

## Schwerpunkt: Abfallwirtschaft

# Interkommunale Expansion

Werner Breuer, Bürgermeister der Stadt Würselen und Vorstandsvorsteher des Entsorgungszweckverbands RegioEntsorgung, im Interview

Im Aachener Umland haben sechs Kommunen den Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung gegründet. Vier weitere Kommunen wollen sich bis 2009 anschließen. Vorstandsvorsteher Werner Breuer spricht über die Entstehung und die Erfolgsfaktoren dieser interkommunalen Zusammenarbeit.

Herr Breuer, welchen Anlass gab es für die Gründung des Zweckverbandes RegioEntsorgung im Januar 2006?

Anstoß für die Gründung des Entsorgungszweckverbandes war die Tatsache, dass es zu einer stärker werdenden Konzentration und Oligopolbildung bei der Abfallentsorgung in unserer Region kam. Europaweite Ausschreibungen erschienen vielen Kommunen nicht mehr als das geeignete Mittel, da aus unserer Sicht der Wettbewerb zu stark über die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der betroffenen Mitarbeiter geführt wurde. Zum anderen erschien uns die Übertragung der Abfallentsorgung in kommunaler Hand unter wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ein Instrument für mehr Flexibilität zu sein.

Wie war die Abfallentsorgung bis zu diesem Zeitpunkt organisiert?

In Würselen hat es schon immer eine kommunale Abfallentsorgung gegeben. In den anderen beteiligten Städten und Gemeinden war die Abfallentsorgung durch



Bürgermeister Werner Breuer

zum Teil lange laufende Verträge an einen privaten Auftragnehmer vergeben worden. Nach einem Inhaberwechsel bei dem beauftragten Unternehmen wurde zudem von einigen Städten und Gemeinden eine Verringerung der Qualität beklagt. Selbstverständlich werden die Abfallentsorgungsgebühren von vielen Bürgerinnen und Bürgern als zu hoch empfunden, so dass mit der Kommunalisierung der Abfallentsorgung auch Gebührensenskungspotentiale erschlossen werden sollten.

Wie lange haben Sie für die Umsetzung der Idee gebraucht?

Die Idee für eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit in der Aachener Re-

gion entstand bei mehreren Bürgermeistern. Daraufhin wurden alle 25 Städte und Gemeinden aus dem Kreis Aachen und dem Kreis Düren sowie die Stadt Aachen zu mehreren Gesprächsrunden eingeladen. Die Gespräche begannen im Frühjahr 2005. Im Herbst fiel der Beschluss in den Städten Würselen und Linnich sowie den Gemeinden Inden und Langerwehe, zum 1. Januar 2006 den Entsorgungszweckverband RegioEntsorgung zu gründen, der wiederum seine Aufgaben auf das Kommunalunternehmen RegioEntsorgung AöR übertragen hat. Parallel zu den Gesprächen wurden im Hintergrund die ersten Schritte für eine möglichst reibungslose operative Umsetzung zum 1. Januar 2006 vorbereitet. Die Kommunalaufsicht bei der Bezirksregierung Köln war von Anfang an in die Diskussionsprozesse einbezogen, so dass es zu keinen Verzögerungen bei der Genehmigung des Zweckverbandes und seines Kommunalunternehmens kam.

Gab es während der Umsetzungsphase Probleme? Welche Investitionen waren erforderlich?

Probleme entstanden bei der Verteilung neuer Behälter in der Stadt Linnich. Darüber hinaus führte die kurze Umsetzungsphase zu einem merklichen Zeitdruck, sowohl die entsprechenden Abfallbehälter als auch Fahrzeuge zu beschaffen. Da der Abfallwirtschaftsbetrieb der Stadt Würse-

len in die RegioEntsorgung AöR überführt wurde, verlief die Aufnahme des operativen Geschäfts ohne Probleme. In der ersten Phase waren die Beschaffung von zwei zusätzlichen Sammelfahrzeugen sowie die Behälterausstattung in drei Städten und Gemeinden erforderlich.

Wie zufrieden sind Sie mit dem operativen Geschäft?

Die RegioEntsorgung hat ihre Ziele erreicht. Dass unser Zweckverband mit seinem kommunalen Unternehmen attraktiv für andere ist, macht die Tatsache deutlich, dass zum 1. Januar 2007 mit den Städten Alsdorf und Herzogenrath das Verbandsgebiet mehr als verdoppelt werden konnte. Im Juni dieses Jahres haben des Weiteren die Stadt Baesweiler sowie die Gemeinden Simmerath und Roetgen im Kreis Aachen ihren Beitritt zur RegioEntsorgung zum 1. Januar 2008 beschlossen. Wir sind sicher, dass sich die Abfallentsorgung in kommunaler Hand auch weiterhin als wirtschaftlich attraktiv erweisen wird.

Wie haben sich die Gebühren entwickelt?

Je nach lokaler Struktur konnten die Gebühren stabil gehalten oder sogar gesenkt werden.

Wollen Sie expandieren und weitere Kommunen im Zweckverband aufnehmen?

Wir sind mit vier Kommunen gestartet, zum 1. Januar dieses Jahres sind zwei weitere dazugekommen, und zum 1. Januar nächsten Jahres wird sich der Zweckverband um weitere drei Städte und Gemeinden erweitern. Außerdem hat eine Gemeinde den Beitritt zum 1. Januar 2009 ebenfalls beschlossen. Wir sind überzeugt, dass sich auch zukünftig weitere Städte und Gemeinden mit einem Beitritt zu unserem Zweckverband auseinandersetzen werden. Die Entscheidung liegt allerdings in den Händen der jeweiligen Kommune.

Können Sie diese Art der interkommunalen Zusammenarbeit Ihren Amtskollegen weiterempfehlen?

