz (LPersVG) und dem Landesgleichstellungsgesetz (LGG). Sofern eine Anstalt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt, erfolgt entsprechend den vorgenannten Rechtsvorgaben

die Mitarbeitervertretung. In diesem Falle wird die Mitarbeitervertretung im Verwaltungsrat der Anstalt von den Mitarbeitern der Anstalt in geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt. Mitglieder des Vorstandes sind nicht wählbar. Das Nähere über die Wahlberechtigung, die Wählbarkeit, die Stimmabgabe, die Feststellung des Wahlergebnisses und das Weitere für die Wahl der Mitarbeitervertretung wird durch Satzung geregelt (§ 86 Abs. 3 Sätze 7 und 8 GemO).

Da die Anstalt kein Personal vorhält, sind die vorgenannten mitbestimmungs- und gleichstellungsrechtlichen Vorgaben nicht einschlägig. Damit sind organisatorische, personalwirtschaftliche, mitbestimmungsrechtliche sowie gleichstellungsrechtliche Besonderheiten über die vorgenannten einschlägigen Rechtsvorschriften zu vernachlässigen.

5. Steuerliche, finanzielle und wirtschaftliche Unterschiede

5.1 Steuerliche Auswirkungen

Steuerliche Unterschiede zu anderen Organisationsformen ergeben sich durch die Wahl der Rechtsform „Anstalt des öffentlichen Rechtes“ nicht, da ohne steuerliche Konsequenzen hoheitliche Aufgaben übertragen werden, da die Anstalt nicht qua Rechtsform steuerpflichtig ist, anders als beispielsweise eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

5.2 Wirtschaftliche Unterschiede

a) Strukturelle Vorteile

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts verfügt aufgrund der eigenen Rechtspersönlichkeit über eine wesentlich größere Selbstständigkeit als ein Regie- und Eigenbetrieb. Dadurch wird eine betriebswirtschaftlich effizientere Führung der wirtschaftlichen Aktivitäten ermöglicht. Auch die unternehmerisch geprägten Entscheidungsprozesse und Arbeitsabläufe erlauben es dem Vorstand der AöR, kurzfristig auf wirtschaftliche Veränderungen, geänderte Normen und Anforderungen des Gesetzgebers zu reagieren, Schwachstellen zu analysieren und abzustellen. Es besteht weiterhin die Möglichkeit, in allen betrieblichen Bereichen moderne Führungstechniken, wie z.B. ein Controlling / Risikomanagement oder Informationsmanagement einzuführen, das Delegationsprinzip zu erweitern und letztlich die Art der Aufbau-, Ablauf- und Führungsorganisation umfassend und eigenständig zu überprüfen. Der Haushalt der AöR ist unabhängig vom Haushalt der Kommunen, so dass Investitionen auch bereits Anfang des jeweiligen Jahres möglich sind.

Eine privatrechtliche Rechtsform in Form einer GmbH wird wegen zum Beispiel höherer Kosten (Gründung etc.) auf der Ebene der Stufe 1 (Bündelung kommunaler Gebietskörperschaften) und möglicher steuerlicher Folgen nicht angestrebt.

Durch die fortschreitende Liberalisierung und Privatisierungsdebatte auf dem Ver- und Entsorgungsmarkt sowie die aufkeimende Diskussion um die Verwaltungs- und Gebietsreform wird die Notwendigkeit einer kosteneffizienten Gestellung von

kommunalen Dienstleistungen und Aufgabenerledigung nochmals deutlich fokussiert. Um in dem Wettstreit mit privaten Anbietern um Marktanteile bestehen zu können, muss die öffentliche Hand auf gleichem wirtschaftlichem Niveau wie die Konkurrenz tätig sein. Dazu gehören Unternehmensstrukturen, die wie konkurrierende Anbieter am Markt schnell und unkompliziert auf sich verändernde Marktverhältnisse reagieren können. Die AöR bietet solche flexible Unternehmensstrukturen unter Berücksichtigung der Eigenheiten kommunaler Betriebe. Es ist insofern von großem Vorteil, dass der AöR nach § 86a Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 der Gemeindeordnung auch hoheitliche Aufgaben übertragen werden können.

b) In-House-Vergabe

Vergaberechtliche Risiken sind aufgrund der In-House-Fähigkeit minimiert.

