

# Bericht

<b>Auftraggeber</b>	Burggemeinde Brüggen Herr Dieter Dresen Klosterstraße 38 41379 Brüggen
<b>Projekt</b>	<b>Untersuchung zur interkommunalen Zusammenarbeit in der Abfallentsorgung</b>
<b>Auftragnehmer</b>	Kommunal Agentur NRW GmbH Cecilienallee 59 40474 Düsseldorf Telefon: 0211 43077-0 Telefax: 0211 43077-22
<b>Projekt-Nr./Datum</b>	054 19 306 / 054 21 479 / 31. Januar 2022
<b>Bearbeitung</b>	Viola Wallbaum Matthias Peters



## Inhalt

<b>1. Ausgangslage .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Gemeinsames Ausschreibungsverfahren der drei Kommunen .....</b>	<b>4</b>
2.1 Rechtsrahmen .....	4
2.1.1 Vergaberecht .....	4
2.1.2 Steuerrecht .....	5
2.2 Verfahren .....	7
2.2.1 Paritätische Arbeitsgemeinschaft .....	8
2.2.2 Federführung durch eine Kommune .....	8
2.2.3 Mischformen .....	8
<b>3. Ausschreibung eines gemeinsamen Rechtsträgers .....</b>	<b>9</b>
3.1 Öffentlich-rechtliche Vereinbarung .....	9
3.2 Interkommunale Anstalt des öffentlichen Rechts .....	10
3.2.1 Aufbau .....	10
3.2.2 Gebührenerhebung und Vergaberecht .....	11
3.3 Zweckverband .....	12
<b>4. Weitere Synergiepotentiale der interkommunalen Zusammenarbeit..</b>	<b>13</b>
4.1 Vergaberecht .....	13
4.2 Änderungsdienst / Behältertausch / Abfallberatung .....	14
4.2.1 Zweckmäßigkeit .....	14
4.2.2 Rechtliche Bewertung .....	15
4.3 Gestaltung Satzungsrecht .....	17
4.3.1 Zweckmäßigkeit .....	17
4.3.2 Rechtliche Bewertung .....	17
4.4 Gebührenkalkulation .....	18
4.4.1 Zweckmäßigkeit .....	18
4.4.2 Rechtliche Bewertung .....	18

---

<b>5. Analyse der Schreiben des ABV „Angebot zur Erbringung von Verwaltungstätigkeiten“ .....</b>	<b>19</b>
5.1 Rechtsform.....	19
5.2 Kostenvergleich.....	20
5.3 Bewertung der Schreiben des Kreises.....	20
<b>6. Zusammenfassung und Empfehlung .....</b>	<b>21</b>
<b>Anlagen .....</b>	<b>22</b>



## 1. Ausgangslage

In der Burggemeinde Brüggem und den Gemeinden Niederkrüchten und Schwalmtal (sog. Westkreiskommunen) führen derzeit private Entsorgungsdienstleister die Aufgaben des Einsammelns und Beförderns der Abfälle zu den Verwertungs- und Entsorgungsanlagen des Kreises als beauftragte Dritte (Erfüllungsgehilfen) durch. Die Entsorgungsverträge in allen drei Kommunen gelten bis zum 31.12.2022. In Schwalmtal und Niederkrüchten besteht die offizielle Option einer nochmaligen Verlängerung um zwei Jahre bis zum 31.12.2024.

Gegenstand des vorliegenden Berichts ist nunmehr die Prüfung der strategischen Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit der drei Westkreiskommunen inklusive eines gemeinsamen Entsorgungskonzepts.

Die drei Westkreiskommunen verfügen bereits über Erfahrungen in der gemeinsamen Zusammenarbeit, z.B. auf den Gebieten Bereitschaftsdienst, Wohngeld, Glasfaserausbau, Schwimmbad. Rechtsform der bisherigen Zusammenarbeit ist die öffentlich-rechtliche Vereinbarung.

## 2. Gemeinsames Ausschreibungsverfahren der drei Kommunen

### 2.1 Rechtsrahmen

#### 2.1.1 Vergaberecht

Nach der Vorschrift des § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV können „mehrere öffentliche Auftraggeber vereinbaren, bestimmte öffentliche Aufträge gemeinsam zu vergeben“. Mit den Formulierungen „bestimmte öffentliche Aufträge“ und „bestimmte Auftragsvergabe“ wird der wesentliche Unterschied zu zentralen Beschaffungsstellen verdeutlicht. Gegenüber einer zentralen Beschaffungsstelle betrifft eine gelegentliche gemeinsame Auftragsvergabe nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV die Vergabe in einzelnen Fällen und stellt eine punktuelle Zusammenarbeit bei der Vergabe einzelner öffentlicher Aufträge dar (BT-Drucks. 18/7318, S. 149). Mithin kann auch die gemeinsame Beschaffung für die Aufgaben als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV erfolgen.

Ziel der Regelungen zur gemeinsamen Auftragsvergabe ist es, über die durch § 108 GWB eröffneten Möglichkeiten zur öffentlich-öffentlichen Zusammenarbeit hinaus rechtlich abgesicherte Möglichkeiten zur Kooperation zwischen öffentlichen Auftraggebern bei der Vergabe zu schaffen. Für die gemeinsame Beschaffung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV ist daher unerheblich, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des § 108 GWB (Ausnahmen vom Vergaberecht) bei öffentlich-rechtlicher Zusammenarbeit vorliegen. Es handelt sich bei § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV vielmehr um eine eigenständige Privilegierung. Die Zusammenfassung des Beschaffungsbedarfs

im Wege gelegentlicher gemeinsamer Auftragsvergabe ist daher vergaberechtlich grundsätzlich zulässig. Bei der Bündelung der Einkaufsmacht öffentlicher Auftraggeber sind lediglich die Grenzen des Kartellrechts zu wahren (Müller-Wrede, VGV/UVgO, 5. Aufl., § 4 Rz. 5+6).

Denkbar sind für die Begründung einer gelegentlichen gemeinsamen Auftragsvergabe verschiedenste Kooperationsformen. Ausreichend ist indessen bereits eine diesbezügliche Vereinbarung der teilnehmenden öffentlichen Auftraggeber (BT-Drucks. 18/7318, S. 149). Mangels Formvorgaben kann die Vereinbarung in einfacher Textform abgeschlossen werden. Die Vereinbarung sollte insbesondere regeln, wer im Innenverhältnis für die Einhaltung der Bestimmungen des Vergabeverfahrens verantwortlich ist.

Für die gelegentliche gemeinsame Beschaffung gilt die Grundregel, dass die öffentlichen Auftraggeber gemeinsam verantwortlich sind, soweit das Vergabeverfahren gemeinsam durchgeführt wird. Dies gilt nach § 4 Abs. 2 S. 2 VgV unabhängig davon, ob das Verfahren im Namen aller öffentlichen Auftraggeber oder im Namen eines öffentlichen Auftraggebers im Auftrag der anderen öffentlichen Auftraggeber durchgeführt wird. Gegenüber Bewerbern und Bietern sind daher alle öffentlichen Auftraggeber für die Einhaltung des Vergaberechts verantwortlich. Dagegen können im Innenverhältnis der öffentlichen Auftraggeber abweichende Vereinbarungen getroffen werden (Müller-Wrede, VGV/UVgO, 5. Aufl., § 4 Rz. 25).

### **2.1.2 Steuerrecht**

Im Rahmen einer gemeinsamen Ausschreibung von Abfallentsorgungsdienstleistungen für die drei Westkreiskommunen kann es – je nach Ausgestaltung des Zusammenwirkens (vgl. Ziff. 2.2) – zu Leistungen einer Kommune kommen, an denen auch die beiden anderen Kommunen partizipieren und für die daher eine Kostenbeteiligung zu vereinbaren ist. Fraglich ist, inwieweit ein solcher Leistungsaustausch umsatzsteuerpflichtig wäre.

Mit Blick auf die interkommunale Zusammenarbeit zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (jPöR) ist am 01.01.2016 § 2b UStG in Kraft getreten (BGBl. I 2015 S. 1834 ff., 1843). Die Übergangsregelung (§ 27 Abs. 22 Satz 3 UStG) für die Anwendung des § 2b UStG wird nach heutigem Stand am 01.01.2023 ablaufen (Art. 1 Ziff. 2 des Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise).

Gemäß § 2b UStG gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts (JPöR) nicht als (umsatzsteuerpflichtige) Unternehmer i. S. d. § 2 UStG, wenn sie Tätigkeiten ausüben, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen (§ 2b Abs. 1 Satz 1 UStG). Dieses gilt nicht, sofern die Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (§ 2b Abs. 1 Satz 2 UStG).

#### **2.1.2.1 Tätigkeiten im Rahmen öffentlicher Gewalt**

Entscheidend ist hierbei, ob die jPöR im Rahmen der eigens für sie geltenden öffentlich-rechtlichen Sonderregelungen tätig werden (EuGH, Urteil vom 04.06.2009, Az: C-102/08) und die Tätigkeit nicht etwa unter den gleichen rechtlichen Bedingungen ausüben wie private Wirtschaftsteilnehmer.



Dies ist bei der Abfallentsorgungspflicht des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers schon grundsätzlich der Fall, denn diese Aufgabe wird den Städten und Kreisen im Interesse der Aufrechterhaltung der Hygiene und des Seuchenschutzes abstrakt durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) als Bundesgesetz (§§ 17, 20 KrWG) und durch Spezialgesetze (§§ 13 ElektroG, § 13 BattG) sowie die dazu ergangenen Landes(abfall)gesetze (z. B. § 5 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 6 LAbfG NRW) zugewiesen (vgl. Hidien/Jürgens, Besteuerung der öffentlichen Hand, 2017, S. 1498). Die gemeinsame Ausschreibung von Abfallentsorgungsdienstleistungen erfolgt zudem auf Basis des § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV. Es handelt sich mithin um eine Tätigkeit im Rahmen öffentlicher Gewalt.

#### 2.1.2.2 Größere Wettbewerbsverzerrungen

§ 2b Abs. 3 UStG regelt sog. Beistandsleistungen zwischen jPöR. Erbringt eine jPöR an eine andere jPöR eine Leistung, so liegen größere Wettbewerbsverzerrungen insbesondere nicht vor, wenn die Leistungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von jPöR erbracht werden dürfen (§ 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG).

Dabei geht es grundsätzlich darum, dass abstrakt eine gesetzlich zugewiesene Aufgabe vorliegt, die nur durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts erfüllt wird und deshalb keine Umsatzsteuerpflicht eingreift (vgl. Hidien/Jürgens, Besteuerung der öffentlichen Hand, 2017, S. 1498; Korn in Bunjes, UStG, 16. Aufl., § 2b UStG Rn. 25).

Sowohl die Leistungen als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger als auch die gemeinsame Ausschreibung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV dürfen aufgrund der genannten gesetzlichen Bestimmungen nur durch jPöR erbracht werden. Dennoch könnte der Standpunkt vertreten werden, dass einzelne Leistungen, wie z.B. die Gestaltung eines Leistungsverzeichnisses, durchaus auch von privaten Dienstleistern erbracht werden können.