Ich halte diese Art der interkommunalen Zusammenarbeit mit schlanken Gremien, klaren Absprachen und einem großen Maß an gegenseitigem Vertrauen für unbedingt empfehlenswert.

Herr Breuer, ich danke Ihnen für das Gespräch.

Die Fragen stellte Vanessa Keppler.

v.keppler@derneuekaemmerer.de

„Wir wollten etwas gegen die Oligopolbildung in der Region unternehmen.“

## Verstärkung in der Abfallwirtschaft

Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften als Mittelweg zwischen Eigenerbringung und vollständiger Fremdvergabe

Gemischtwirtschaftliche Abfallentsorger bieten Kommunen und Landkreisen die Möglichkeit, strukturelle Defizite des Eigenbetriebs zu beheben und die Effizienz zu erhöhen, ohne das Steuer aus der Hand zu geben. Bei der Ausgestaltung einer solchen Partnerschaft ist jedoch Weitsicht geboten.

Von Dr. Steffen Wagner und Evelyn Wiesmann

Kommunen und Landkreise tragen im Rahmen der örtlichen Daseinsvorsorge die Aufgabe, die Abfallentsorgung zu gewährleisten. Organisatorisch stehen ihnen drei Möglichkeiten offen: Eigenerbringung der Aufgabe, Drittbeauftragung eines Erfüllungsgehilfen oder Beauftra-

gung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft mit der Aufgabenerbringung. Derzeit erbringen kommunale Betriebe rund ein Drittel der Hausmüllsammlung.

Welche Vorteile verspricht die Drittbeauftragung eines Erfüllungsgehilfen verglichen mit einer Eigenerbringung dieser Aufgabe? Kommunen, Verbände und Vertreter der Privatwirtschaft diskutieren dieses Thema kontrovers. Als Argumente für eine Eigenerbringung führen sie insbesondere das Umsatzsteuerprivileg für die Abfallentsorgung und den Verzicht auf Gewinnstreben an. Für die Beauftragung eines Dritten sprechen marktwirtschaftliche Aspekte einer privaten Abfallentsorgung sowie die hohe Spezialisierung und Wertschöpfung der privaten Entsorgungswirtschaft im Vergleich zur Innovations- und

Investitionsscheu der Kommune. Plant ein Landkreis oder eine Kommune, einen Entsorgungsauftrag neu zu vergeben, sollte sie einen Wirtschaftlichkeitsvergleich durchführen. Er stellt beide Handlungsalternativen gegenüber: Eigenerbringung und Neuvergabe des Auftrags im Wettbewerb. Bei der Datenerhebung ist jedoch Vorsicht geboten: Die Konditionen einer bereits in der Vergangenheit abgeschlossenen Drittvergabe spiegeln nicht die derzeitigen Marktverhältnisse wider. Sie sind als Vergleichsbasis ungeeignet.

Goldener Mittelweg?

Insbesondere in Fällen, in denen die betreffende Kommune die Aufgabe der Abfallentsorgung selbst erfüllt, bietet sich als dritte Alternative ein Mittelweg zwischen

Eigenerbringung und vollständiger Fremdvergabe an: die Beauftragung einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft. Hier gehen die für die Erbringung der zu definierenden abfallwirtschaftlichen Leistungen vorhandenen Ressourcen und Mitarbeiter auf eine vom öffentlichen Entsorgungsträger und dem privaten Partner gemeinsam gehaltene Gesellschaft über. Der Private übernimmt dabei die Rolle des Minderheitsgesellschafters, wobei ihm die öffentliche Hand operative Mitsprache- und allgemeine Minderheitenschutzrechte einräumt. Im Gegenzug zu der Beauftragung mit der Erbringung der Entsorgungsleistungen erhält die Gesellschaft ein im Rahmen eines wettbewerblichen Verfahrens ermitteltes Entgelt. Vorteilhaft an dieser Konstruktion ist insbesondere, dass im

Rahmen der Neuorganisation auch konzeptionelle Ansätze Berücksichtigung finden können. So steht in der Abfallentsorgung bei der Beteiligung Privater weniger die Erzielung möglicher Kaufpreiserlöse, sondern insbesondere die Lösung struktureller Probleme im Vordergrund. Darüber hinaus können private Entsorger zumeist Erfahrungen im Aufbau von Drittgeschäft sowie die Einbindung in ein überregionales Stoffstrommanagement oder die Partizipation an Größenvorteilen zum Vorteil beider Partner einbringen.

Bei der Vorbereitung und Durchführung einer solchen Neuorganisation sind im Interesse des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers bestimmte Aspekte zu

Fortsetzung auf Seite S-4 ►

Einladung zur Veranstaltung

### Das PPP-Mittelstandsmodell Bau

Ein neues Finanzierungs- und Sicherheitspaket zur Erfüllung kommunaler Aufgaben

Mittwoch, 8. August 2007  
10:00-13:00 Uhr

Unna, Friedrich-Ebert-Str 17  
Kreishaus (Freiherr-vom-Stein-Saal)

Themen

- PPP und Mittelstand
  - PPP aus Sicht der mittelständischen Bauunternehmer
  - Vorteile und Risiken einer dauerhaften Partnerschaft zwischen Kommunen und Privatwirtschaft
  - Das PPP-Mittelstandsmodell Bau – Ein neues Finanzierungs- und Sicherheitspaket zur Erfüllung kommunaler Aufgaben
- anschließend Fragen und Diskussion, danach gemeinsamer Mittagsimbiss –

Eine Gemeinschaftsveranstaltung von

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Deutscher Städte- und Gemeindebund

RKW · Rationalisierungs-Gemeinschaft „Bauwesen“

Die Teilnahme an der Veranstaltung ist kostenfrei, um Anmeldung wird gebeten. Auskünfte, Programm und Anmeldung

