

Landkreis Leipzig

Beschluss

2008/049-1 (I)

weitergereicht an: am:	Beschluss-Nr.: 2008/049-1 (I)
Gremium: Kreistag Sitzung: 2. Sitzung des Kreistages des Landkreises Leipzig	Aktenzeichen: Vorlage-Nr.: 2008/049-1/3 (I) Datum: 15.10.2008
aufgehoben/geändert am:	durch Beschl.-Nr.:

Beschlussgegenstand

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Handlungsempfehlungen für die
Gestaltung der Abfallwirtschaft im Landkreis Leipzig

Beschlusstext

Der Kreistag beschließt

die als Anlage beigefügten "Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Handlungsempfehlungen als
Richtlinie für die Gestaltung der Abfallwirtschaft im Landkreis Leipzig", Stand: Februar 2008.

gez.
Dr. Gerhard Gey
Landrat - Siegel -

Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Abfallwirtschaft im zukünftigen Landkreis Leipzig

Auftraggeber: Muldentalkreis / Landkreis Leipziger Land

Februar 2008

Ausgangssituation - Überblick

- Kreisgebietsreform legt fest, dass die bisherigen Landkreise Leipziger Land und Muldentalkreis den neuen Landkreis Leipzig bilden
- Frage der künftigen Strukturierung der Abfallwirtschaft mit der Zielstellung der Schaffung eines Optimums zwischen Servicegrad, Servicequalität sowie Wirtschaftlichkeit bei der Abwicklung der operativen Entsorgungsdienstleistungen und der Verwaltungsaufgaben
- Entsorgungsstrukturen beider Landkreise stimmen weitgehend überein (u.a. jeweils Behälteridentifikationssystem beim Restabfall, keine kommunale Biotonne, haushaltsnahe Altpapierentsorgung, Vorhaltung von Annahmestellen)
- Gebührenveranlagung jeweils haushaltsbezogen (hoher Service!)
- Unterschiede in den Organisationsstrukturen

Aufgabe	Muldentalkreis	Landkreis Leipziger Land
Verwaltung (inkl. Gebührenlegung/ -abrechnung)	Eigenbetrieb Abfallwirtschaft Muldentalkreis	Kommunalentsorgung Leipziger Land GmbH (KELL) - 51 % Landkreis / 49 % SITA Ost GmbH & Co. KG -
Entsorgung (Sammlung, Transport, Verwertung)	Fremdvergabe (verschiede Unternehmen) - keine Beteiligung des Landkreises -	
Entsorgung (Verwertung/ Beseitigung von Rest- und Sperrmüll)	Zweckverband Abfallwirtschaft Westsachsen (ZAW) - gemeinsam mit der Stadt Leipzig -	

Ausgangssituation – wesentliche Verträge Muldentalkreis

Dienstleistungsverträge (Entsorgung)

- **Sammlung und Transport (außer Altpapier und Schadstoffe) mit der ARGE Abfallentsorgung Muldentalkreis (Beteiligung der KELL GmbH) und der SULO Ost GmbH & Co. KG**
 - Mindestlaufzeit: 31.12.2011
 - Kündigungsfrist: 12 Monate
- **Altpapier (mit der ARGE Wertstoffentsorgung Muldentalkreis) und Schadstoffe (mit der Fehr Umwelt Ost GmbH)**
 - Mindestlaufzeit (bereits um 1 Jahr verlängert): 31.12.2009
 - Kündigungsfrist: 6 Monate

Ausgangssituation – wesentliche Verträge Landkreis Leipziger Land

Dienstleistungsverträge mit KELL GmbH

■ **Geschäftsbesorgung (Verwaltungsdienstleistungen)**

■ Mindestlaufzeit: 31.12.2009

■ Kündigungsfrist: 2 Monate

■ **Abfallentsorgung (Sammlung, Transport und Verwertung, außer Altpapier- und Schadstoffe)**

■ Mindestlaufzeit: 31.12.2010

■ Kündigungsfrist: 18 Monate

■ **Altpapier- und Schadstoffentsorgung**

■ Mindestlaufzeit: 31.12.2009

■ Kündigungsfrist: 18 Monate

Gesellschaftsvertrag zur KELL GmbH zw. Landkreis und SITA Ost GmbH & Co. KG

■ Mindestlaufzeit: 31.12.2009

■ Kündigungsfrist: 12 Monate

Mögliche (untersuchte) Organisationsformen

Organisationsform	Verwaltung (inkl. Gebührenlegung/ -abrechnung)	Entsorgung (Sammlung, Transport, Verwertung)
Zweckverband (Nutzung der Strukturen des ZAW, unter der Annahme, dass die Stadt Leipzig ebenfalls analoge Leistungen überträgt)	X	X
Eigenbetrieb des Landkreises	X	X
Eigengesellschaft des Landkreises (Inhouse-Vergabe)	X	X
Fremdvergabe (Ausschreibung)	--	X