Daneben (also alternativ) liegen gemäß § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG keine größeren Wettbewerbsverzerrungen vor und es wird deshalb keine Umsatzsteuerpflicht ausgelöst, wenn die Zusammenarbeit durch gemeinsame, spezifische, öffentliche Interessen bestimmt wird. Dieses ist regelmäßig der Fall, wenn

- a) die Leistungen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
- b) die Leistungen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden Aufgabe dienen,
- c) die Leistungen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
- d) der Leistende gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere jPöR erbringt.

Eine Zusammenarbeit zwischen den Westkreiskommunen im Hinblick auf die Ausschreibung von Abfallentsorgungsdienstleistungen kann langfristig gestaltet werden. Die Leistungen dienen auch durchgängig zum Erhalt der öffentlichen Infrastruktur, namentlich zur Erfüllung der Abfallentsorgungspflicht (§§ 17 Abs. 1, 20 Abs. 1 KrWG). Soweit gegenseitig Leistungen erbracht werden, wird dabei auch regelmäßig eine Kostenerstattung anfallen. Dies schon, weil die jPöR mit Blick auf das kommunalabgabenrechtliche Kostendeckungsprinzip (vgl. § 6 Abs. 1 KAG NRW) verpflichtet sind, nur diejenigen Kosten in die Abfallgebühren einzustellen, die



zur Leistungserbringung erforderlich sind. Arbeiten öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Rahmen der ihnen obliegenden Abfallentsorgungspflicht zusammen, so erbringt die leistende jPÖR gleichartige Leistungen im Wesentlichen auch grundsätzlich nur an die andere jPÖRG.

#### 2.1.2.3 Bagatellgrenze

Denkbar wäre schließlich noch eine Umsatzsteuerbefreiung gem. § 2b Abs. 2 Nr. 1 UStG. Hiernach liegen größere Wettbewerbsverzerrungen insbesondere nicht vor, wenn der von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts im Kalenderjahr aus gleichartigen Tätigkeiten erzielte Umsatz voraussichtlich 17.500 € jeweils nicht übersteigen wird. Für die Ermittlung dieser Wettbewerbsgrenze muss auf den Umsatz der einzelnen gleichartigen Tätigkeiten im Kalenderjahr abgestellt werden. Verschiedenartige Tätigkeiten müssen nicht zusammengefasst werden. Einzelne Tätigkeiten sind gleichartig, wenn sie aus der Sicht des Durchschnittsverbrauchers dieselben Bedürfnisse befriedigen (Ziff. 36 „Umsatzbesteuerung der Leistungen der öffentlichen Hand, Anwendungsfragen des § 2b UStG“ BMF-Schreiben vom 19. April 2016). Solange sich also bei allen Beteiligten etwaige Leistungen im Rahmen gemeinsamer Ausschreibungen für andere jPÖR unterhalb eines Umsatzes von 17.500 € jährlich bewegen, läge schon aus diesem Grund keine größere Wettbewerbsverzerrung vor.

#### 2.1.2.4 Zwischenfazit

Liegen zu den hier aufgeworfenen steuerrechtlichen Fragen auch noch keine Entscheidungen der Finanzgerichtsbarkeit vor, so lässt sich als Ergebnis der hier gemachten Ausführungen sagen: Ein Leistungsaustausch unter den Westkreiskommunen im Rahmen einer gemeinsamen Ausschreibung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV würde Tätigkeiten im Rahmen öffentlicher Gewalt darstellen. Unterhalb eines Umsatzes von 17.500 € jährlich liegen grundsätzlich keine größeren Wettbewerbsverzerrungen vor. Im Übrigen lägen größere Wettbewerbsverzerrungen nach den Regelungen des § 2b Abs. 3 UStG nicht vor. Für einen etwaigen Leistungsaustausch im Rahmen einer gemeinsamen Ausschreibung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV darf mithin von einer Umsatzsteuerfreiheit ausgegangen werden.

## 2.2 Verfahren

Die Umsetzung einer gemeinsamen Ausschreibung von Abfallentsorgungsdienstleistungen nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV ist grundsätzlich in zwei Konstellationen denkbar.

In beiden Fällen gleichermaßen wären für die auszuschreibenden Leistungen zumindest drei Lose (ggf. mit entsprechenden Unterlosen) – jeweils ein Los für jede beteiligte Kommune – zu bilden. Mit der Zusammenfassung des Beschaffungsbedarfs steigen regelmäßig die Anforderungen an die Losaufteilung (Müller-Wrede, VGV/UVgO, 5. Aufl., § 4 Rz. 7).

Ebenfalls unabhängig von der konkreten Ausgestaltung wären in jedem Fall im Außenverhältnis alle drei Kommunen für die Einhaltung vergaberechtlicher Vorschriften verantwortlich.

### **2.2.1 Paritätische Arbeitsgemeinschaft**

Die drei Westkreiskommunen könnten eine Arbeitsgemeinschaft bilden und das Leistungsverzeichnis sowie weitere Modalitäten der Ausschreibung gemeinsam festlegen sowie das Vergabeverfahren gemeinsam führen.

Grundsätzlich besteht in Vergabeverfahren die Pflicht zur elektronischen Angebotsabgabe (§ 53 Abs. 2 Satz 1 VgV, § 38 Abs. 3 UVgO). Dabei wird zwar nur eine Submissionsstelle angegeben, die Angebote können aber ohne Weiteres innerhalb der Arbeitsgemeinschaft weitergeleitet werden und durch die jeweilige Kommune geprüft werden. Die Ausschreibung kann so gestaltet werden, dass jede Kommune für ihr/e Los/e Auftraggeberin wird und entsprechend die Rechnungslegung gesondert je Kommune zu erfolgen hat.

### **2.2.2 Federführung durch eine Kommune**

Daneben wäre es rechtlich auch möglich, einer Kommune die Federführung für die Ausschreibung zu übertragen. Die federführende Kommune könnte die Gestaltung des Leistungsverzeichnisses sowie des gesamten Vergabeverfahrens verantworten und auch als Submissionsstelle fungieren. Natürlich würden auch in dieser Variante Abstimmungen zwischen allen drei Kommunen vorgesehen

Die federführende Kommune könnte mittels einer entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sogar alleinige Auftraggeberin der Leistung werden und für die anteiligen Kosten der externen Dienstleistung an die beiden anderen Kommunen in Vorleistung gehen. Die Kosten würden dann im Innenverhältnis entsprechend weitergereicht. Die federführende Kommune wäre dann allerdings Ansprechpartner für die gesamte Vertragsabwicklung (Rechnungsprüfung, Leistungskontrolle, Leistungsmängel, Beschwerdemanagement etc.). Dies würde insbesondere die Geltendmachung und Durchsetzung von Mängelansprüchen deutlich erschweren.

### **2.2.3 Mischformen**

Die gemeinsame Ausschreibung von Abfallentsorgungsdienstleistungen nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV könnte auch in einer Mischung aus den beiden dargestellten Grundkonstellationen gestaltet werden. Z.B. kann eine Kommune die Federführung bei der Gestaltung des Vergabeverfahrens übernehmen. Die Ausschreibungsunterlagen können so gestaltet werden, dass der Auftrag zwar von der federführenden Kommune vergeben wird, jedoch jede Kommunen für ihr/e jeweiliges/n Los/e Vertragspartner des Auftragnehmers wird und die Leistungen durch den externen Dienstleister gesondert je Kommune abgerechnet werden.

In einer entsprechenden schriftlichen Vereinbarung sollten die Zuständigkeiten und Pflichten festgelegt sowie gegebenenfalls Kostenerstattungen für Leistungen einer Kommune geregelt werden, wenn an dieser auch die Partnerkommunen partizipieren. Außerdem sollte festgelegt werden, nach welchen Anteilen sich die Kommunen gegebenenfalls an Kosten für Leistungen beteiligen, die nicht losweise aufgeteilt werden jedoch allen bzw. mehreren Beteiligten zu Gute kommen:



### 3. Ausschreibung eines gemeinsamen Rechtsträgers

Im Hinblick auf die angestrebte Schaffung von Synergien hat die gemeinsame Ausschreibung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV insoweit Grenzen, als die gesteigerten Anforderungen an die Losaufteilung eine Losbildung (ggf. mit Unterlosen) je beteiligter Kommune erfordern.

Ein vergaberechtlich sicherer Weg, zwar wie üblich für die einzelnen Abfallfraktionen Lose zu bilden, die Leistungen jedoch nicht für jede beteiligte Kommune losweise aufzuteilen, wäre die Gründung eines gemeinsamen Rechtsträgers bzw. die Übertragung aller Aufgaben auf eine der beteiligten Kommunen. Auf diesen (gemeinsamen) Rechtsträger wären dann die Pflichten aller drei Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zu übertragen. Die Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) bzw. der Zweckverband als gemeinsamer Rechtsträger oder eine der drei Kommunen, auf die im Wege der Delegation per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung die Aufgaben übertragen wurden, könnte dann die externen Entsorgungsleistungen zusammengefasst für alle drei Gemeindegebiete in eigener Verantwortung vergeben, ohne dass eine losweise Aufteilung nach Gemeindegebieten zu erfolgen hätte.

Dieses Vorgehen wäre allerdings mit einer weitreichenden Zusammenlegung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der drei Westkreiskommunen verbunden.

Das Synergiepotential einer gemeinsamen Ausschreibung kann wegen der Unvorhersehbarkeit von Ausschreibungsergebnissen nicht seriös konkret beziffert werden.

#### 3.1 Öffentlich-rechtliche Vereinbarung

Gegenstand der in den §§ 23 ff. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) geregelte öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist, dass eine Gemeinde Aufgaben der anderen Gemeinde(n) wahrnimmt. Dabei ist zwar neben einer Delegation - der vollständigen Übertragung der Aufgabe - auch eine Mandatierung denkbar, wobei lediglich die Durchführung der Aufgabe als Erfüllungsgehilfin vereinbart wird. Jedoch hätte eine lediglich über die Mandatierung organisierte Zusammenarbeit wiederum die Folge, dass die auszuschreibenden Entsorgungsdienstleistungen für jede beteiligte Kommune in einem separaten Los auszuschreiben wären. Da dies wie aufgezeigt bereits über § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV zulässig wäre, wird im Weiteren nur die delegierende öffentlich-rechtliche Vereinbarung betrachtet.

Bei der Delegation wird die übernehmende Gemeinde in vollem Umfang allein zuständig und damit verantwortlich für die Durchführung der Aufgabe, so dass auch damit in Zusammenhang stehende Hoheitsbefugnisse wie der Erlass von Satzungen, Gebührenerhebung auf die übernehmende Gemeinde übergehen.

In einer solchen Konstellation wäre es möglich, dass die die Aufgabe übernehmende Gemeinde für das gesamte Gemeindegebiet der Vereinbarungspartner einheitlich die externen Abfallentsorgungsdienstleistungen vergibt. Auch nachteilige Umsatzsteuerfolgen aus § 2b UStG stünden nicht im Raum, da kein Leistungsaustausch zwischen den Vereinbarungspartnern bestünde. Vielmehr würde die die Aufgabe übernehmende Gemeinde die entstehenden Kosten in eigener Verantwortung über die von den Anschlussnehmern zu erhebenden Abfallgebühren refinanzieren. Hierin liegt aber gleichzeitig auch der Nachteil dieser Konstellation.