RKW · Rationalisierungs-Gemeinschaft „Bauwesen“  
Düsseldorfer Straße 40  
65760 Eschborn / D  
Tel. +49(0)6196-495-3501  
Fax +49(0)6196-495-4501

rgb@rkw.de  
www.rkw.de



## KOPRA 2007

KOMMUNALE PRAXIS

4. PPP - Kongress mit Kontaktbörse

Veranstaltungsdatum:

Dienstag, 6.11. – Mittwoch, 7.11.2007

DIE PPP-Veranstaltung im Herbst

- Aus der Praxis für die Praxis
- Hürden und Lösungen anhand von konkreten Projekten
- Erfahrungsaustausch im Rahmen einer Kontaktbörse

Veranstaltungsort:

Congress Center Essen | Messehaus Ost

Ermäßigte Teilnehmergebühren:

für Vertreter der öffentlichen Hand und Mitglieder des Deutschen Städtetages

Weitere Informationen über den Kongress finden Sie im Internet

[www.kopra-kongress.de](http://www.kopra-kongress.de)

ARTE-Kongresse, Telefon: 0 21 59 - 20 77



## Schwerpunkt: Abfallwirtschaft

## Geräuschloser Entsorgerwechsel?

## Praktische Probleme und juristische Lösungen für den Übergangszeitraum

**Entschließt sich eine entsorgungspflichtige Körperschaft, ein anderes Entsorgungsunternehmen mit der Abfuhr des Hausmülls zu beauftragen, gefährden Fallstricke den reibungslosen Wechsel. Ein systematisches Zeitmanagement entscheidet über den Erfolg.**

Von Robert Matthes und  
Dr. Felix Dinger, MAES

Trotz aller Tendenzen zur Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft sammeln viele entsorgungspflichtige Körperschaften den Hausmüll nicht selbst ein, sondern beauftragen – regelmäßig nach einer Ausschreibung – private Entsorger. Häufig ist das Ergebnis einer solchen Ausschreibung, dass ein neues Entsorgungsunternehmen den Zuschlag erhält. In der Praxis ist ein Entsorgerwechsel häufig mit Problemen verbunden: Mit einem Schlag werden in Zehntausenden Haushalten neue Tonnen aufgestellt. Der alte Entsorger holt seine alten Tonnen nicht ab, so dass viele Haushalte für einen Übergangszeitraum über die doppelte Anzahl von Mülltonnen verfügen. Umgekehrt stehen anderen Haushalten keine Tonnen zur Verfügung, weil der neue Entsorger die Haushalte nicht gefunden hat. Bürgerbeschwerden häufen sich.

Solche Probleme lassen sich durch eine vorausschauende Vertragsgestaltung des Entsorgungsvertrages mit dem alten Entsorger und des Vertrages mit dem neuen Entsorger in den Griff bekommen.

Wichtig ist bereits der Zeitpunkt des Entsorgerwechsels. Häufig wählen Kör-

perschaften den Jahreswechsel, um die Abrechnung zu vereinfachen. In praktischer Hinsicht handelt es sich um den denkbar ungünstigsten Zeitpunkt für einen Entsorgerwechsel: Über die Weihnachtsfeiertage fällt viel Abfall an, und viele Bürger sind verreist, so dass Störungsmeldungen erst verspätet erfolgen. Die langandauernde Dunkelheit erschwert während der Wintermonate dem neuen Entsorger das Auffinden der Adressen. Wegen des Weihnachtsurlaubs sind viele Mitarbeiter der entsorgungspflichtigen Körperschaften nicht im Büro, um Störungsmeldungen abzuarbeiten. Und schließlich reagiert der in seinem Weihnachtsfrieden gestörte Bürger auf Störungen der Müllabfuhr gereizt.

Weitaus besser hat sich ein Entsorgerwechsel im Spätfrihling oder im Frühherbst, jeweils außerhalb der üblichen Ferienzeiten, bewährt. Die Mitarbeiter des Entsorgers können beim Wechsel der Tonnen an für sie neuen Orten lange mit Tageslicht arbeiten.

#### Erfolgsfaktor Adressmanagement

Der neue Entsorger muss ein aktuelles Adressverzeichnis der betreffenden Haushalte mit dem dazugehörigen Tonnenbestand erhalten. Die öffentliche Hand sollte ihm zwei bis drei Monate vor der Betriebsaufnahme die Daten zur Verfügung stellen, so dass er die Aufstellungspläne für die neuen Tonnen und die Touren der einzelnen Fahrzeuge erarbeiten kann. Dieser

Zeitraum hat sich in der Praxis als sinnvoll erwiesen. Ist er zu lang, leidet die Genauigkeit der Daten durch Umzüge. Unabhängig von der Dauer dieses Vorbereitungszeitraums muss der Vertrag mit dem neuen Entsorger eine Regelung enthalten, der Änderungsfälle zwischen dem Zeitpunkt der Datenübermittlung und dem Stichtag für den Entsorgerwechsel.

Ungenügend ist eine Abrede mit dem bisherigen Entsorger, wonach dieser bei Vertragsende seine Daten dem neuen Entsorger zur Verfügung zu stellen hat. Der bisherige Entsorger ist wenig an einer Kooperation mit seinem Konkurrenten interessiert. Nach der Zuschlagsentscheidung ist auch sein Interesse an einer Kooperation mit der entsorgungspflichtigen Körperschaft gesunken. Notwendig ist daher eine datenschutzkonform ausgestaltete Regelung im Vertrag, wonach der Entsorger der entsorgungspflichtigen Körperschaft laufend den aktuellen Datenstand übermittelt. Sinnvoll ist auf jeden Fall die Strafbewehrung dieser Regelung mit empfindlichen Vertragsstrafen.