Die Voraussetzungen für eine vergabefreie In-House-Vergabe sind zunächst im Verhältnis zwischen interessierten Kommunen und der zu gründenden Kommunale Klärschlammverwertung RLP AöR (KKR) erfüllt:

- Die interessierten Kommunen sind öffentliche Auftraggeber i.S.d. § 99 Nr. 1 GWB und alleinige Träger der gemeinsamen kommunalen Anstalt. Die KKR würde ausschließlich für ihre Anstaltsträger tätig.
- Bei der Ausgestaltung der Anstaltssatzung ist sicherzustellen, dass den interessierten Kommunen ein ausreichender Einfluss und eine ausreichende Kontrolle im Hinblick auf die wesentlichen Entscheidungen der zu gründenden gemeinsamen kommunalen Anstalt eingeräumt werden. Auch zukünftig sollte die KKR keine oder jedenfalls nur in vernachlässigbarem Umfang Tätigkeiten für Dritte ausführen.

Die vorgenannten Voraussetzungen für eine vergabefreie In-House-Vergabe sind ferner im Verhältnis zwischen KKR und der „VK Kommunal GmbH“ erfüllt:

- An der „VK Kommunal GmbH“ sind mit der KKR“ und der WVE GmbH zwei öffentliche Auftraggeber i.S.v. § 99 Abs. 2 GWB beteiligt. Die Beteiligung der WVE GmbH mit einem Gesellschaftsanteil von 50 % an der zu gründenden kommunalen GmbH stellt keine private Kapitalbeteiligung dar, da es sich bei der WVE GmbH um keine „private“ Gesellschaft handelt. Die WVE GmbH ist vielmehr eine 100 % Tochter der SWK GmbH und diese wiederum eine 100 %-tige Eigengesellschaft der Stadt Kaiserslautern. Die VK Kommunal GmbH würde auch ausschließlich für Ihre Gesellschafter tätig.
- Bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages der „VK Kommunal GmbH“ ist sicherzustellen, dass der KKR ein ausreichender Einfluss und eine ausreichende Kontrolle im Hinblick auf die wesentlichen Entscheidungen der zu gründenden Gesellschaft eingeräumt werden. Auch zukünftig sollte die „VK Kommunal GmbH“ keine oder jedenfalls nur in vernachlässigbarem Umfang Tätigkeiten für Dritte ausführen.

Auch im Verhältnis zwischen der VK Kommunal GmbH und der TVM GmbH, sind die Voraussetzungen für ein vergabefreies In-House-Geschäft nach den folgenden Maßgaben erfüllt:

- Die VK Kommunal GmbH ist öffentlicher Auftraggeber i.S.d. § 99 Nr. 2 GWB und aufgrund ihrer Beteiligung i.H.v. 1 % auch Trägerin der TVM GmbH.
- Für die Bejahung einer hinreichenden Kontrolle bzw. eines ausschlaggebenden Einflusses auf die wesentlichen Entscheidungen der TVM GmbH, ist es unschädlich, dass die kommunale GmbH an der TVM GmbH nur in Höhe von 1 % beteiligt werden soll. Die notwendige Kontrolle ist zu bejahen, da die Möglichkeit der Einflussnahme auf die strategischen Entscheidungen besteht. 80 % der der TVM GmbH dienen der Ausführung von Leistungen, mit denen sie von kommunalen Gesellschaftern (Wirtschaftsbetrieb Mainz AöR, STE AöR, WVE, AVUS, VK Kommunal GmbH) beauftragt werden soll.

c) Synergieeffekte

Die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts bietet die Möglichkeit, Aufgaben aus verschiedenen wirtschaftlichen und hoheitlichen Bereichen ohne steuerliche Nachteile in einer Rechtsform zu bündeln. Durch die Führung des operativen Geschäfts durch die VK Kommunal GmbH wird bestehendes Wissen im kaufmännischen und technischen Bereich genutzt.

Selbstverständlich ist die AöR als öffentlicher Auftraggeber bei ihrer Aufgabenerledigung an die gesetzlichen Vorgaben – z.B. der VOB - gebunden. Der Vorteil der AöR liegt jedoch im Wesentlichen in ihrer strukturellen Flexibilität. Die Ausgestaltungsfreiheit, die den Anstaltsträgern bei Gründung der AöR verbleibt, um die Anstalt ihren jeweiligen Bedürfnissen anzupassen, bietet dabei z.B. einen erheblichen Vorteil gegenüber den bezüglich ihrer Struktur weitgehend bundesrechtlich festgelegten Rechtsformen der Eigengesellschaften.