- Übertragung von (insbesondere weiteren) Leistungen auf die in der momentanen Konstellation bestehende KELL GmbH wird aus vergaberechtlichen Gründen (private Beteiligung) nicht in die Betrachtung einbezogen – ebenso wird eine Beibehaltung der Organisationslösung ausschließlich für das Gebiet des Landkreises Leipziger Land aufgrund der dann nicht möglichen Nutzung von Synergieeffekten aus strategischen Gründen ausgeschlossen
- Verwertung/ Beseitigung von Rest- und Sperrmüll erfolgt aufgrund langfristiger Vereinbarungen weiterhin über den ZAW

Wirtschaftliche Bewertung der Organisationsformen - Ergebnis

Position	Kosten, inkl. Mwst.								
	Ist-Zustand			Soll-Zustand (Landkreis Leipzig)					
	Mulden- tal- kreis	Lk Leipziger Land	gesamt						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Entsorgungsdienstleistungen (Sammlung, Transport, Verwertung, Beseitigung)									
Organisationsform *) (Sammlung, Transport, Verwertung)	FR	EG		ZV	FR	EB	EG	FR	EG
absolute Kosten (T€a)	3.851	6.576	10.427	8.895	8.515	9.075	9.353	8.515	9.353
Kosten pro Einwohner (€Ew./a)	29,55	44,79	37,63	32,10	30,73	32,75	33,75	30,73	33,75
Verwaltungsdienstleistungen									
Organisationsform *)	EB	EG		ZV			EB		EG
absolute Kosten (T€a)	1.425	1.419	2.844	1.933	1.995	2.068	2.212	2.212	2.425
Kosten pro Einwohner (€Ew./a)	10,94	9,66	10,26	6,98	7,20	7,46	7,98	7,98	8,75
Gesamt									
absolute Kosten (T€a)	5.276	7.995	13.271	10.828	10.511	11.143	11.565	10.727	11.779
Kosten pro Einwohner (€Ew./a)	40,49	54,46	47,89	39,07	37,93	40,21	41,73	38,71	42,50
Anzahl Einwohner (in Tausend)	130	147	277	277					

*) **Legende - Organisationsformen:**

ZV = Zweckverband

EB = Eigenbetrieb des LK

EG = Eigengesellschaft des LK

FR = Fremdvergabe

- **Soll-Zustand = Zielgröße, deren Realisierungszeitpunkt sowohl von der Qualität des vorhandenen/ künftigen Personals, von den Möglichkeiten des Personalabbaus (Altersstruktur und Fluktuation) und ggf. des Bestandes an Technik abhängt. Eine Abweichung der Planwerte von den dargestellten Soll-Werten ist somit für die nächsten Jahre möglich.**
- **Kosten pro Einwohner = statistische Größe (ungleich der tatsächlichen Gebührenbelastung, da ein Teil der Kosten auch auf andere Herkunftsbereiche (Gewerbe usw.) verrechnet wird)**

Wirtschaftliche Bewertung der Organisationsformen – Grundlagen (1)

- **Kosten Ist-Zustand = Planung 2008/2009 gemäß Gebührenkalkulation/ Haushaltsplan (Stand v. September 2007), ohne periodenfremde Kosten wie Nachsorge Altdeponien und Ergebnisausgleich aus vorangegangenen Kalkulationszeiträumen**
- **Kosten Soll-Zustand (einheitliche Ansätze)**
 - korrespondieren hinsichtlich der Preisbasis mit den Kosten Ist-Zustand
 - bestehende Unterschiede in den abfallwirtschaftlichen Systemen (Sperrmüll-, Altpapier- und Grünabfallentsorgung sowie einwohnerbezogene Anzahl und Öffnungszeiten von Wertstoffhöfen) wurden (i.S. einer mit den Verwaltungen beider Landkreise abgestimmten Modellrechnung) beseitigt
 - Gleiche Leistungsansätze (z.B. Sammel- und Transportleistung) - unabhängig von der Organisationsform – Unterstellung, dass im Ist teilweise bestehende Wirtschaftlichkeitsreserven erschlossen werden

Wirtschaftliche Bewertung der Organisationsformen – Grundlagen (2)

■ Kosten Soll-Zustand (Unterschiede)

■ Personalvergütung:

- Zweckverband/ Eigenbetrieb: Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD)
- Eigengesellschaft: Lohnniveau in Anlehnung an die Struktur des zwischen ver.di und BDE abgeschlossenen Tarifvertrages auf Basis des Tarifniveaus 2003 (gemäß derzeitiger Handhabung bei der KELL)
- Fremdvergabe: marktübliche Entlohnung

■ Gemeinkostenbelastung in Abhängigkeit von den möglichen Synergieeffekten, z.B.