#### Reibungsloser Tonnenwechsel

Häufig verwendet der neue Entsorger eigene Tonnen. Das führt immer dann zu Problemen, wenn der bisherige Entsorger seine Tonnen abgeholt hat, noch bevor der neue Entsorger seine Tonnen gestellt hat, oder im umgekehrten Fall der alte Entsorger seine Tonnen nicht rechtzeitig abholt

und der Bürger mit dem doppelten Tonnenatz vor seiner Haustür konfrontiert ist. Dann wirft der Bürger die Abfälle in die „falschen“ Tonnen, die nicht mehr regelmäßig oder noch gar nicht geleert werden.

Es gibt zwei grundsätzliche Wege, ein solches Chaos zu vermeiden: Entweder vermeidet man den Tonnenwechsel, indem man den alten Entsorger in seinem Entsorgungsvertrag verpflichtet, die Tonnen zum Zeitwert dem neuen Entsorger zu übereignen; parallel muss der neue Entsorger verpflichtet werden, den Tonnenbestand des alten Entsorgers zu übernehmen. Der andere Lösungsweg besteht darin, den alten Entsorger im Vertrag zu verpflichten, seinen Tonnenbestand binnen einer kurzen, genau zu bestimmenden Zeit nach Vertragsbeendigung abzuholen und diese Verpflichtung wiederum mit empfindlichen Vertragsstrafen zu bewehren.

Sinnvoll ist, den Zeitpunkt des Entsorgerwechsels nicht mit weiteren grundlegenden Änderungen des Abfallregimes wie bspw. der Neueinführung von „Blauen Tonnen“ oder neuen Behältergrößen zu verbinden. Erfahrungsgemäß führt jede Veränderung des Entsorgungssystems zu Nachfragen und Beschwerden der Bürger, die die ohnehin hektische Phase des Entsorgerwechsels zusätzlich belasten.

#### Beschwerdestellen einrichten

Unabdingbar ist eine umfassende schriftliche Information der Bürger über den Entsorgerwechsel, sowohl direkt nach dem Bekanntwerden als auch unmittelbar vor dem Zeitpunkt des Entsorgerwechsels. Der Bürger benötigt Informationen über

konkrete Beschwerdestellen mit E-Mail-Adresse und Telefonnummer. Durch organisatorische Vorkehrungen wie bspw. eine Urlaubssperre muss die Kommune sicherstellen, dass während des Entsorgerwechsels genügend Mitarbeiter zur Bearbeitung der Beschwerden und Anfragen zur Verfügung stehen; ggf. ist auch an die rechtzeitige Bestellung von zusätzlichen Telefonleitungen zu denken. Bereits vorab müssen Verfahren zur Speicherung und Verarbeitung der eingehenden Beschwerden und Nachfragen erarbeitet werden, damit eine lückenlose Dokumentation – nicht zuletzt auch zur Geltendmachung von Vertragsstrafen – gewährleistet ist.

Grundsätzlich belastet ein Entsorgerwechsel das Funktionieren der öffentlichen Abfallentsorgung. Da der Bürger die reibungslose Abfallentsorgung als selbstverständlich voraussetzt, können Störungen des Entsorgungssystems das Vertrauen der Bürger in die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nachhaltig erschüttern. Mit einer vorausschauenden Planung und einer auf diesen Übergangszeitraum zugeschnittenen Vertragsgestaltung können entsorgungspflichtige Körperschaften jedoch diesem Vertrauensverlust entgegenwirken.

Robert Matthes, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, und Rechtsanwalt Dr. Felix Dinger, MAES, sind im Bereich des Verwaltungsrechts bei Nörr Stiefenhofer Lutz in Dresden tätig.  
Robert.Matthes@noerr.com  
Felix.Dinger@noerr.com

„Ein Entsorgerwechsel im Spätfrihling oder im Frühherbst hat sich bewährt.“



## Standortvorteil Brandenburg-Kredit

Für Investitionen. Für Ihren Standort.  
Für Brandenburg. Der Brandenburg-Kredit für Kommunen bietet maximale Zinsvorteile. Alle Informationen unter [www.ilb.de](http://www.ilb.de) oder direkt bei der InvestitionsBank des Landes Brandenburg.



[www.ilb.de](http://www.ilb.de)



InvestitionsBank  
des Landes  
Brandenburg



## Schwerpunkt: Abfallwirtschaft

## Eine gute Ehe

Partnerschaft aus Stadtreinigung Dresden GmbH und SULO zeigt Erfolg

Die Landeshauptstadt Dresden veräußerte Anfang 2004 49 Prozent ihrer Anteile an der Stadtreinigung Dresden GmbH an Cleanaway, jetzt SULO Ost. Innerhalb von nur drei Jahren konnte der Entsorger seine Umsatzrendite von 1,9 auf 9,4 Prozent erhöhen.

Von Dirk Hilbert

Im Juni 2002 hatte der Dresdner Stadtrat in einem Komplex von Maßnahmen u. a. beschlossen, die Eigengesellschaft Stadtreinigung Dresden GmbH (SRD) an die Technischen Werke Dresden GmbH (TWD), die Holding der kommunalen Unternehmen, zu verkaufen. Gleichzeitig beauftragte die Stadt die TWD, in einem weiteren Schritt für 49 Prozent der Gesellschafteranteile ein Vergabeverfahren durchzuführen und auf diesem Wege einen strategischen Partner im Rahmen eines PPP-Modells für die SRD zu finden.

Die Kaufinteressenten mussten die Eckpunkte der Zusammenarbeit und die Chancen, die ihre Beteiligung für die SRD eröffnet, darlegen. Nach europaweiter Ausschreibung erhielt die Cleanaway Dresden GmbH & Co. KG den Zuschlag für das wirtschaftlichste Angebot rückwirkend zum 1. Januar 2004. Cleanaway, jetzt SULO Ost GmbH & Co. KG, hatte die konkretesten Aussagen zur Gestaltung der strategischen Partnerschaft getroffen.