Aus strategisch-politischer Sicht ist es schwer vorstellbar, dass eine vollständige Übertragung der Abfallbeseitigungspflichten mit allen dazu gehörenden Befugnissen wie Satzungserlass und Gebührenerhebung von einer Westkreiskommune auf die andere in Frage kommt.

## **3.2 Interkommunale Anstalt des öffentlichen Rechts**

### **3.2.1 Aufbau**

Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 GkG NRW können mehrere Gemeinden zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung eine Anstalt des öffentlichen Rechts in gemeinsamer Trägerschaft führen (gemeinsames Kommunalunternehmen). Für das gemeinsame Kommunalunternehmen gelten nach § 27 Abs. 1 Satz 2 GkG NRW grundsätzlich die Regelungen des § 114 a GO NRW zur Anstalt des öffentlichen Rechts entsprechend. Außerdem gelten die Regelungen der Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen (Kommunalunternehmensverordnung-KUV).

Organe der AöR sind der Vorstand (als Leiter des Kommunalunternehmens) und der Verwaltungsrat (als Entscheidungsgremium des Kommunalunternehmens).

Die Beteiligten können bestehende Regie- und Eigenbetriebe sowie eigenbetriebsähnliche Einrichtungen nach § 27 Abs. 2 Satz 3 GkG NRW auf das gemeinsame Kommunalunternehmen im Wege der Gesamtrechtsnachfolge ausgliedern. Die auszugliedernden Bereiche sind nach § 27 Abs. 2 Satz 4 GkG NRW in der Unternehmenssatzung zu bezeichnen.

Die Neugründung einer interkommunalen Abfallbeseitigungs-AöR bringt in der Regel einen nicht unerheblichen anfänglichen Organisationsaufwand mit sich.

Voraussetzung für die Gründung einer interkommunalen AöR sind nach § 27 Abs. 4 GkG NRW übereinstimmende Beschlüsse der Vertretungen der Trägergemeinden, die von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen sind. Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung und die Unternehmenssatzung nach § 27 Abs. 5 GkG NRW in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt bekannt zu machen. Die beteiligten Gemeinden haben in der für ihre Bekanntmachung vorgeschriebenen Form auf die Veröffentlichung hinzuweisen. Die Errichtung, der Beitritt oder die Verschmelzung werden nach § 27 Abs. 5 Satz 3 GkG NRW am Tag nach der Bekanntmachung der Unternehmenssatzung wirksam, wenn nicht in der Unternehmenssatzung ein späterer Zeitpunkt bestimmt ist. § 27 Abs. 6 GkG NRW regelt schließlich, unter welchen Voraussetzungen Änderungen der Unternehmenssatzungen, die Auflösung des gemeinsamen Kommunalunternehmens sowie der Austritt einer Gemeinde erfolgen können.

Nach § 28 GkG NRW sind für ein gemeinsames Kommunalunternehmen weitere Maßgaben vorgegeben. Hierzu gehört, dass nach § 28 Abs. 1 GkG die Unternehmenssatzung des gemeinsamen Kommunalunternehmens zwingend bestimmte Angaben enthalten muss, die im Gesetzestext genau vorgegeben sind. Sollen Sacheinlagen geleistet werden, müssen nach § 28 Abs. 1 Satz 3 GkG NRW der Gegenstand der Sacheinlage und der Betrag der Stammeinlage, auf die sich die Sacheinlage bezieht, in der Unternehmenssatzung festgesetzt werden.

Nach § 28 Abs. 2 Satz 1 GkG NRW gehören dem Verwaltungsrat des gemeinsamen Kommunalunternehmens die Hauptverwaltungsbeamten der Träger an. Sind Beigeordnete bestellt, zu



deren Geschäftsbereichen die dem Unternehmen übertragenen Aufgaben gehören, vertreten diese anstelle der Hauptverwaltungsbeamten ihren Träger im Verwaltungsrat. Außerdem ist von jedem Träger mindestens eine weitere Person in den Verwaltungsrat zu entsenden.

Die Träger des gemeinsamen Kommunalunternehmens haften nach § 28 Abs. 3 GkG NRW als Gesamtschuldner. Der Ausgleich im Innenverhältnis richtet sich, soweit in der Unternehmenssatzung keine abweichende Regelung getroffen worden ist, nach dem Verhältnis der von jedem Träger des Unternehmens auf das Stammkapital zu leistenden Einlage. Hinsichtlich des Erlasses von Satzungen unterliegen die Verwaltungsratsmitglieder der Weisung der Vertretung des jeweiligen Trägers.

Gem. § 27 Abs. 2 Satz 2 GkG NRW ist es auch möglich, dass Gemeinden einem bereits bestehenden Kommunalunternehmen (AöR) beitreten. Hier wäre an die bereits bestehende Schwalmtalwerke AöR zu denken. Allerdings bestehen die Aufgaben der Schwalmtalwerke AöR derzeit in der Wasserver- und Abwasserentsorgung. D.h., auch die Gemeinde Schwalmtal selbst müsste der Schwalmtalwerke AöR die Aufgaben der Abfallentsorgung übertragen. Ein Beitritt der beiden anderen Westkreiskommunen wäre dann nur möglich, wenn auch diese der gemeinsamen AöR neben den Aufgaben der Abfallbeseitigung die Wasserver- und Abwasserentsorgung übertragen würden. Dies ergibt sich aus der einheitlichen Verantwortlichkeit des Verwaltungsrats, der aus allen Trägerkommunen besetzt wird und für alle Unternehmensaufgaben zuständig ist. Entsprechend wird das gemeinsame Kommunalunternehmen gem. § 27 Abs. 1 Satz 1 GkG NRW zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung gegründet.

### **3.2.2 Gebührenerhebung und Vergaberecht**

Nach § 114 a Abs. 3 Satz 2 GO NRW kann eine Gemeinde der AöR das Recht einräumen, an ihrer Stelle Satzungen für das übertragene Aufgabengebiet zu erlassen. Hiermit könnte dann auch die Befugnis zur Gebührenerhebung verbunden werden. Die Gebührenerhebung durch eine interkommunale AöR kann als Spartenrechnung erfolgen. Die Kosten der Aufgabenerfüllung werden dann nach dem Verhältnis der Verursachung bzw. nach einem festgelegten Kostenschlüssel für Gemeinkosten in den Gebührenhaushalt der jeweiligen Trägerkommune eingestellt. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass nicht etwa eine Einheitsgebühr, sondern individuelle Benutzungsgebühren für jede Stadt erhoben werden.

Gebührenrechtlich problematisch wäre ein Vorhaben, wobei die Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger auf die interkommunale AöR übertragen und gleichwohl die Gebühren weiterhin durch die Trägergemeinden erhoben werden sollen. Hier ist zu beachten, dass im Gebührenrecht der Grundsatz gilt, dass nur derjenige Benutzungsgebühren erheben kann, der auch Träger bzw. Inhaber der Aufgabe ist, vgl. § 1 Abs. 1 KAG NRW (VG Düsseldorf, Urteil vom 11.11.2015 - 5 K 6634/14).

Aber sollten z.B. die grundsätzlich durch die AöR zu erhebenden Benutzungsgebühren im Zusammenhang mit dem Grundbesitzabgabenbescheid durch die Trägergemeinden eingezogen werden, könnte darin bereits eine umsatzsteuerbare Leistung der jeweiligen Gemeinde für die AöR gesehen werden. Hier müsste dann argumentiert werden, dass keine Wettbewerbsverzerrung vorliegt (§ 2b Abs. 3 UStG), da kein anderer Unternehmer in der Lage wäre,



die Benutzungsgebühren zusammen mit den Grundsteuerbescheiden der Gemeinde zu veranlagen bzw. einzuziehen. Wie die Finanzbehörden diesen Sachverhalt bewerten würden, ist jedoch noch ungewiss.

Die Gründung einer interkommunalen AöR ist grundsätzlich als vergaberechtsfrei anzusehen, denn hier entscheiden sich mehrere Gemeinden im Rahmen eines gemeindeinternen Organisationsaktes eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts zu gründen (vgl. EuGH, Urte. vom 09.06.2009, Az: C 480/06).

### 3.3 Zweckverband

Auch der Zweckverband ist eine eigene juristische Person des öffentlichen Rechts, und zwar als Zusammenschluss mehrerer Kommunen (vgl. §§ 4, 5 GkG NRW). Organe sind der Verbandsvorsteher (als Leiter des Geschäftsbetriebs) und die Verbandsversammlung (als Entscheidungsgremium).

Wesentlich für die Rechtsform des Zweckverbands ist, dass grundsätzlich kraft Gesetzes ein vollständiger Aufgabenübergang von der abgebenden Gemeinde - hier als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger - auf den Zweckverband stattfindet (§ 6 Abs. 1 GkG NRW), d.h. die abgebende Gemeinde wird insgesamt von ihrer Aufgabe bzw. Pflicht befreit. In Form dieser Aufgabenübertragung (Delegation) findet auf die Gründung von Zweckverbänden das Vergaberecht keine Anwendung (vgl. EuGH, Urte. v. 21.12.2016 - C-51/15; OLG Celle, Beschluss vom 03.08.2017 - 13 Verg 3/13).

Anders als bei der (interkommunalen) AöR ist es indessen möglich, dass der Zweckverband nur die Abfallentsorgungssatzung erlässt und die jeweilige Abfallgebührenerhebung weiter durch die Zweckverbands-Gemeinden erfolgt. Hintergrund hierfür ist, dass ein Zweckverband nach § 19 Abs. 1 GkG NRW nicht selbst Benutzungsgebühren erheben muss, sondern auch Verbandsbeiträge von seinen Mitgliedsgemeinden erheben kann. Diese Verbandsbeiträge können dann von den Gemeinden wiederum nach § 7 KAG NRW über Benutzungsgebühren auf die Benutzer umgelegt werden (vgl. Grünwald in: Driehaus, Loseblatt-Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 7 KAG, Rn. 5).

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 03.02.2015 (GV.NRW 2015, S. 204) ist es zwar möglich geworden, Aufgaben nun auch lediglich zur "Durchführung" auf den Zweckverband als Erfüllungsgehilfen der jeweiligen Kommune zu übertragen. Indessen ergeben sich hinsichtlich dieser Durchführungsvariante offene Fragen im Hinblick auf das Vergaberecht und das Steuerrecht und insbesondere ergäbe sich hierbei kein Vorteil gegenüber der gemeinsamen Vergabe nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV im Hinblick auf die losweise Aufteilung je Kommune.

Die Unterschiede zwischen Gründungsaufwand und organisatorischem Aufbau der interkommunalen AöR einerseits und dem Zweckverband andererseits sind marginal. In beiden Fällen wäre erforderlich:

- Aufstellung einer Unternehmens-/Verbandssatzung inklusive gemeinsamer Beschlüsse aller drei Trägerkommunen



- Anzeige bei der Kommunalaufsicht
- Finanzwirtschaftliche / bilanzielle Umwandlung der bestehenden Eigenbetriebe
- Anpassung von Arbeits- bzw. Dienstverhältnissen
- Wahl des Verwaltungsrats / der Verbandsversammlung durch die Gemeinderäte
- Bestellung des Vorstands / Wahl des Vorstehers
- Umstellung des Ortsrechts
- Implementierung / Übernahme Softwareausstattung etc.