6. Auswirkungen auf Entgelte

Besondere Auswirkungen auf Entgelte sind nicht gegeben.

7. Auswirkungen auf den Haushalt der Anstaltsträger

Negative Auswirkungen auf die Haushalte der Anstaltsträger sind nicht gegeben. Aufwendungen werden durch die Abwasserentgelte refinanziert. Die Anstalt wird zudem nach den Vorgaben der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung (EigAnVO) geführt. Sie erstellt in Vollzug der rechtlichen Vorgaben insbesondere einen Wirtschaftsplan und eine Bilanz mit Gewinn- und Verlustrechnung.

Im Übrigen trägt die VK Kommunal GmbH sämtliche mit dem operativen Geschäft verbundenen finanziellen Risiken; das Haftungsrisiko der KKR ist auf den Anteil am Stammkapital der VK Kommunal GmbH beschränkt.

8. Ergebnis und Zusammenfassung

Durch die Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit der vorgenannten Aufgabenstellung ergeben sich für die kommunalen Gebietskörperschaften keine

Nachteile aus organisatorischer, personalwirtschaftlicher, mitbestimmungsrechtlicher sowie gleichstellungsrechtlicher Sicht. Die Gründung der Anstalt bietet vielmehr wirtschaftliche, organisatorische und finanzielle Vorteile.

- Die Anstalt bietet durch die Möglichkeit der umfassenden Aufgabenübertragung durch Regelung in der Anstaltssatzung hohe Flexibilität und Wirtschaftlichkeit.
- Die Gestaltungs- und Steuerungsfunktion seitens der Kommunalparlamente ist durch die Regelung der Anstaltssatzung nachhaltig gewährleistet. Gleichwohl bietet die Anstalt im Rahmen ihrer Vorstandsverfassung für das operative Geschäft ausreichend Spielraum für den Vorstand.
- Investitionen können unter kommunalen Kreditbedingungen finanziert werden. Für die Anstalt gilt die Gewährträgerhaftung (§ 86 a Abs. 4 GemO).
- Steuerliche Optimierung ist bei der Rechtsform Anstalt gegeben, da hoheitliche und ggfs. fiskalische Aufgaben übertragen werden können.
- Die Anstalt wird wie die Eigenbetriebe nach der Eigenbetriebs- und Anstaltsverordnung geführt.

Zusammengefasst ergeben sich generell folgende Vorteile der Anstalt des öffentlichen Rechts im Vergleich zu anderen Rechtsformen:

- Es besteht eine organisatorische und vor allem rechtliche Selbstständigkeit;
- die Aufgabenerledigung erfolgt ungeachtet verwaltungsspezifischer Besonderheiten allein auf der Grundlage wirtschaftlicher Erwägungen;
- die Städte, Verbandsgemeinden respektive die Gemeinden können einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben zur selbstständigen eigenverantwortlichen Erfüllung durch die AöR ganz oder teilweise übertragen;
- durch die Aufgabenbündelung werden die steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten erhalten (Verrechnung von Gewinnen und Verlusten bei wirtschaftlichen Tätigkeiten, ohne Auslösen einer Steuerpflicht bei den hoheitlichen Aufgaben); durch die Gestaltung der Anstaltssatzung wird die Gestaltungs- und Steuerungsfunktion seitens der Kommunalparlamente gewährleistet.

Geplante Umsetzung Zeitplan:

- Abschluss der Gründung der „Klärschlammverwertung Kommunal RLP AöR“ bis spätestens Oktober 2017 Anstaltsträger übertragen mit der Gründung resp. dem späteren Beitritt die Teilaufgabe –Klärschlammverwertung“ auf die KKR. Gründung der VK Kommunal GmbH und Beteiligung an der Mainz TVM GmbH soll bis November 2017 erfolgen.

Landau, den 19.07.2017

Niederzissen, den 07.07.2017.

gez. _____
(Bernhard Eck)
Vorstandsvorsitzender

gez. _____
(Elisabeth Dahr)
Beigeordnete

Wörrstadt, den 21.07.2017

Winnweiler, den 12.07.2017

gez. _____
(Georg Heinrich Nehrass)
Beigeordneter

gez. _____
(Rudolf Jacob)
Bürgermeister