Die Eckziele des Anteilsverkaufs hatte der Stadtrat in seinem Grundsatzbeschluss verankert. Neben den Forderungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, der Beachtung der Mitarbeiterinteressen, dem Erhalt



Schwer in Fahrt: Die Kooperation der SRD mit SULO Ost nutzt beiden Parteien.

einer Mindestanzahl von Ausbildungsplätzen und der Kompatibilität der strategischen Ziele zum Abfallwirtschaftskonzept der Stadt formulierte er folgende Maßgaben: Die SRD sollte als Vertragspartnerin der Stadt eine eigenständige Firma mit Sitz in Dresden bleiben. Sie sollte die im Auftrag der Stadt betriebenen Anlagen zur Behandlung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen im Rahmen der freien Kapazitäten nutzen. Die Stadt wollte durch diese Vorgabe eine Erhöhung der Entgelte infolge der Preis-/Mengenstaffel verhindern. Bei der Hebung von Rationalisierungseffekten und der Erschließung von Synergien sollte die Gesellschaft bevorzugt die in der SRD vorhandenen Kapazitäten in Anspruch zu nehmen. Die gesamte Logistikleistung im Bereich der Abfallwirt-

schaft sowie die maschinelle und manuelle Reinigung, auch die derzeit an andere Unternehmen vergebenen Leistungen, sollten im Gebiet der Stadt Dresden der SRD übertragen werden. Die Gestaltung der strategischen Partnerschaft wurde in einem Konsortialvertrag, der Bestandteil des Kaufvertrages ist, festgeschrieben, u. a.:

- **pönalisierte Verpflichtungen:**
  - Auslastung der BMA
  - gemeinsame Teilnahme an Ausschreibungen
  - Auslastung der Kfz-Werkstatt der SRD und Inanspruchnahme von Behälter-Reparaturleistungen
  - Wettbewerbsverbot in Dresden für Hauptleistungen der SRD
- **sonstige Verpflichtungen:**
  - Gewährleistung der Verwertung des Trockenstabilisates der BMA
  - Partizipation bei Einkaufsbedingungen/Einkaufspool
  - Übernahme der Personalverwaltung und -abrechnung durch die SRD
  - Errichtung eines überregionalen Aus- und Fortbildungszentrums
  - Fuhrparkdisposition, gegenseitige Nutzung von Betriebshöfen
  - Mitnutzung Schadstoffzwischenlager der SRD
  - Errichtung eines Aufbereitungszentrums für Elektroschrott
  - Unterstützung beim Aufbau eines effektiven Vertriebes

Ein zentraler Punkt war die Wahrung der Arbeitnehmerrechte wie Kündigungsrecht, Fortführung der Tarifvereinbarungen und Mitgliedschaft in der Zusatzversorgungskasse des Kommunalen Versor-

gungsverbandes Sachsen (ZVKS). Gleichwohl versprach man sich durch das Zusammengehen mit einem privaten Partner auch eine Straffung der Organisation in der SRD. Bereits im Jahr 2002 hatte diese – im Vorfeld der Privatisierung – einen Tarifwechsel vom Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) in den BDE/ver.di-Tarif vollzogen und damit den Übergang in die Privatwirtschaft vorbereitet.

Cleanaway legte mit dem Kaufangebot ein umfangreiches Papier zur Strategie für die Zusammenarbeit mit der SRD, aber auch für den Unternehmensverbund TWD vor. Vorteilhaft war hier zweifellos die Präsenz von Cleanaway am Standort Dresden mit dem Sitz der Regionalgeschäftsführung für die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen. Dies ermöglichte die Vernetzung der Stärken, eine Leistungsbereinigung bzw. Ergänzung bei den Partnern und die Konzentration auf die Kernkompetenzen. Soweit zweckmäßig, wurden Geschäftsbeziehungen zwischen Subunternehmern eingerichtet und die Leistungsangebote zum Vorteil der Kunden ergänzt oder ausgeweitet.

**Eine Win-win-Partnerschaft**

Die strategische Partnerschaft der Firmen TWD und Cleanaway/SULO hat für die SRD, die Gesellschafter und für Dresden erhebliche Vorteile gebracht. Die SRD hat nachhaltig ihre Position auf dem Markt verbessert. Auch konnte sie in kürzester Zeit deutlich ihre Ertragslage steigern. Die bemerkenswert positive Entwicklung wird dadurch untermauert, dass die SRD keine betriebsbedingten Kündigungen seit dem

Verkauf an die TWD aussprechen musste. Als Gesellschafter sind die TWD und SULO an einer möglichst kurzen Rückflussdauer des Kaufpreises interessiert. Die wirtschaftlich positive Entwicklung der SRD lässt erwarten, dass der Kapitalrückfluss sogar schneller als berechnet erfolgt. Beide Gesellschafter partizipieren an der verbesserten Marktposition der SRD. SULO hat darüber hinaus noch originäre Interessen im operativen Bereich. Durch die Kooperation mit der SRD konnte SULO Ost die Kosten senken und die eigene Marktpräsenz erhöhen. Als Alleingesellschafterin der TWD partizipiert die Stadt sowohl an der Ertragslage der SRD als auch an den im Zuge der Veräußerung neu vereinbarten Leistungspreisen.

Im Ausschreibungsverfahren fragte die Stadt als Hauptangebot die Höhe des Kaufpreises ab. Als Nebenangebot hatte sie eine Reduzierung dieses Kaufpreises bis auf ein definiertes Maß bei gleichzeitiger Herabsetzung der Leistungspreise gemäß Vertrag zugelassen. Der Stadtrat entschied sich in seiner Vergabeentscheidung für das Nebenangebot, um damit Druck auf die Gebühren zu vermeiden. Nicht zuletzt durch das erfolgreiche PPP-Modell der SRD sah sich die Stadt in der Lage, die Abfallwirtschaftsgebühren seit 2004 bis zum Jahresende 2009 konstant zu halten.