## 4. Weitere Synergiepotentiale der interkommunalen Zusammenarbeit

Weitere sinnvollen Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den drei Westkreiskommunen im Hinblick auf die öffentliche Abfallentsorgung bieten Synergiepotential.

Im Fall der Bildung eines gemeinsamen Rechtsträgers – einer AöR oder eines Zweckverbands – stellen sich Fragen der Aufgabenteilung zwischen den beteiligten Kommunen nicht mehr, soweit der neue Rechtsträger alle Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger vollständig übernehmen würde (vgl. Ziff. 3.2 und 3.3).

Zu untersuchen bleibt aus rechtlicher Sicht mithin, ob eine solche Zusammenarbeit auch mittels der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sinnvoll zu realisieren ist; evtl. auch als Vorbereitung auf eine perspektivisch angestrebte Bildung eines gemeinsamen Rechtsträgers für den Aufgabenbereich als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger.

Für die öffentlich-rechtliche Vereinbarung spricht der verhältnismäßig geringe Anfangsaufwand. Erforderlich ist lediglich die Erarbeitung des Vereinbarungstextes mit allen Modalitäten sowie die Abstimmung mit dem Kreis, denn gem. § 24 Abs. 2 Satz 1 GkG NRW bedarf die Vereinbarung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.

### 4.1 Vergaberecht

Eine vergaberechtsfreie Zusammenarbeit ist auf der Grundlage des § 108 Abs. 6 GWB als gegeben anzusehen, wenn die öffentlich-rechtliche Vereinbarung der Zusammenarbeit der öffentlichen Aufgabenerfüllung aller Parteien dient und durch eine aufgabenorganisatorische Zusammenarbeit eine optimierte Erfüllung im Hinblick auf die den Gemeinden obliegenden öffentlichen Aufgaben sichergestellt wird.

Nach dem OLG Koblenz (Beschluss vom 03.12.2014, Az: Verg 8/14) ist für eine vergaberechtsfreie Kooperation ein bewusstes Zusammenwirken bei der Verrichtung einer Tätigkeit zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels erforderlich. Dies folgt nach dem OLG Koblenz aus Art. 12 Abs. 4 der EU-Richtlinie 2014/24/EU, wonach eine interkommunale Zusammenarbeit gemeint ist, die auf einem kooperativen Konzept beruht und bei welcher jeder Beteiligte einen Beitrag zur gemeinsamen Ausführung der öffentlichen Dienstleistung erbringt.

Gleiches soll nach dem OLG Koblenz selbst bei einer delegierenden Aufgabenübertragung gelten. Dies ist allerdings fraglich, weil es gerade das Wesen einer Aufgabenübertragung (Delegation) ist, dass eine Aufgabe von einer Gemeinde auf die andere Gemeinde übertragen wird und die Durchführung einer Aufgabe gerade keine reine Erfüllungsgehilfenschaft (Mandat) der einen Gemeinde für die andere Gemeinde darstellt.

Der EuGH hat mit Urteil vom 09.06.2009 (Az: C 480/06) eine Ausschreibungspflicht für die Fälle verneint, in denen sich Kommunen gerade nicht in einer Rechtsform der interkommunalen Zusammenarbeit (z. B. Zweckverband) zusammenschließen, sondern ihre Kooperation auf gleichberechtigter Ebene rein vertraglich regeln. In dem entschiedenen Fall sieht der EuGH den wesentlichen Punkt darin, dass sich die Stadt Hamburg mit vier angrenzenden Landkreisen im Bereich der Abfallentsorgung zur Auslastung der Müllverbrennungsanlage in Hamburg zusammengetan hat und es hier um die Wahrnehmung einer allen Kommunen obliegenden öffentlichen Aufgabe geht. Die Zusammenarbeit auf öffentlich-rechtlicher sowie vertraglicher Grundlage ist nach dem EuGH grundsätzlich dem Fall gleichzustellen, in welchem Gemeinden in einer Rechtsform der interkommunalen Zusammenarbeit – wie z.B. den Zweckverband – zusammenarbeiten. Es muss lediglich sichergestellt sein, dass es sich um eine regionale Zusammenarbeit handelt und private Dritte nicht beteiligt sind.

In seiner Entscheidung vom 28.05.2020 (Az.: C-796/18) hat der EuGH entschieden, dass Kommunen grundsätzlich ohne Ausschreibung auch bei Hilfstätigkeiten zusammenarbeiten dürfen, sofern diese Tätigkeiten zur wirksamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben beitragen (Art. 12 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24 - siehe § 108 Abs. 6 GWB). Voraussetzung sei, dass sich diese Zusammenarbeit auf Tätigkeiten beziehe, die zu den von jedem an der Zusammenarbeit Beteiligten zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen akzessorisch sind, sofern diese Tätigkeiten der wirksamen Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen dienen.

Diese Voraussetzungen wären hier erfüllt, so dass davon ausgegangen werden kann, dass dem Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung keine vergaberechtlichen Bestimmungen entgegenstehen, soweit kooperative Elemente insofern enthalten sind, als jeder Beteiligte einen für die Vereinbarungspartner nutzbaren Leistungsteil (und sei er noch so gering) erbringt.

## **4.2 Änderungsdienst / Behältertausch / Abfallberatung**

### **4.2.1 Zweckmäßigkeit**

Der Ersatz defekter Abfallbehälter oder der Tausch von Behältergrößen erfolgt in allen drei Westkreiskommunen durch den privaten Entsorger. Eine entsprechende Anforderung des Anschlussnehmers wird aber zunächst durch die jeweilige Gemeindeverwaltung entgegengenommen und an den privaten Entsorger weitergereicht.

Darüber hinaus informiert und berät jede Gemeinde die Bürger über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen. Dies erfolgt in Brügggen und Niederkrüchten durch die zuständigen Sachbearbeiter. In Schwalmtal ist dafür der Bürgerservice verantwortlich.



Synergieeffekte wären hier in der Weise vorstellbar, dass z.B. der Bürgerservice einer der beteiligten Westkreiskommunen die Aufgaben im Rahmen des Änderungsdienstes, des Behältertauschs und der Abfallberatung für die beiden anderen Kommunen mit übernimmt.

Hier wäre zunächst die Frage zu klären, inwieweit es vermittelbar und durchsetzbar ist, dass sich die Bürger einer Kommune bei Fragen rund um die örtliche Abfallbeseitigung und Anliegen zum Behältertausch zentral an eine Servicestelle einer anderen Kommune wenden. Mit einer entsprechenden Öffentlichkeitsarbeit und angesichts der bereits praktizierten und öffentlichkeitswirksam kommunizierten Zusammenarbeit zwischen den drei Westkreiskommunen erscheint das aber durchaus vorstellbar.

Um bestehende Synergieeffekte realistisch zu betrachten ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich der konkrete Zeit-/Personalaufwand pro Beratungsfall durch eine gemeinsame Beratung nicht ändern wird. Im Gegenteil wird die angesprochene erforderliche Öffentlichkeitsarbeit und die Tatsache, dass sich Bürgerinnen und Bürger zunächst dennoch an ihre Heimatkommune wenden werden und weiterzuvermitteln sind, zunächst Mehraufwand erzeugen. Synergien sind lediglich durch die Einsparung von Standortkosten zu erwarten.

Da aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervorgeht, welchen Anteil die Standortkosten der Abfallberatung an den Personal- und Verwaltungskosten haben, können ggf. zu erwartende Synergieeffekte nicht seriös konkret beziffert werden.

#### **4.2.2 Rechtliche Bewertung**

Wie unter Ziff. 3.1 dargestellt, kann im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die (Teil-)Aufgabe vollständig übernommen werden (Delegation) oder es wird lediglich die Durchführung der Aufgabe übertragen (Mandat).

##### **4.2.2.1 Aufgabenübertragung**

Bei der Delegation wird die übernehmende Gemeinde in vollem Umfang allein zuständig und damit verantwortlich für die Durchführung der Aufgabe. Gem. § 1 Abs. 1 Satz 2 GkG NRW kann sich die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung auf sachlich und örtlich begrenzte Teile der Aufgabe beschränken. Es wäre also grundsätzlich zulässig, Teilaufgaben wie die Abfallberatung bzw. den Änderungsdienst im Wege der delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zu übertragen.

Mit einem solchen Übergang von Aufgaben(teilen) könnten sich jedoch gebührenrechtliche Probleme ergeben, denn grundsätzlich kann nur derjenige die Benutzungsgebühren für eine Leistungserbringung erheben, der die entsprechende Aufgabe innehat (vgl. OVG NRW, Urte. vom 21.2.1990, Az.: 2 A 2519/86 und 15.07.1991, Az.: 9 A 2117/89). Ist also eine Gemeinde Trägerin der abfallrechtlichen Aufgabe z.B. der Abfallberatung, kann im Zweifel auch nur sie die dabei entstehenden Kosten über eine Benutzungsgebühr refinanzieren. Hierin liegt ein evidenter Nachteil der delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, da es kaum zweckmäßig sein dürfte, wenn Gemeinde A in der Gemeinde B Gebühren für z.B. die Abfallberatung erhebt.

Zwar wird in der Fachliteratur vertreten, dass mit § 23 Abs. 4 GkG NRW, wonach in der Vereinbarung eine angemessene Entschädigung zu Deckung der durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten vorgesehen werden soll, eine Durchbrechung des Grundsatzes gesehen werden kann, dass die Gebührenerhebungsbefugnis der Aufgabenträgerschaft folgt. Mangels Vorliegen verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung verbliebe hier jedoch ein Prozessrisiko im Rahmen der Abfallgebührenerhebung.

#### 4.2.2.2 Erfüllungsgesellschaft

Im Falle des Mandats wird die übernehmende Gemeinde lediglich als technischer Erfüllungsgesellschaft eingeschaltet, so dass die übertragende Gemeinde weiterhin alle Befugnisse behält und gegenüber ihren Bürgern z.B. vollständig die Benutzungsgebühren erheben kann.

Hier könnten sich allerdings Probleme im Hinblick auf die Umsatzbesteuerung des Leistungsaustauschs ergeben. Grundsätzlich gelten dabei zwar die Ausführungen in Ziff. 2.1.2 entsprechend, wonach von einer Umsatzsteuerfreiheit für den Leistungsaustausch im Rahmen einer gemeinsamen Ausschreibung ausgegangen werden darf. In Bezug auf die Erbringung von Hilfstätigkeiten muss aber auch das BMF-Schreiben „Anwendungsfragen des § 2b Umsatzsteuergesetz“ vom 20.02.2020 in den Blick genommen werden. Dort heißt es auf Seite 2: „Bei Erbringung einer Leistung auf öffentlich-rechtlicher Grundlage ist grundsätzlich davon auszugehen, dass durch die Möglichkeit, diese Leistung auch von Privaten erhalten zu können, Wettbewerb besteht und eine fehlende Steuerbarkeit zu einer Verzerrung dieses Wettbewerbs führen würde. Bei § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG ist eine gesonderte Wettbewerbsprüfung durchzuführen.“

Als Erfüllungsgesellschaft könnte die übernehmende Gemeinde im Wettbewerb mit einschlägigen privaten Dienstleistern stehen. So wäre eine größere Wettbewerbsverzerrung im Sinne des § 2b Abs. 1 Satz 2 UStG jedenfalls nicht ausgeschlossen. Dies könnte eine Umsatzbesteuerung des Leistungsaustauschs zur Folge haben, soweit hiermit ein Umsatz von mehr als 17.500 € jährlich verbunden wäre (§ 2b Abs. 2 Nr. 1 UStG).