- zwischen Entsorgungs- und Verwaltungsdienstleistungen sowie - im Zweckverband - zwischen Stadt und Landkreis Leipzig
- Fremdvergabe: konzernbedingte Synergien und nur teilweiser Ansatz der Gemeinkosten (Grenzkostenbetrachtung) - entspricht derzeit üblicher Praxis bei Angebotskalkulationen

■ kein Ansatz von kalkulatorischem Gewinn beim Zweckverband sowie im Eigenbetrieb (im Gegensatz zur Eigengesellschaft und der Fremdvergabe),

■ geringere Steuerbelastung im Zweckverband und im Eigenbetrieb, da dort auf nicht vorsteuerbehaftete Kostenbestandteile (Personalkosten, Versicherungen, Steuern und sonstige öffentliche Abgaben) keine Mehrwertsteuer zu berücksichtigen ist

(Unsicherheit, da Steuerprivileg für hoheitliche Tätigkeiten im Rahmen öffentlich-rechtlicher Organisationsformen bereits seit Jahren auf EU-Ebene in Frage gestellt wird)

Qualitative Bewertung der Organisationsformen (1)

■ Zweckverband (zwischen Landkreis und Stadt Leipzig)

- Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten über die Organe des Zweckverbandes (Verbandsvorsitzender, Verbandsversammlung und ggf. Verwaltungsrat oder Beirat)
- bei wesentlichen Entscheidungen (bzgl. Personal- und Investitionen, abfallwirtsch. Maßnahmen, Verrechnung von Kosten usw.) jeweils Abstimmung mit der Stadt Leipzig erforderlich
- Mögliche Interessenkonflikte durch unterschiedliche Gebiets-, Entsorgungs- und Kostenstrukturen zwischen Stadt und Landkreis
 - Kompromisse und aus Sicht des Landkreises suboptimale Lösungen und Nachteile in der Effizienz der Entscheidungsprozesse

■ Eigenbetrieb des Landkreises Leipzig

- Teil der Kommunalverwaltung und rechtlich unselbständig
- gewisse wirtschaftliche Selbständigkeit (Verwaltung von Sondervermögen außerhalb des kommunalen Haushalts, Führung nach kaufmännischer Rechnungslegung)
- unmittelbare Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten über Organe des Eigenbetriebs (Betriebsleitung, Betriebsausschuss)
 - ungeteilte Zuständigkeit, kurze Informationswege und Schaffung von für den Landkreis optimalen Lösungen
- Flexibilität von Entscheidungen, (z.B. bzgl. Personal/Tarif, Investitionen und einer wirtschaftlichen Betätigung zur Auslastung von Kapazitätsüberhängen) aufgrund der rechtlichen Unselbständigkeit des Eigenbetriebes etwas eingeschränkt

Qualitative Bewertung der Organisationsformen (2)

■ Eigengesellschaft (GmbH) des Landkreises Leipzig

- juristische Person des Privatrechts - rechtlich, organisatorisch und wirtschaftlich gegenüber dem Landkreis verselbständigt
- Vorteile der Eigengesellschaft (insbesondere gegenüber dem Eigenbetrieb) bestehen in der aus ihrer Selbständigkeit heraus begründeten „Entpolitisierung“ und somit einer meist höheren Flexibilität von Entscheidungen
- Eigengesellschaft verfügt auch hinsichtlich der Tarifbindung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen (Zweckverband, Eigenbetrieb) über eine höhere Flexibilität
- Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten über die Organe der Eigengesellschaft (Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung und gegebenenfalls Aufsichtsrat oder Beirat)
 - geteilte Zuständigkeit, da Landkreis wesentliche Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger („strategische Leitung“, Haushaltsführung usw.) selbst wahrzunehmen hat

■ Fremdvergabe (öffentliche Ausschreibungen) von Entsorgungsdienstleistungen

- Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Landkreises sowie Flexibilität bei der Leistungserbringung nur im Rahmen der in den Verdingungsunterlagen erfolgten Festlegungen
- Vertragslaufzeit mindestens 5-8 Jahre (wg. Amortisation von Investitionen und sonstiger einmaliger Aufwendungen) - Verwertungsmärkte, gesetzliche Regelungen und Abfallverhalten der Bürger ändern sich aber wesentlich kurzfristiger
- Verdrängungswettbewerb (Lohndumping, da rechtlich bei Ausschreibungen noch kein Mindest- oder Tariflohn gefordert werden darf, geringe Investitionen, Qualitätsprobleme)

Fazit und Handlungsempfehlung (Stufe 1)

■ Leistungserbringung in Eigenregie des Landkreises oder Aufgabenübertragung an den Zweckverband?