Bürgermeister Dirk Hilbert ist Beigeordneter für Wirtschaft der Landeshauptstadt Dresden und Aufsichtsratsvorsitzender der Stadtreinigung Dresden GmbH. [wirtschaft@dresden.de](mailto:wirtschaft@dresden.de)



Hürden gemeinsam meistern.  
Zinslasten senken –  
Marktchancen nutzen

**Machen Sie Ihr Finanzmanagement zum Chancenmanagement:**

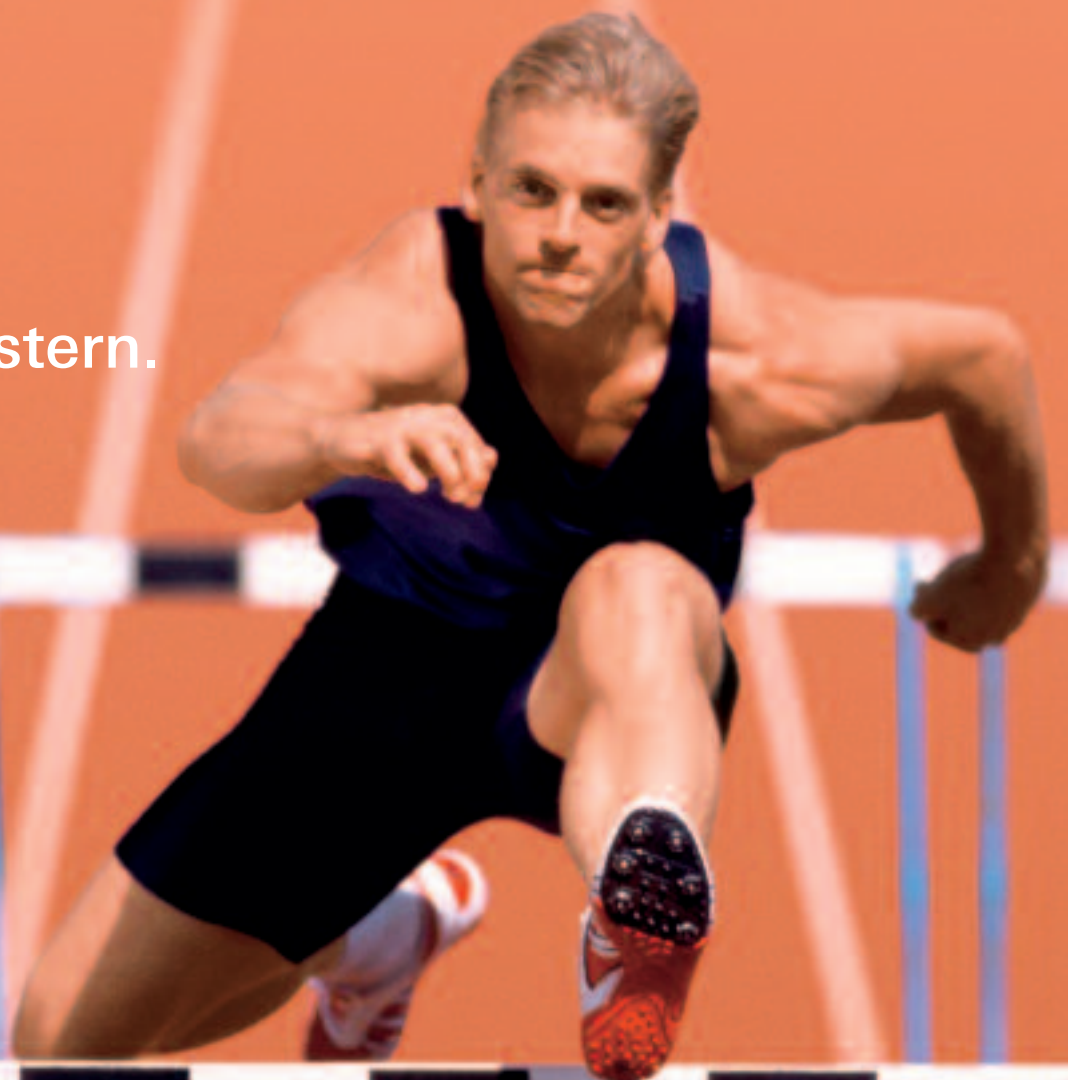
Die erfahrenen Spezialisten der Deutschen Bank bieten moderne Finanzinstrumente an, die zielgenau und praxisorientiert auf Kommunen, kommunale Betriebe und Unternehmen zugeschnitten sind. Ihre Chancen: Zinsaufwand senken, Verpflichtungen schneller abbauen und neue Spielräume für Investitionen schaffen.

Mehr dazu erfahren Sie im Internet oder direkt von Ihrem Ansprechpartner:

Dr. Alexander Winkler, Tel.: 0 69-9 10-3 90 18

E-Mail: [alexander.winkler@db.com](mailto:alexander.winkler@db.com)

[www.deutsche-bank.de/oeffentlicher-sektor](http://www.deutsche-bank.de/oeffentlicher-sektor)



Leistung aus Leidenschaft.

Deutsche Bank





## Schwerpunkt: Abfallwirtschaft

## Effizienz öffentlicher Betriebe nimmt zu

Immer mehr öffentliche Betriebe rüsten sich mit betrieblicher Leistungssteuerung und TVöD

Das zunehmende Insourcing kommunaler Leistungen entfacht kontroverse Diskussionen über die Effizienz kommunaler Betriebe und die Rechtfertigung der Daseinsvorsorge. Es gibt jedoch zahlreiche Praxisbeispiele für effiziente öffentliche Betriebe. Erfolgsfaktor ist eine betriebliche Leistungssteuerung in Verbindung mit dem neuen Tarifvertragsrecht des TVöD.