#### 4.2.2.3 Ergebnis

Im Ergebnis erscheint aus strategischen Gründen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung die Zusammenarbeit mittels Mandatierung vorzugswürdig. Hier wäre zunächst die praktische Realisierbarkeit zu sondieren sowie die konkret zu entrichtende Gegenleistung. Liegt diese unter 17.500 € netto, wäre der Leistungsaustausch grundsätzlich umsatzsteuerfrei. Liegt das Entgelt über dieser Summe wäre zu überlegen, ob die langfristig an die Zusammenarbeit geknüpften Erwartungen hinsichtlich Synergieeffekten und strategischer Stärkung der drei Westkreiskommunen als (gemeinsame) öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, die im schlechtesten Fall mit der Leistungserbringung verbundene Umsatzsteuerpflicht überwiegen.



## **4.3 Gestaltung Satzungsrecht**

### **4.3.1 Zweckmäßigkeit**

Grundlage für die gemeindliche Abfallentsorgung und die damit verbundene Gebührenerhebung sind die örtlichen Abfallbeseitigungssatzungen sowie die dazugehörigen Gebührensatzungen.

Mit der Vereinheitlichung von Leistungsdetails bzgl. des externen Entsorgungsdienstleisters korrespondiert eine Vereinheitlichung des zu Grunde liegenden Satzungsrechts. Eine Zusammenarbeit der drei Westkreiskommunen als öffentliche-rechtliche Entsorgungsträger wird umso effektiver gestaltet werden können, je einheitlicher die Entsorgungsstandards und sonstigen Rahmenbedingungen gestaltet sind. Eine Vereinheitlichung wird zudem die Vermittelbarkeit von Maßnahmen in der Bürgerschaft erhöhen. Schließlich böte eine Vereinheitlichung des Satzungsrechts die Gelegenheit, den laufenden Änderungsdienst für die Satzungen – erforderlich z.B. bei Leistungsänderungen oder Gesetzesänderungen – an zentraler Stelle einmal für alle drei Kommunen zu erbringen. Hier steckt Synergiepotential für die entsprechenden administrativen Abläufe. So müssten z.B. nur noch an einer Stelle in den drei Kommunen die Fortentwicklung der gesetzlichen Grundlagen, die Weiterentwicklung der entsprechenden Mustersatzungen des Städte- und Gemeindebundes NRW und die sich daraus ergebenden Änderungserfordernisse bzgl. der Ortssatzungen verfolgt werden. Die Vorbereitung der Änderungen einschließlich Informationen für Beschlussvorlagen etc. könnten dann von dieser zentralen Stelle für alle drei Kommunen erfolgen.

Da aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervorgeht, welchen Anteil diese Kosten derzeit jeweils an den Personal- und Verwaltungskosten haben, können ggf. zu erwartende Synergieeffekte nicht seriös konkret beziffert werden.

### **4.3.2 Rechtliche Bewertung**

Eine delegierende Übertragung der Satzungshoheit von zwei der Westkreiskommunen auf eine Dritte wäre zum einen kaum politisch vermittelbar, zum anderen ohne die Übertragung operativer Aufgaben auch unvollständig.

Es verbleibt hier mithin bei einer möglichen Zusammenarbeit im Wege der mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Aus steuerrechtlicher Sicht gelten hier die unter Ziff. 4.2.2.2 gemachten Ausführungen gleichermaßen.

Im Ergebnis gilt es auch hier, die praktische Realisierbarkeit der vorausgesetzten Vereinheitlichung des Satzungsrechts sowie der praktischen Zusammenlegung der Aufgabenerfüllung zu sondieren. Steuerrechtlich kommt es dann auf die konkret zu ermittelnde Gegenleistung an. Liegt die Gegenleistung unter 17.500 € netto, wäre ein Leistungsaustausch im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung grundsätzlich umsatzsteuerfrei. Liegt das Entgelt über dieser Summe, wäre zu überlegen, ob die langfristig an die Zusammenarbeit geknüpften Erwartungen die im schlechtesten Fall mit der Leistungserbringung verbundene Umsatzsteuerpflicht überwiegen.

## 4.4 Gebührenkalkulation

### 4.4.1 Zweckmäßigkeit

Erstreckt man die angeführten Vereinheitlichungen auf die jeweiligen Gebührenkalkulationssystematiken, könnten Synergieeffekte auch bei der Zusammenlegung der Kalkulationsdurchführung entstehen. Ebenso wie beim gemeinsamen Satzungsdienst könnte die Durchführung der Gebührenkalkulation bei gleichen Voraussetzungen an zentraler Stelle einmal für alle drei Kommunen – bestenfalls in einem einheitlichen Kalkulationsinstrument - erbracht werden. Dazu müssten die beteiligten Kommunen der zentralen Stellen zweimal im Jahr die erforderlichen Daten übermitteln. In der ersten Jahreshälfte wären das die tatsächlichen Kosten und Behältergrößen etc. des abgelaufenen Jahres für die sog. Nachkalkulation – die Ermittlung von etwaigen Über- und Unterdeckungen. In der zweiten Jahreshälfte wären die entsprechenden Prognosen für das kommende Jahr zu übermitteln. So müssten nur noch an einer Stelle in den drei Kommunen die Fortentwicklung der gesetzlichen Grundlagen, die Weiterentwicklung der einschlägigen Rechtsprechung und die sich daraus ergebenden Anpassungserfordernisse verfolgt werden.

Allerdings ist die Kalkulation von Gebührensätzen ein politisch sensibler Bereich. Auch wenn allgemeingültige rechtliche Regelungen von allen eingehalten werden, gibt es im Gebührenrecht doch immer auch Handlungsspielräume, die individuell genutzt werden. Diese Entscheidungen kann eine Gemeinde kaum einer anderen überlassen.

Denkbar wäre indessen eine Lösung, wonach die jeweiligen Vorbereitungen der Kalkulation wie beschrieben zentral durchgeführt wird, einschließlich Informationen für Beschlussvorlagen etc. Die jeweilige Verwaltung könnte dann diese Vorbereitung als Grundlage für eine individuelle Beschlussvorlage verwenden.

Da aus den vorgelegten Unterlagen nicht hervorgeht, welchen Anteil die Kosten für die Durchführung der Kalkulation derzeit jeweils an den Personal- und Verwaltungskosten haben, können ggf. zu erwartende Synergieeffekte nicht seriös konkret beziffert werden.

### 4.4.2 Rechtliche Bewertung

Eine delegierende Übertragung der Abfallgebührenkalkulation von zwei der Westkreiskommunen auf eine Dritte wäre zum einen kaum politisch vermittelbar, zum anderen ohne die Übertragung operativer Aufgaben auch unvollständig.

Es verbleibt hier mithin bei einer möglichen Zusammenarbeit im Wege der mandatierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Aus steuerrechtlicher Sicht gelten hier die unter Ziff. 4.2.2.2 gemachten Ausführungen gleichermaßen.

Im Ergebnis gilt es auch hier, die praktische Realisierbarkeit der vorausgesetzten Vereinheitlichung der Kalkulationssystematik sowie der praktischen Zusammenlegung der Aufgabenerfüllung zu sondieren. Steuerrechtlich kommt es dann auf die konkret zu ermittelnde Gegenleistung an. Liegt die Gegenleistung unter 17.500 € netto, wäre ein Leistungsaustausch im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung grundsätzlich umsatzsteuerfrei. Liegt das



Entgelt über dieser Summe wäre zu überlegen, ob die langfristig an die Zusammenarbeit geknüpften Erwartungen die im schlechtesten Fall mit der Leistungserbringung verbundene Umsatzsteuerpflicht überwiegen.

## 5. Analyse der Schreiben des ABV „Angebot zur Erbringung von Verwaltungstätigkeiten“

Zwischenzeitlich hat der Abfallbetrieb des Kreises Viersen (ABV) ein Schreiben „Gemeinsame Sammlung von Haushaltsabfällen in den Westkreiskommunen des Kreises Viersen – Angebot zur Erbringung von Verwaltungstätigkeiten durch den ABV“ vom 24.06.2021, ergänzt mit Schreiben vom 30.09.2021, vorgelegt. Auftragsgemäß wird diese Schreiben nachfolgend analysiert.

### 5.1 Rechtsform

Basierend auf den Erwartungen der drei Westkreiskommunen bietet der ABV keine Dienstleistung an, sondern die Übertragung der gesamten Abfallentsorgungsaufgaben von den Gemeinden auf den Kreis Viersen in dessen eigene Verantwortung. Die Laufzeit soll am 01.01.2023 beginnen und zwölf Jahre betragen.

Dazu soll eine Übertragung der entsprechenden Aufgaben mittels einer delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gem. § 23 Abs. 1 GkG NRW iVm. § 5 Abs. 6 Satz 4 LAbfG erfolgen. Bei der Delegation wird der übernehmende Kreis in vollem Umfang allein zuständig und damit verantwortlich für die Durchführung der Aufgabe, wobei im Zusammenhang stehende Hoheitsbefugnisse wie der Erlass von Satzungen, Gebührenerhebung etc. auf den übernehmenden Kreis Viersen übergehen. Zu den weiteren gesetzlichen Rahmenbedingungen der delegierenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vgl. Ziff. 3.1.

Gem. § 23 Abs. 3 GkG NRW kann den Beteiligten in der Vereinbarung ein Mitwirkungsrecht bei der Erfüllung oder Durchführung der Aufgaben eingeräumt werden. Entsprechend erwähnt der ABV in seinem Schreiben vom 30.09.2021 ein „Beiratsmodell, ggf. in Verbindung mit einem noch zu vereinbarenden Eckpunktepapier“ zur Sicherung der Interessenvertretung der drei Westkreiskommunen. Vorgeschlagen wird die Bildung eines Beirats, besetzt mit politischen Vertretern und Verwaltungsmitarbeitern, der gerade zu Beginn der Vereinbarungslaufzeit die Arbeit des ABV eng begleiten und einen direkten Austausch sicherstellen könnte.

Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung der in § 29 Abs. 4 GkG NRW bestimmten Aufsichtsbehörde, hier der Bezirksregierung.

Die Erarbeitung dieser Unterlagen wäre der nächste Schritt zur Aufgabenübertragung an den Kreis, wobei ein Augenmerk auf die entsprechenden Vereinbarungsdetails zu legen sein wird. Ein entsprechender Entwurf der angestrebten öffentlich-rechtlichen Vereinbarung liegt den Schreiben des ABV nicht bei.