- Eigenregie des Landkreises ist (bezogen auf den gesamten Abfallhaushalt) um 2 – 3 %, d.h. 0,78 €/Ew./a – 1,14 €/Ew./a teurer als Abwicklung über den Zweckverband
- Unterschiede sind deshalb relativ gering, weil der künftige Landkreis Leipzig bereits eine Größe besitzt, die eine wirtschaftliche Erbringung von Entsorgungs- und Verwaltungsdienstleistungen ermöglicht – somit geringe Synergieeffekte durch Zweckverband
- qualitative Nachteile des Zweckverbandes (u.a. mögliche Interessenkonflikte, suboptimale Lösungen, geringere Effizienz der Entscheidungsprozesse auch infolge der unterschiedlichen Gebiets-, Entsorgungs- und Kostenstrukturen zwischen Stadt und Landkreis Leipzig)

Empfehlung:

- **Abwicklung der Entsorgungs- und Verwaltungsdienstleistungen in Eigenregie des künftigen Landkreises Leipzig** - aufgrund terminlicher Zwangspunkte (Kreisgebietsreform und bestehende Verträge) und des Bestehens etablierter und von der Stadt Leipzig abweichenden Strukturen in den beiden Landkreisen
- Aufgabenübertragung an ZAW sollte aus strategischer Sicht, gemeinsam mit der Stadt Leipzig, zu gegebener Zeit wieder auf den Prüfstand gestellt werden (Ziel: Erhöhung der Wirtschaftlichkeit und Qualität auch mittels Durchführung eines optimierten Stoffstrommanagements im Bereich der gesamten Abfallwirtschaft)

Fazit und Handlungsempfehlung (Stufe 2 a)

■ Erbringung der Entsorgungsdienstleistungen durch einen Eigenbetrieb / Eigengesellschaft des Landkreises oder Fremdvergabe?

- Eigengesellschaft ist um 10 % (3,02 €/Ew./a), Eigenbetrieb um 7 % (2,02 €/Ew./a) teurer als Fremdvergabe
- Unterschiede resultieren zu 70 % aus Lohnniveau
- Bei Unterstellung einer tarifnahen Zahlung im Falle einer Fremdvergabe (Forderung ist momentan rechtlich jedoch noch nicht möglich), Berücksichtigung der dem Landkreis zugute kommenden Gewinnpotenziale bei eigener Erbringung der Leistung (u.a. DSD-Ergebnis) sowie dem Anfall von Kosten für die Durchführung der Ausschreibungen wäre allerdings die Abwicklung der Entsorgungsdienstleistungen über die Eigengesellschaft - verglichen mit einer Fremdvergabe – quantitativ annähernd gleichwertig

Empfehlung:

- **Keine Fremdvergabe der Entsorgungsdienstleistungen** aufgrund der qualitativen Nachteile (u.a. geringere Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten und Flexibilität während der Vertragslaufzeit, Lohndumping, geringere Bereitschaft für Investitionen, z.T. Qualitätsprobleme bei der Leistungserbringung) - trotz der genannten (im folgenden allerdings relativierten) Kostenvorteile

Fazit und Handlungsempfehlung (Stufe 2 b)

■ Erbringung der Entsorgungsdienstleistungen durch einen Eigenbetrieb oder eine Eigengesellschaft des Landkreises?

- Eigengesellschaft ist um 3 % (1,00 €/Ew./a) teurer als Eigenbetrieb
- Unterschiede resultieren ausschließlich aus Steuerbelastung - bei Wegfall des in ständiger Diskussion befindlichen Steuerprivileges würde allerdings (aufgrund der in den Investitionskosten des Eigenbetriebes enthaltenen Mehrwertsteuer) das Risiko bestehen, dass der Eigenbetrieb übergangsweise sogar höhere Kosten aufweist als die Eigengesellschaft
- qualitativen Vorteile der Eigengesellschaft gegenüber dem Eigenbetrieb können in einer höheren Flexibilität bei Entscheidungen sowie bei der Tarifbindung liegen – diese Vorteile sollten insbesondere bei Entsorgungsdienstleistungen entsprechend gewürdigt werden, da hier erforderlichenfalls schneller auf veränderte Situationen am Markt (z.B. im Verwertungssektor) reagiert werden kann.