Von Dr. Stephan Küßner und  
Thomas W. Kunzmann

Der Erfolg öffentlicher wie privater Organisationen entscheidet sich in der Ausgestaltung ihrer Geschäftsabläufe. Öffentliche Unternehmen sehen sich vielen Vorurteilen ausgesetzt: Fehlende Kundenorientierung, „Beamtenmentalität“, praxisferne Vorschriften und unflexible Abwicklung sind gängige Vorwürfe. Konsequenz ist der Glaube, dass private Unternehmen per se leistungsfähiger seien als öffentliche. ÖPP-Modelle oder Privatisierungen sind seit langem faktisch nicht rechtfertigungspflichtig. In jüngerer Zeit häufen sich jedoch die Praxisbeispiele für erfolgreiche öffentliche Betriebe, die kundenorientiert, mit hoher Servicequalität und gleichzeitig wirtschaftlich arbeiten. Dadurch ist der Wettbewerb zwischen öffentlicher und privater Leistungserstellung entfacht. In Zeiten zunehmender Marktkonzentration mit steigenden Preisen, wie sie in der Abfallwirtschaft immer öfter auftreten, wirkt die Möglichkeit einer effizienten Eigenleistung durch eine Kommune als Korrektiv. Was diese Betrie-

be auszeichnet, sind vor allem zwei Dinge: der Wille, betriebliche Leistungsprozesse zu beeinflussen, und innovative Modelle der Unternehmensführung unter Einbeziehung der neuen Chancen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD).

**Betriebliche Leistungssteuerung**

Traditionell vergleichen sich öffentliche Unternehmen entweder über Leistungs- und Kostenkennzahlen oder über Gebühren. Die Einführung der Doppik ergänzt die klassische Ausgaben-Einnahmen-Rechnung um ein Finanzmanagement, ein kaufmännisches Controlling (Plan-Ist-Abweichungen) und ein Investitions-/Projektcontrolling. Ergebnis ist eine Flut kaufmännischer Informationen zur Entscheidungsunterstützung. Eine Steuerung betrieblicher Leistungsprozesse ist damit allerdings noch nicht möglich, da die Verknüpfung der operativen Betriebsdaten mit den Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung fehlt. Mit dem Lösungsansatz „BLPS“ der Unternehmensberatung TIM Consult haben öffentliche Unternehmen aus Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland bereits positive Erfahrungen in den Bereichen Abfallabfuhr, Straßenreinigung und Grünwesen gesammelt. Für die effektive Steuerung der operativen Bereiche sind die Abgrenzung von Produktivzeiten zu Rüst-, Anfah- und Störzeiten sowie die Leistungsfähigkeit innerhalb der Produk-



Die Verknüpfung von betrieblichen Leistungsdaten und TVöD verbessert die Unternehmensführung und fördert die Motivation der Mitarbeiter.

tivzeit relevant. Durch die Verknüpfung von Zeit- und Tätigkeitsnachweisen mit kaufmännischen Daten sind sie in der Lage, Auslastung, Disposition und Arbeitsabläufe zielgerichtet zu optimieren. Die Integration in vorhandene ERP-Systeme war problemlos möglich.

**Leistungsorientierte Vergütung**

Die Tarifverträge für den öffentlichen Dienst sehen den Einstieg in eine leistungsorientierte Vergütung vor. Damit vollzieht sich ein Paradigmenwechsel im öffentlichen Dienst. Ein Teil der Bezahlung wird an die Erreichung von Zielen gekoppelt. Der Anteil variabler Vergütungsbestandteile soll steigen. Bei der Umsetzung haben die Anwender einen großen Gestaltungsspielraum. Wichtig ist, dass ein zielgerichteter Einsatz dieser Instrumente eine klare Unternehmensstrate-

gie erfordert, an der sich die Mitarbeiter orientieren können. Nur so können unternehmerisches Denken im Betrieb verankert und die Motivation der Mitarbeiter gesichert werden. Die Herausforderung besteht in der Feinabstimmung des Anreizsystems. Dieses muss sich an den betrieblichen Belangen orientieren, um die Chancen bei Führung und Motivation zu nutzen. Die Ziele müssen eindeutig, beeinflussbar und zielgerichtet sein. Einfachheit, Transparenz und Verständlichkeit schaffen Akzeptanz bei den Beteiligten.

In der Praxis stellen sich öffentliche Entscheider die Frage, wie sie Leistungen ihrer Mitarbeiter bewerten sollen. Neben Unterschieden zwischen administrativen und operativen Bereichen ist vor allem zu entscheiden, ob bzw. welche Mitarbeiter nach gleichen Maßstäben beurteilt werden können und ob die Mitarbeiter einzeln oder in Teams beurteilt werden.

Betriebe, die aus ihrem betrieblichen Steuerungssystem Ressourceneinsatz, Zeitbedarf und Kosten kennen, können

diese Entscheidungen leichter treffen. Aus den Leistungsberichten kennen sie die tatsächlichen Verhältnisse in ihrem Betrieb. Sie können beurteilen, welche Mitarbeiter vergleichbare Tätigkeiten ausüben und kennen die Leistungsniveaus und deren betriebliche oder außerbetriebliche Ursachen. Aus der Verknüpfung mit der Kostenrechnung wissen sie, welche Prozesse den Unternehmenserfolg bestimmen.