## 5.2 Kostenvergleich

Der ABV hat die für die Aufgabenerledigung bei ihm zusätzlich anfallenden Kosten für jede Gemeinde mit 1,60 € pro Einwohner und Jahr kalkuliert. Fremdkosten wie z.B. externe juristische Beratung und Unternehmerentgelte sind darin nicht enthalten und würden extra abgerechnet. Die diesbezüglichen Vergabeentscheidungen würden beim Kreis liegen.

Wie aus dem anliegenden Kostenvergleich (Anlage 1) ersichtlich wird, würden diese Werte bei allen drei Westkreiskommunen eine Einsparung im Verwaltungskostenbereich bedeuten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht alle Verwaltungskapazitäten bzgl. der Abfallentsorgung vollständig anderweitig verplant werden sollten, da für die Vereinbarungskoordination und -abwicklung mit dem Kreis auch Ressourcen benötigt werden. In welchem Umfang dies zu berücksichtigen ist wird unter anderem von der konkreten Gestaltung des angesprochenen Beiratsmodells abhängen.

Voraussetzung der Kostenkalkulation des ABV ist, dass sich die drei Westkreiskommunen auf ein einheitliches behälterbezogenes Abrechnungssystem verständigen (z.B. Mindestvolumen von 15 l / EW und Woche).

Abgerechnet wird nach den Ausführungen des Kreises allerdings grundsätzlich auf Ist-Kosten-Basis. Das bedeutet, die jetzige Prognose des ABV wird die von ihm in die Abfallgebühr einzustellenden Kosten nicht limitieren. Maßgeblich werden vielmehr die tatsächlich anfallenden Kosten sein.

Eine Kostenkontrolle für die drei Westkreiskommunen soll eine zusätzliche Kündigungsmöglichkeit bieten für den Fall, dass die tatsächlichen Abrechnungswerte um mehr als 20% von den prognostizierten Kosten abweichen werden. Für diesen Fall soll die öffentlich-rechtliche Vereinbarung einmalig nach einer 2-jährigen Übergangsphase zum 31.12.2024 gekündigt werden können. Bis wann dieses Kündigungsrecht ausgeübt werden müsste, wird nicht erwähnt. Es stellt sich allerdings ohnehin die Frage nach der Praktikabilität dieses Sonderkündigungsrechts. Es wird nur mit einem angemessenen Vorlauf ausgeübt werden können, weil die entsprechenden Aufgaben auf Seiten der Kommunen wieder angemessen übernommen werden müssten. Nach einer kurzen Laufzeit wird aber wohl kaum abschließend feststehen, wie sich die vom Kreis Viersen kalkulierten Abfallgebühren tatsächlich entwickeln. Dies schon deshalb, weil gem. § 6 Abs. 2 Satz 3 KAG NRW Kostenunterdeckungen aus einem Kalkulationszeitraum noch innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden können.

## 5.3 Bewertung der Schreiben des Kreises

Die durch den ABV prognostizierten Kosten würden für die drei Westkreiskommunen eine Kostensenkung im Verwaltungskostenbereich der Abfallentsorgung bedeuten. In der Gesamtschau der Abfallentsorgungskosten relativiert sich diese Wirkung. Ob und wie hoch der Kostenvorteil tatsächlich ausfallen würde, ist derzeit noch offen.

Dazu kommt auch aus diesseitiger Sicht der Vorteil, dass die Westkreiskommunen von der Fachkompetenz des ABV profitieren können, was auch die Betroffenheit durch den problematischen Fachkräftemangel verringern wird. Abgewogen werden sollte bei der Entscheidung



allerdings auch, dass mit der Auslagerung von Aufgaben und der Nutzung externer Kompetenzen immer auch eine verstärkte Abhängigkeit und der Abbau von Kompetenzen im eigenen Haus einhergehen. Diese Faktoren können die Umkehrung einer einmal erfolgten Aufgabenübertragung auch dann erschweren, wenn sie ggf. später gewollt sein sollte.

Den aufgezeigten Vorteilen steht eine vollständige Übertragung der Abfallbeseitigungspflichten für mindestens zwölf Jahre mit allen dazu gehörenden Befugnissen wie Vergabeentscheidungen, Satzungserlass und Gebührenerhebung von den Westkreiskommune auf den Kreis gegenüber. Aus strategisch-politischer Sicht muss dies als größerer Nachteil gewertet werden, da Steuerungsmöglichkeiten erheblich beschnitten werden.

## 6. Zusammenfassung und Empfehlung

Die Prüfungsergebnisse der Kommunal Agentur NRW lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die größten Synergien bei der gemeinsamen Vergabe von Abfallentsorgungsleistungen durch die drei Westkreiskommunen wären zu erreichen, wenn die Leistungen nicht für jede Kommune in einem eigenen Los ausgeschrieben werden müssten. Ein Verzicht auf diese Loseinteilung kann jedoch nur unter zwei Bedingungen erfolgen:

- Vereinheitlichung der Leistungsdetails (z.B. Behältergrößen, Abfallsäcke, Abfuhrhythmen etc., vgl. dazu das beispielhafte einheitliche Abfallkonzept der Westkreiskommunen – **Anlage 2**, sowie im Vergleich dazu der Status Quo in Brüggen, Niederkrüchten und Schwalmtal – **Anlage 3**)
- Schaffung eines gemeinsamen Rechtsträgers

Insbesondere die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsträgers wäre ein großer Schritt in Richtung interkommunaler Zusammenarbeit, dessen Aufwand – sowohl organisatorisch als auch im Hinblick auf die politischen Entscheidungen – zumindest in der ersten Zeit kaum allein mit den Synergien einer gemeinsamen Ausschreibung von Abfallentsorgungsdienstleistungen (ohne losweise Vergabe je Kommune) und den übrigen unter Ziff. 3 dargestellten Synergiepotentialen zu rechtfertigen wäre.

Synergien könnten allenfalls mittel- bis langfristig erzielt werden, indem Aufgaben nur noch von einer gemeindlichen Stelle für alle drei Kommunen erbracht werden. Dazu können z.B. gemeinsame Leistungen wie Änderungsdienst / Behältertausch / Abfallberatung gehören, aber auch Satzungsgestaltung und Gebührenkalkulation.

Konkret in Euro beziffert werden können die Synergiepotentiale derzeit nicht. Dies liegt zum einen daran, dass Ausschreibungsergebnisse gerade im Bereich der Abfallentsorgung aktuell nicht prognostiziert werden können. Zum anderen liegt im Bereich der Verwaltungskosten keine so detaillierte Aufschlüsselung vor, dass Rückschlüsse auf Synergien in einzelnen Teilbereichen wie z.B. Abfallberatung, Satzungsgestaltung und Gebührenkalkulation möglich sind. **Anlage 1** lässt sich indessen entnehmen, dass Synergiepotentialen im Bereich der gemeindlichen Personal- und Verwaltungskosten schon aufgrund des vergleichsweise kleineren Anteils dieser Kosten an den Gesamtkosten der Abfallentsorgung Grenzen gesetzt sind.


Eine vollständige Übertragung der Abfallbeseitigungspflichten von den Westkreiskommunen auf den Kreis Viersen kann aus strategisch-politischer Sicht wegen des Wegfalls von Steuerungsmöglichkeiten nicht empfohlen werden.

Sofern eine Entscheidung zugunsten der Gründung eines gemeinsamen Rechtsträgers durch die drei Westkreiskommunen fällt, erscheint, wegen der dort günstigeren Rechtsvorgaben zur Gebührenerhebung, **der Zweckverband als die Vorzugsvariante**.

Eine vergleichende tabellarische Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse findet sich in **Anlage 4**.



ppa. Viola Wallbaum



i.A. Matthias Peters

#### **Kontakt**

Kommunal Agentur NRW GmbH  
Cecilienallee 59  
40474 Düsseldorf  
Telefon: 0211 43077-0  
Telefax: 0211 43077-22

#### **Ihre Ansprechpartnerin:**

Ass. iur. Viola Wallbaum

#### **Anlagen:**

- Anlage 1
- Anlage 2
- Anlage 3
- Anlage 4



Anlage 1



**Westkreiskommunen (Brüggen, Schwalmtal, Niederkrüchten)**

**IKZ Abfall mit dem Kreis Viersen**

Vorschlag zur Übertragung der Abfallbeseitigung auf den Kreis

Bei der Kalkulation angesetzte Kosten des ABV

Personal- und Sachkosten  
Porto- und Versandkosten für Gebührenbescheide  
Anzahl der jährlichen (Änderungs-) Bescheide

Synergieeffekte innerhalb des ABV

Bei der Kalkulation ausdrücklich nicht angesetzte Kosten des ABV

Unvermeidbare Fremdkosten

Juristische Beratungskosten im Rahmen von  
Ausschreibungen  
Unternehmerentgelte

Offen

Beseitigung wilder Müllablagerungen  
Kosten für die Entleerung der Straßenpapierkörbe



### Gebührenbedarfsrechnung Brüggen

Kostenstelle	Kosten	Kostenträger nach Übertragung an den ABV
Sammel- und Transportkosten	534.516,26 €	Weitergabe an den Bürger
Kosten für die Inanspruchnahme der Abfallentsorgungsanlagen des Kreises Viersen	612.090,22 €	Weitergabe an den Bürger
Beseitigung wilder Müllablagerungen	49.741,86 €	Aufwand der Gemeinde
Kosten für die Entleerung der Straßenpapierkörbe	82.837,64 €	ABV
Verwaltungskosten	82.837,64 €	
Ansatzfähige Kosten, die nach Übernahme durch ABV teilweise wegfallen	1.196.348,34 €	
Ansatzfähige Kosten, die wohl trotz der Übernahme entstehen würden	16.411	
Einwohnerzahl (Stand: 05.05.2021)		
Derzeitige Gebühr für Leistungen, die nach Übernahme des ABV teilweise wegfallen (pro Einwohner und Jahr)	5,05 €	
Prognose des Kreises für diese Leistungen (pro Einwohner und Jahr)	1,60 €	
Differenz	3,45 €	
Derzeitiger Gesamtgebührenbedarf	78,00 €	
Anteil der in Aussicht stehenden Ersparnis	4,42%	

Gebührenbedarfsrechnung Niederkrüchten

Kostenstelle	Kosten	Kostenträger nach Übertragung an den ABV
Sammel- und Transportkosten	590.203,75 €	Weitergabe an den Bürger
Kosten für die Inanspruchnahme der Abfallentsorgungsanlagen des Kreises Viersen	698.625,85 €	Weitergabe an den Bürger
Beseitigung wilder Müllablagerungen	14.460,00 €	Aufwand der Gemeinde
Kosten für die Entleerung der Straßenpapierkörbe	49.238,62 €	Vergabe an Firma Lankes
Verwaltungskosten	52.122,55 €	ABV
Ansatzfähige Kosten, die nach Übernahme durch ABV teilweise wegfallen	52.122,55 €	
Ansatzfähige Kosten, die wohl trotz der Übernahme entstehen würden	1.352.528,22 €	
Einwohnerzahl (Stand: 31.12.2020)	14.911	
Derzeitige Gebühr für Leistungen, die nach Übernahme des ABV teilweise wegfallen (pro Einwohner und Jahr)	3,50 €	
Prognose des Kreises für diese Leistungen (pro Einwohner und Jahr)	1,60 €	
Differenz	1,90 €	
Derzeitiger Gesamtgebührenbedarf	95,09 €	
Anteil der in Aussicht stehenden Ersparnis	<b>1,99%</b>	