Empfehlung:

- **Durchführung der Entsorgungsdienstleistungen durch Eigengesellschaft** - aufgrund der genannten möglichen qualitativen Vorteile, der nur relativ geringen wirtschaftlichen Nachteile und der genannten steuerlichen Risiken einer Abwicklung im Eigenbetrieb

Fazit und Handlungsempfehlung (Stufe 3)

■ Erbringung der Verwaltungsdienstleistungen durch einen Eigenbetrieb oder eine Eigengesellschaft des Landkreises?

- Eigengesellschaft ist um 10 % (0,77 €/Ew./a) teurer als Eigenbetrieb
- Unterschiede resultieren v.a. aus Steuerbelastung – diese sind (ggü. Entsorgungsdienstleistungen) aufgrund des höheren Personalkostenanteils höher - bei Wegfall des Steuerprivileges wäre das Risiko aufgrund des (ggü. Entsorgungsdienstleistungen) geringeren Investitionskostenanteils geringer
- qualitative Vorteile des Eigenbetriebes gegenüber der Eigengesellschaft liegen vor allem in unmittelbaren Einwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten des Landkreises sowie in einer ungeteilten Zuständigkeit, d.h. der Eigenbetrieb kann sämtliche Aufgaben des Landkreises als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger wahrnehmen – bei der Beauftragung einer Eigengesellschaft blieben dagegen wesentliche Aufgaben („strategische Leitung“, Haushaltsführung usw.) beim Landkreis

Empfehlung:

- **Durchführung der Verwaltungsdienstleistungen durch Eigenbetrieb** - aufgrund der genannten wirtschaftlichen und qualitativen Vorteile

Zeitliche Umsetzung (1)

■ 31.12.2008

verbindliche Einigung mit dem privaten Gesellschafter der KELL GmbH (SITA Ost GmbH & Co. KG) zu einer einvernehmlichen Aufspaltung der Gesellschaft in eine Eigengesellschaft mit kommunalem/hoheitlichem Geschäft (Gesellschafter Landkreis) und eine Gesellschaft mit gewerblichem Geschäft (privater Gesellschafter) bis spätestens 31.12.2009 (Berücksichtigung der Kündigungsfrist des Gesellschaftsvertrages von 1 Jahr)

■ 30.06.2009

Kündigung der Entsorgungsverträge für Altpapier und Schadstoffe im Gebiet des (dann ehemaligen) Muldentalkreises mit dem Ziel einer Übernahme dieser Leistungen durch die Eigengesellschaft ab 01.01.2010 (Berücksichtigung der Kündigungsfristen von 6 Monaten) – Teilleistungen, die die Eigengesellschaft nicht selbst erbringen wird, sind entsprechend auszuschreiben

■ 31.12.2009

Zusammenführung der Verwaltungsdienstleistungen beider (ehemaligen) Landkreise im Eigenbetrieb

Zeitliche Umsetzung (2)

■ 31.12.2010

Kündigung der übrigen Entsorgungsverträge für Sammlung und Transport im Gebiet des (dann ehemaligen) Muldentalkreises mit dem Ziel einer Übernahme dieser Leistungen durch die Eigengesellschaft ab 01.01.2012 (Berücksichtigung der Kündigungsfristen von 12 Monaten) – Teilleistungen, die die Eigengesellschaft nicht selbst erbringen wird, sind entsprechend auszuschreiben

■ 31.12.2011

(spätestens) Vereinheitlichung der abfallwirtschaftlichen Systeme sowie Erlass von einheitlichen Abfallwirtschafts- und Abfallgebührensatzungen für das gesamte Landkreisgebiet

■ Treffen von Investitionsentscheidungen zu den jeweils erforderlichen Zeitpunkten, insbesondere hinsichtlich

- Standorten für Entsorgungs- und Verwaltungsdienstleistungen (Verwaltungsgebäude, Betriebshöfe, Wertstoffhöfe),
- Fahrzeugen,
- Behältern

■ In diesem Zusammenhang ist auch die Frage zu beantworten, inwieweit der Eigenbetrieb und die Eigengesellschaft (gemäß der vorgeschlagenen Organisation) im Hinblick auf mögliche Synergieeffekte einen gemeinsamen Standort nutzen sollten.