Die Vorteile liegen auf der Hand: Ziele können passgenau formuliert, nachvollziehbar an die Mitarbeiter kommuniziert und transparent gemessen werden. Durch diese Kombination von Betriebsdaten und Vergütungssystemen lässt sich vor allem die Akzeptanz nachhaltig sichern, ohne die jedes leistungsorientierte Vergütungssystem praktisch zum Scheitern verurteilt ist.

Die Verknüpfung von betrieblichen Leistungsdaten und TVöD verbessert die Unternehmensführung und fördert die Motivation. Aktuelle Leistungsdaten, hohe Datenqualität und eine integrierte Datenbank sichern die Transparenz der Prozesse. Sie bilden die Grundlage für betriebliche Optimierungen und die schaffen eine Akzeptanz der leistungsabhängigen Vergütung. Praktikable Lösungskonzepte liegen vor und beweisen, dass öffentliche Betriebe im Wettbewerb tatsächlich bestehen können.

Dr. Stephan Küßner und Thomas W. Kunzmann sind Projektleiter bei TIM Consult in Mannheim.  
s.kuessner@timconsult.de  
t.kunzmann@timconsult.de

„Mit dem Einstieg in die leistungsorientierte Vergütung vollzieht sich ein Paradigmenwechsel.“

◀ Fortsetzung von Seite S-1

## Verstärkung in der Abfallwirtschaft

Gemischtwirtschaftliche Gesellschaften als Mittelweg zwischen Eigenbringung und vollständiger Fremdvergabe

beachten: Die mit der Neuorganisation verfolgten Ziele sollten klar definiert werden. Je präziser und umfassender die Ziele sind, desto passgenauer können die privaten Anbieter ihre Unternehmenskonzepte ausarbeiten. Das erhöht die Qualität der Angebote und ihre Vergleichbarkeit. In diesem Zusammenhang sind z.B. auch Maßnahmen zur Sicherung der Arbeitnehmerinteressen einheitlich festzuschreiben.

Das Verfahren zur Beteiligung eines strategischen Partners muss ferner unter Beachtung des Vergaberechts als Verhandlungsverfahren erfolgen. Mithin basiert die Partnerschaft auf komplexen vertraglichen Beziehungen, die zumeist Gegenstand umfangreicher Verhandlungen sind.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Janusköpfigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, der in der gemischtwirtschaftlichen Unternehmung sowohl die Rolle des Auftraggebers einnimmt. Im Hinblick auf die Wahrnehmung seiner vertraglichen Rechte während der längerfristigen Partnerschaft sollte der öffentliche Entsorgungsträger daher diejenigen Personen in das Verhandlungsverfahren einbinden, die künftig diese Aufgaben wahrnehmen sollen.

**Kartellrechtliches Risiko einschränken**

Mit Blick auf den andauernden Konzentrationsprozess in der Entsorgungswirtschaft (manifestiert etwa in den jüngsten Übernahmen von Sulo durch Veolia oder von u-Plus durch Alba) spielen auch kartellrechtliche Aspekte bei der Ausgestaltung des Verfahrens eine Rolle. Dabei ist zu bedenken, dass sich während eines mehrere Monate andauernden Verfahrens veränderte

Marktverhältnisse ergeben können. Konstellationen, in denen der am Ende ausgewählte Interessent aufgrund einer fehlenden kartellrechtlichen Freigabe nicht beteiligt werden kann, gilt es zu vermeiden.

Der Aufgabenträger kann das kartellrechtliche Risiko einschränken, indem er z.B. Vertragsstrafen vereinbart, die der Interessent an ihn bei fehlender kartellrechtlicher Freigabe zahlen muss. Eine solche Vertragsstrafe ist stets so bemessen, dass

der Interessent eine hohe Eigeninitiative entwickelt und auch Kompensationen (z.B. die Abgabe von anderen Aufträgen) für ihn vorteilhaft werden. Andererseits muss ihm der Aufgabenträger ausreichend Möglichkeit zur Vorabstimmung mit der Kartellbehörde einräumen.

Entscheidend für den Erfolg einer Neuorganisation der Abfallentsorgung in Form einer gemischtwirtschaftlichen Gesellschaft ist die Ausgestaltung des Leistungsvertrags zur Beauftragung der Gesellschaft. Die öffentliche Hand muss die Leistungen klar definieren und die Qualitätsstandards möglichst messbar festsetzen. Für Verletzungen des Leistungsvertrages sollten die Partner einen gestuften Sanktionsmechanismus vereinbaren. Auch für den schlimmsten Fall, die akute Gefährdung der Aufgabenerfüllung, sollte der Vertrag Regelungen vorsehen: Der Entsorgungsträger muss direkt auf die notwendigen Ressourcen zugreifen können, um in der Lage zu sein, den operativen Betrieb allein durchzuführen.

Die Ausgestaltung des Leistungsvertrags bestimmt den Erfolg der Neuorganisation.“

Dr. Steffen Wagner ist Partner, Evelyn Wiesmann ist Director bei KPMG in Frankfurt.  
SteffenWagner@kpmg.com  
ewiesmann@kpmg.com

## ENTSORGENFREI.

Das Vermeiden von Abfall ist das wichtigste Ziel der Abfallwirtschaft. Lässt er sich nicht vermeiden, muss er verwertet oder umweltgerecht beseitigt werden. Mit mehr als 360 Rechtsanwälten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern beraten wir Entsorgungsunternehmen, öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger sowie Unternehmen bei abfallrechtlichen Fragestellungen – damit Sie sorgenfrei entsorgen können.

## NÖRR STIEFENHOFER LUTZ

RECHTSANWÄLTE STEUERBERATER WIRTSCHAFTSPRÜFER • PARTNERSCHAFT

BERLIN BRATISLAVA BUDAPEST BUKAREST DRESDEN DÜSSELDORF  
FRANKFURT/M. MOSKAU MÜNCHEN NEW YORK PRAG WARSCHAU