Gebührenbedarfsrechnung Schwalmtal

Kostenstelle	Kosten	Kostenträger nach Übertragung an den ABV
Sammel- und Transportkosten	688.912,83 €	Weitergabe an den Bürger
Kosten für die Inanspruchnahme der Abfallentsorgungsanlagen des Kreises Viersen	816.377,73 €	Weitergabe an den Bürger
Beseitigung wilder Müllablagerungen	66.000,00 €	Aufwand der Gemeinde
Kosten für die Entleerung der Straßenpapierkörbe	79.200,00 €	
Verwaltungskosten	36.824,80 €	ABV
Ansatzfähige Kosten, die nach Übernahme durch ABV teilweise wegfallen	36.824,80 €	
Ansatzfähige Kosten, die wohl trotz der Übernahme entstehen würden	1.650.490,56 €	
Einwohnerzahl (Stand: 31.12.2020)	19.044	
Derzeitige Gebühr für Leistungen, die nach Übernahme des ABV teilweise wegfallen (pro Einwohner und Jahr)	1,93 €	
Prognose des Kreises für diese Leistungen (pro Einwohner und Jahr)	1,60 €	
Differenz	0,33 €	
Derzeitiger Gesamtgebührenbedarf	88,60 €	
Anteil der in Aussicht stehenden Ersparnis	<b>17,26%</b>	

# Einheitliches Abfallkonzept der Westkreiskommunen

Die Burggemeinde Brügglen und die Gemeinden Niederkrüchten und Schwalmtal (sog. Westkreiskommunen) stellen bereits seit 2015 Überlegungen zu Möglichkeiten der Kooperation bei der Einsammlung und dem Transport der kommunalen Abfälle durch die kreisangehörigen Kommunen an. Derzeit führen private Entsorgungsdienstleister die Aufgaben des Einsammelns und Beförderns der Abfälle zu den Verwertungs- und Entsorgungsanlagen des Kreises als beauftragte Dritte (Erfüllungsgehilfen) durch.

Das folgende Abfallkonzept soll die Möglichkeiten einer vereinheitlichten Zusammenarbeit darstellen. Dabei sollen zunächst nur die logistischen Möglichkeiten im Hinblick auf eine einheitliche gemeinsame Ausschreibung von Dienstleistungen dargestellt werden (Teile A und B). Möglichkeiten der Angleichung in der Gebührenberechnung werden in Teil C aufgezeigt. Die betriebswirtschaftlichen Implikationen sollen einer gesonderten Erhebung, insbesondere einem Vergabeverfahren mit Angeboten privater Entsorgungsunternehmen, vorbehalten bleiben.

## **A. Abfallbehälter**

### 1. Ausgabe von Abfallbehältern

- (1) Die Abfallgefäße werden in allen drei Kommunen durch den privaten Dienstleister zur Verfügung gestellt. Die Kommunen haben jedoch die Option, die Abfallgefäße zum Ende des Vertragsverhältnisses gegen Zahlung eines Ablösebetrags zu erwerben. Dies dient in erster Linie der Nachhaltigkeit der Abfallentsorgung, sodass nicht sämtliche Kommunen neu mit Abfallgefäßen versorgt werden müssen.
- (2) Die Größe der Abfallbehälter orientiert sich an den jeweiligen Abfallfraktionen und wird dort festgelegt.
- (3) Restmüllsäcke werden für gelegentlich anfallende etwas größere Abfallmengen in den Gemeinden ausgegeben. Das Volumen beträgt 70 l. Eine Sammlung erfolgt gemeinsam mit der Abfuhr des Restmülls.
- (4) Pflanzenabfallsäcke werden für gelegentlich anfallenden Pflanzenabfall ausgegeben. Das Volumen beträgt xxx. Eine Sammlung erfolgt gemeinsam mit der Abfuhr des Biomülls.



## Anlage 2

### 2. Anforderungen an die Abfallbehälter

Bei den Abfallbehältern sollen Müllgroßbehälter (MGB) bzw. Müllbehälter mit Diamondaufnahme (DU) entsprechend den Normen DIN EN 840 bzw. DIN 30760 angeboten werden. Zusätzlich sind die Restabfall- und Bioabfallbehälter mit einem Behälteridentifikationssystem (Transponder) der Firma VERIDAT – oder gleichwertig - (Normierung nach DIN 30745 und DIN EN 14803) auszustatten.

### 3. Bereitstellung für die Abfuhr

Sammelbehälter mit einem Fassungsvermögen von 60 l, 80 l, 120 l, 240 l und 1.100 l sind zur Leerung bzw. Abfallsäcke zur Einsammlung am Tag der Abfuhr bis spätestens 6.00 Uhr von den Benutzungspflichtigen in der Regel am Gehwegrand, in jedem Fall aber so bereitzustellen, dass der Verkehr nicht gefährdet und auch der übrige Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen nicht übermäßig beeinträchtigt wird. Nach der Leerung sind die Sammelbehälter unverzüglich von der Straße zu entfernen.

## **B. Beseitigung nach Abfallfraktionen**

### 1. Restmüll

Die grauen Abfallgefäße (60l, 80l, 120l, 240l, 1100l) werden 14-täglich geleert. Graue Abfallgefäße mit einem Volumen von 1.100l werden auf Antrag wöchentlich geleert.

### 2. Bioabfälle

(1) Die braunen Abfallgefäße (120l, 240l, 1.100l) werden 14-täglich geleert. Soweit ein zusätzlicher Bedarf besteht werden Pflanzenabfallsäcke und Bündel gemeinsam mit den braunen Abfallgefäßen abgeholt.

(2) Zudem werden die Weihnachtsbäume sowie an weiteren neun Terminen Grünschnitt - letzterer auf telefonische Anforderung - abgeholt.

### 3. Sperrmüll

Der Sperrmüll soll auf telefonische Bestellung und Terminvergabe am Grundstück durch den privaten Entsorger abgeholt werden. Der private Entsorger stellt dabei sicher, dass jeder Ortsteil der Kommunen, im Einzelnen:

- ....

- ....

## Anlage 2

- ....
- ....

im Mittel jeden Monat abgefahren wird. Eine Mengen- und Häufigkeitsbegrenzung ist nicht vorgesehen.

### 4. Papierabfälle

Die blauen Abfallgefäße (240l, 1.100l) werden 4-wöchentlich geleert. Die Nutzung einer Papiertonne ist ohne Zusatzgebühren möglich. Eine Sammlung von Papierabfällen über Papiercontainer findet in den drei Gemeinden nicht statt.

### 5. Schadstoffe

Die schadstoffhaltigen Abfälle werden mit dem Schadstoffmobil monatlich nach Ortsteilen im Sinn der Ziff. 3 getrennt gesammelt und entsorgt. In den Gemeindegebieten wird es zusätzlich halbjährliche Sammelaktionen zur Schadstoffsammlung geben.

### 6. Elektro- und Elektronik-Altgeräte

Elektrogroßgeräte werden auf telefonische Bestellung und Terminvergabe am Grundstück abgeholt. Für die Elektro- und Elektronikkleingeräte besteht die Verpflichtung, diese an den mobilen Sammelstellen, die monatlich gemeinsam mit dem Schadstoffmobil in den Stadtteilen eingerichtet werden, abzugeben.

### 7. Wertstoffe

Die Wertstoffsammlung ist nicht Teil dieses gemeinsamen Konzepts, sondern wird weiter in jeder Kommunen organisiert.

### 8. Sonstiges

Beim privaten Entsorger sollen Flaschenkorken aus Naturmaterial und Datenträger (CDs, DVDs, Blurays) abgegeben werden können.



## Anlage 2

### 9. Abfallberatung

- (1) Die Abfallberatung wird [Datum, Öffnungszeiten] bei den Bürgerservicen der Gemeinde fernmündlich [Telefonnummer] oder persönlich wahrgenommen. Im Übrigen erfolgt eine Abfallberatung des Kreises Viersen.
- (2) Die Gefäßverwaltung wird durch den privaten Entsorger wahrgenommen. Der private Entsorger ist auch per Post und Email [Adresse] erreichbar.
- (3) Der Austausch defekter Behälter erfolgt durch den privaten Entsorger auf Anforderung des Anschlussnehmers. Im Internet werden von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem privaten Entsorger Antragsformulare für Tonnentausch sowie der Abfallkalender und eine Übersicht der Abfallgebühren bereitgestellt. Dabei ist sicher zu stellen, dass die Gemeinde bzw. der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger über Anträge und Behältertausch informiert wird.
- (4) Es werden notwendige Überprüfungen vor Ort bezüglich Tonnenausstattungen und Eigenkompostierung vom privaten Entsorger - und gelegentlich auch von der Verwaltung - durchgeführt.
- (5) Die Finanzierung erfolgt über die Entgelte für die grauen Gefäße. Zusätzlich werden die Beratungsleistungen auch für die Systeme nach § 3 Abs. 16 Verpackungsgesetz erbracht. Eigene Verpflichtungen der Systeme und der von ihnen beauftragten Dritten bleiben dabei unberührt. Finanziert werden diese Beratungsleistungen außerhalb des Gebührenhaushaltes über entsprechende Einnahmen von den Systemen.

### **C. Gebührenberechnung**

#### 1. Kostenanteile

- (1) Die Nutzungen der Biotonnen-Normalausstattung sowie die Abfuhr der Pflanzenabfallsäcke, Bündel und Weihnachtsbäume sind nicht mit Zusatzgebühren verbunden, sondern werden über die grauen Gefäße finanziert. Eine Biotonne ist in jedem Fall ohne Zusatzgebühr nutzbar.
- (2) Die Kosten für die Sperrmüllabfuhr werden über die Gebühren für die grauen Gefäße finanziert.
- (3) Die Finanzierung der Schadstoffsammlung erfolgt über die Gebühren für die grauen Gefäße.
- (4) Die Finanzierung der Elektro- und Elektronikgeräte erfolgt über die Gebühren der grauen Gefäße.

## Anlage 2

### 2. Sonstiges

- (1) Bemessungsgrundlage für die Höhe der Gebühr ist grundsätzlich die Größe und Anzahl der auf dem Grundstück aufgestellten Restmüllbehälter.
- (2) Restmüllsäcke werden gegen gesonderte und kostendeckende Gebühr ausgegeben. Die Abfuhr der Müllsäcke soll durch die Einnahmen vollständig gedeckt werden.
- (3) Die Finanzierung der Normalausstattung mit blauen Tonnen erfolgt über die grauen Gefäße. Für Zusatzgefäße über die Normalausstattung hinaus werden Zusatzgebühren erhoben.
- (4) Es besteht eine Mindestvolumenregelung für private Haushalte (40l pro Person und 2 Wochen) und Gewerbebetriebe (Einwohnergleichwerte = EGW).



Anlage 3

Status Quo Westkreiskommunen (Brüggen, Niederkrüchten, Schwalmtal) und Vergleich

	Brüggen	Niederkrüchten	Schwalmtal	einheitliches Konzept
<b>A</b>				
Ausgabe von Restmüllsäcken	Hausmüll- und Windsäcke (70l)	Hausmüll- (70l) und Windsäcke (70l)	Hausmüll- (90l) und Windsäcke (90l)	Hausmüll- und Windsäcke (70l)
Ausgabe von Pflanzenabfallsäcken	+	-	-	+
Anforderungen an die Behälter	vgl. Schwalmtal	MGB entsprechend DIN EN 840; Erfassungstransponder des Systems VERIDAT (Trovan-Transponder) in braunen und grauen Tonnen/Behältern	MGB bzw. DU entsprechend der DIN EN 840 bzw. DIN 30760; Restabfall- und Bioabfallbehälter verfügen über ein Behälteridentifikationssystem (Transponder) der Firma VERIDAT entsprechend DIN 30745 wie auch DIN EN 14803	MGB bzw. DU entsprechend der DIN EN 840 bzw. DIN 30760; Restabfall- und Bioabfallbehälter verfügen über ein Behälteridentifikationssystem (Transponder) der Firma VERIDAT oder gleichwertig entsprechend DIN 30745 wie auch DIN EN 14803
Regelungen, wie die Gefäße zur Abholung bereitzustellen sind	An Abfuhrtagen bis 6.00 Uhr auf dem Bürgersteig vor dem Grundstück dicht an den Bordsteinrand oder am Straßenrand, so dass der Straßenverkehr (hierzu gehören auch Radfahrer und Fußgänger) nicht gefährdet werden; dabei sind die Unfallverhütungsvorschriften zu beachten. (§ 12 Abs. 1 Abfallentsorgungssatzung)	Am Tag der Abfuhr bis spätestens 6.00 Uhr in der Regel am Gehwegrand, in jedem Fall aber so bereitzustellen, dass der Verkehr nicht gefährdet und auch der übrige Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen nicht übermäßig beeinträchtigt wird. Nach der Leerung sind die Sammelbehälter unverzüglich von der Straße zu entfernen. (§ 11 Abs. 4 Abfallentsorgungssatzung)	Am Tag der Abfuhr in der Regel am Gehwegrand ab 6.00 Uhr, in jedem Fall aber so bereitzustellen, daß der Verkehr nicht gefährdet oder übermäßig beeinträchtigt wird. Nach der Leerung sind die Sammelbehälter unverzüglich von der Straße zu entfernen. (§ 12 Abs.4 Abfallentsorgungssatzung)	Am Tag der Abfuhr bis spätestens 6.00 Uhr in der Regel am Gehwegrand, in jedem Fall aber so bereitzustellen, dass der Verkehr nicht gefährdet und auch der übrige Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen nicht übermäßig beeinträchtigt wird. Nach der Leerung sind die Sammelbehälter unverzüglich von der Straße zu entfernen.

<b>B</b>				
Im Verkehr befindliche Behältergrößen				
Restmüll	60l, 80l, 120l, 240l, 1100l	60l, 80l, 120l, 240l, 1100l	60l, 80l, 120l, 240l, 1100l	60l, 80l, 120l, 240l, 1100l
Papier	240l, 1100l	240l, 1100l	240l, 1100l	240l, 1100l
Bio	120l, 240l, 1100l	120l, 240l	120l, 240l	120l, 240l, 1100l
Einsammlung von Pflanzenschnitt	Bündersammlung oder Pflanzenabfallsäcke	mit Biomüll; zusätzlich sechsmal jährliche Containersammlung	Bünderabfuhr	Bündersammlung oder Pflanzenabfallsäcke
Abholturnus				
Restmüll	14-tägig; Einfamilienhäuser können 4-wöchige Leerung beantragen	14-tägig; Behälter mit Fassungsvermögen von 1100l auf Wunsch wöchtlich	14-tägig; Behälter mit Fassungsvermögen von 1100l wöchentlich, 14-tägig oder 4-wöchig	14-tägig; Behälter mit Fassungsvermögen von 1100l auf Wunsch wöchtlich
Papier	4-wöchentlich	14-tägig; Behälter mit Fassungsvermögen von 1100l auf Wunsch wöchtlich	4-wöchentlich	4-wöchentlich
Bio	14-tägig	14-tägig	14-tägig	14-tägig
Elektro- und Elektronikgeräte	Abholung am Grundstück an bekannt gegebenen Terminen oder Verbringung durch den Anschlussnehmer zu einer benannten Sammelstelle	Elektro- und Elektronikgroßgeräten: nach vorheriger telefonischer Anforderung, in der Regel vierwöchentlich	Sperrmüll, Elektro- und Elektronikgroßgeräte mittels Abfuhrbetrieb nach Anmeldung (§ 10 Abs. 6 Abfallentsorgungssatzung)	Elektrogroßgeräte nach telefonischer Anforderung, Elektro- und Elektronikkleingeräte mit Schadstoffsammlung
Behälter austausch	Austausch defekter Behälter durch den Entsorger auf Anforderung	Wöchentlicher Änderungsdienst durch den beauftragten Unternehmer nach Anmeldung durch den Bürger	Anmeldung beim Bürgerservice, der den Austauschwunsch, an das beauftragte Entsorgungsunternehmen weiterleitet	Im Internet werden von der Verwaltung in Zusammenarbeit mit dem privaten Entsorger Antragsformulare für den Tonnentausch zur Verfügung gestellt.



Sperrmüllabholung	Ja (§ 16 Abfallentsorgungssatzung), nach Anmeldung durch die Entsorgungsgesellschaft Niederrhein mbH und die Firma Entsorgung Lankes GmbH & Co. KG	"Die Abfuhr sperriger Abfälle erfolgt nach Bedarf, in der Regel vierwöchentlich nach vorheriger telefonischer Anforderung durch die Benutzungspflichtigen beim Entsorgungsunternehmen, spätestens 4 Werktage vor dem Abfuhrtermin." (§ 13 Abs. 5 Abfallentsorgungssatzung)	Ja (§ 18 Abfallentsorgungssatzung); bedarfsorientiert durch den von der Gemeinde beauftragten Entsorger als "Abfuhr auf Abruf"	nach telefonischer Bestellung am Grundstück, jeder Ortsteil wird im Mittel jeden Monat angefahren
Schadstoffmobil	Ja	zwei mobile Sammelstationen, Vierteljährlich Sammelaktionen zur Schadstoffsammlung	Ja	Schadstoffmobil monatlich nach Ortschaften, jeder Ortsteil alle sechs Monate
<b>C</b>				
Mindestrestmüllvolumen	15 Litern pro Person und Woche (§ 11 Abs. 2 Abfallentsorgungssatzung)	40l pro Einwohner (-gleichwert) und 2 Wochen (§ 10 Abs. 1 Abfallentsorgungssatzung)	40l pro Einwohner (-gleichwert) und 2 Wochen (§ 13 Abs. 7 Abfallentsorgungssatzung)	40l pro Einwohner (-gleichwert) und 2 Wochen
Gebührenveranlagung	behälter(volumen)bezogene Abrechnung	personenbezogene Abrechnung (vgl. §§ 12, 13 Abfallentsorgungssatzung)	personenbezogene Abrechnung	behälter(volumen)bezogene Abrechnung
Beratungsangebote an die Bürger	fernmündliche oder persönliche durch die Sachbearbeiter der Gemeinde	fernmündliche oder persönliche durch die Sachbearbeiter der Gemeinde	Bürgerservice der Gemeinde, im übrigen Abfallberatung des Kreises Viersen	fernmündliche oder persönlich durch Bürgerservice der Gemeinde, im übrigen Abfallberatung des Kreises Viersen

## Anlage 4

## Vergleichende Zusammenfassung

## I. Separate Abfallbeseitigung und Ausschreibung (kein Zusammenwirken)

Pro	Contra
Volle Handlungsautonomie und Kostenverantwortung für die einzelne Kommune	Keine weiteren Synergiepotentiale, da Status quo erhalten bleibt
Erhalt der Fachkompetenzen in der jeweiligen Kommune	Jede Kommune für sich hat eine vergleichsweise kleine Marktbedeutung

## II. Gemeinsame Abfallbeseitigung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit und gemeinsame Ausschreibung

Gemeinsame Ausschreibung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 VgV	
Pro	Contra
rechtlich abgesicherte und vergleichsweise wenig aufwändige Möglichkeiten zur Kooperation	Auf Ausschreibung begrenzt
	Synergiepotential begrenzt, da Losbildung je beteiligter Kommune erforderlich

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Mandatierung)	
Pro	Contra
rechtlich abgesicherte und vergleichsweise wenig aufwändige Möglichkeiten zur Kooperation	Synergiepotential begrenzt, da Losbildung je beteiligter Kommune bei Ausschreibung erforderlich
Über Ausschreibung hinaus auf weitere Aufgabenteile ausdehnbar	Für Leistungsaustausch zwischen Kommunen droht die Umsatzsteuerpflicht



<b>Öffentlich-rechtliche Vereinbarung (Delegation)</b>	
<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
rechtlich abgesicherte und vergleichsweise wenig aufwändige Möglichkeiten zur Kooperation	
Keine Losbildung je Kommune bei Ausschreibung erforderlich	
Über Ausschreibung hinaus auf weitere Aufgabenteile ausdehnbar (entsprechendes Synergiepotential vorhanden)	
Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung umsatzsteuerfrei	Mit der vollständigen Übertragung der Abfallbeseitigungspflichten sind alle damit verbundenen Befugnissen wie Satzungserlass und Gebührenerhebung verknüpft

<b>Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)</b>	
<b>Pro</b>	<b>Contra</b>
Keine Losbildung je Kommune bei Ausschreibung erforderlich	
Über Ausschreibung hinaus auf weitere Aufgabenteile ausdehnbar (entsprechendes Synergiepotential vorhanden)	
Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung umsatzsteuerfrei	
Einflussnahmemöglichkeit für jede Kommune im Verwaltungsrat	hoher politischer und organisatorischer (damit auch finanzieller) Gründungsaufwand

Zweckverband	
Pro	Contra
Keine Losbildung je Kommune bei Ausschreibung erforderlich	
Über Ausschreibung hinaus auf weitere Aufgabenteile ausdehnbar (entsprechendes Synergiepotential vorhanden)	
Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung umsatzsteuerfrei	
Einflussnahmemöglichkeit für jede Kommune in der Verbandsversammlung	hoher politischer und organisatorischer (damit auch finanzieller) Gründungsaufwand
Bessere gebührenrechtliche Situation als bei der AÖR	

### III. Übertragung der Aufgabe der Abfallbeseitigung (Delegation) gemäß § 5 Abs. 6 Satz 4 LAbfG auf den ABV

Pro	Contra
Über Ausschreibung hinaus auf weitere Aufgabenteile ausdehnbar (entsprechendes Synergiepotential vorhanden)	
Partizipation an Fachkompetenz des ABV	Abhängigkeit vom ABV und Abbau von Kompetenzen unter dem Dach der Westkreiskommunen
Problematik Fachkräftemangel wird entschärft	Mit der vollständigen Übertragung der Abfallbeseitigungspflichten sind alle damit verbundenen Befugnissen wie Satzungserlass und Gebührenerhebung verknüpft