

Herausgeber:
Hans-Peter Obladen
Michael Meetz

Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung

2012

Hans-Peter Obladen / Michael Meetz (Hrsg.)

**Betriebswirtschaftliche Strategien für die
Abfallwirtschaft und Stadtreinigung**

(2012)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.
ISBN: 978-3-86219-414-8

2012, kassel university press GmbH, Kassel www.upress.uni-kassel.de

Redaktion Christiane Voigt, Dr. Obladen und Partner (Berlin)
Druck und Verarbeitung Unidruckerei der Universität Kassel
Umschlag Dieter Sawatzki, inforbiz Werbeagentur GmbH (Essen),
www.inforbiz-media.net

Inhaltsverzeichnis

Vorwort <i>Hans-Peter Obladen, Michael Meetz.....</i>	5
Erste Erfahrungen mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz – aktuelle Themen der Abfallwirtschaft <i>Caroline von Bechtolsheim.....</i>	7
Strategische Ausrichtung auf zukünftige Marktentwicklungen durch Weiterentwicklung des Gebührenmodells <i>Armin Halbe.....</i>	17
Ökoeffizienzanalyse einer erweiterten Wertstofferfassung mit fokussierter Kostenbetrachtung – Theoretische Überlegungen und Praxisbeispiel <i>Jochen Cantner</i>	29
Neue Kommunikation für neue Abfallwirtschaftskonzepte <i>Reinhard Holtin</i>	49
Kennzahlensysteme – Steuerungsinstrumentarium oder Feigenblatt <i>Ulrich Reuter.....</i>	59
Bestellabwicklung über Katalogsysteme <i>Dieter Winter.....</i>	67
Optimierungspotenziale durch Routenoptimierung mit Telematiksystemen und grafischer Tourenplanung <i>Ulrich Kempken, Marion Küke.....</i>	73
Reifenmanagement im Unternehmen, ein Instrument der Kostenreduzierung <i>Renate Lemke.....</i>	79
Prozessvereinfachung durch ein Web-Portal für den Winterdienst <i>Jörg Gilljam</i>	89

Neue Herausforderungen an eine kommunale Abfallwirtschaft durch die aktuelle Entwicklung des Steuerrechts <i>Peter Kraushaar</i>	91
Entwicklung der Besteuerung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unter Berücksichtigung der ertragsteuerlichen Organschaft <i>Rüdiger Jast, Klaus Sinz</i>	97
Auswirkung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes auf die Berechnung der Nachsorgekosten einer Deponie <i>Mathias Kossyk, Jens Kretschmer</i>	103
Korruption, Untreue und Betrug in öffentlichen Unternehmen? <i>Helmut Görling</i>	107
Integrität von Lieferanten und Dienstleistungsunternehmen am Beispiel der MAN-Gruppe <i>Peter Klodt</i>	113
Die Autoren	121

Hans-Peter Obladen, Michael Meetz

Vorwort

Die Fachkonferenz „Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung“ greift strategische Fragen der betriebswirtschaftlichen Planung und Steuerung auf. Die Fachkonferenz wendet sich an die Manager mit betriebswirtschaftlicher Verantwortung in Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieben. In diesem Buch sind die Beiträge zur 8. Fachkonferenz vom 28. bis 29. November 2012 in Berlin abgedruckt. Die Themenblöcke und Schwerpunkte der 8. Fachkonferenz lauten:

- o Wirtschaftliche Auswirkungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes
- o Betriebswirtschaft und Controlling
- o Erste Erfahrungen bei der Umsetzung des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes
- o Konkrete Optimierungspotenziale
- o Steuerrecht und Kommunalbetrieb
- o Compliance und Integrität

Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz ist am 1. Juni dieses Jahres in Kraft getreten. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Gesetzes werden im ersten Themenblock behandelt. Die Fachbeiträge decken ein breites Spektrum ab. Sie reichen von den schon im Vorfeld des Gesetzes viel diskutierten Optimierungsstrategien öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für gewerbliche Sammlungen, für die Wertstofftonne und für die Organisation der Bioabfallentsorgung bis hin zur Ökoeffizienzanalyse einer erweiterten Wertstofferfassung. Die Erfahrungen mit DV-gestützte Managementsystemen und den Nutzen von Kennzahlensystemen hinterfragen zwei Beiträge im Rahmen des Themenblocks „Betriebswirtschaft und Controlling“. Im dritten Beitrag dieses Blocks geht es um die Vorteile automatisierter Bestellabwicklungen über Katalogsysteme. Der Themenblock „Konkrete Optimierungspotenziale“ befasst sich mit folgende Aufgaben: Tourenoptimierung, Reifenmanagement und Winterdienst. Wie werden in kommunalen Unternehmen die gesetzlichen Bestimmungen und unternehmensinternen Richtlinien eingehalten und vor allem, was muss die Unternehmensleitung tun, um Verstöße gegen die Regeltreue im Unternehmen zu vermeiden? Der Themenblock „Compliance und Integrität“ bringt den neuesten Stand zu diesen Fragen aus drei Blickwinkeln, nämlich des Juristen, des Lieferanten und des kommunalen Unternehmens selbst. Wie schon in den vergangenen Jahren legen wir größten Wert auf Praxisnähe und Umsetzbarkeit. Dieses Buch soll dazu beitragen, den Erfahrungsaustausch über die zwei Tage der Fachkonferenz hinaus fortzuführen. Wir danken den Autoren für ihre interessanten Ausführungen und für ihre Mühe, ihre Vorträge in schriftlichen Beiträgen zusammenzufassen. Unserer Mitarbeiterin, Frau Christiane Voigt, danken wir für ihren Einsatz und die Mühe bei der Zusammenstellung der Referate und die Schlussredaktion des Buches.

Berlin, November 2012

Dr. Hans-Peter Obladen

Dr. Michael Meetz

Caroline von Bechtolsheim

Erste Erfahrungen mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz – aktuelle Themen der Abfallwirtschaft

1 Gewerbliche Sammlungen, §§ 17 und 18 KrWG

Vor dem Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) wurde um die Bestimmungen zur gewerblichen Sammlung wohl am heftigsten gerungen. Die jetzige Fassung der §§ 17 und 18 KrWG kann vor diesem Hintergrund als ein Versuch verstanden werden, Interessen der privaten Entsorgungsunternehmen einerseits und der kommunalen Abfallwirtschaft andererseits zum Ausgleich zu bringen. So ehrgeizig das Unterfangen ist, so komplex erweist sich der Regelungszusammenhang in der Gesamtschau. Erstmals wurde ein Anzeigeverfahren für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen eingeführt. Insbesondere bei den gewerblichen Sammlungen sind der Anzeige nach § 18 Abs. 2 umfassende Angaben und Nachweise beizufügen, die der Behörde eine Einschätzung zur Zulässigkeit erlauben sollen.

Die Vorschrift des § 17 KrWG definiert in Abs. 3, wann überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung entgegenstehen sollen. Unter § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 bis 3 KrWG werden die Organisationsinteressen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (örE) besonders berücksichtigt. Nur wenn sichergestellt werden kann, dass solche überwiegenden öffentlichen Interessen im Einzelfall nicht entgegenstehen, kann sich die gewerbliche Sammlung als einer der wenigen Fälle, in denen die Erfassung von Haushaltsabfällen durch Dritte nicht gegen die Überlassungspflicht des § 17 Abs. 1 KrWG verstößt, als zulässig durchsetzen. Die öffentlichen Interessen in § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 und 2 KrWG (örE oder beauftragter Dritter führt bereits haushaltsnahe oder sonst hochwertige Erfassung und Verwertung durch oder Gebührenstabilität ist gefährdet) können im Einzelfall aber nicht berücksichtigungsfähig sein, wenn der gewerbliche Sammler ein wesentlich leistungsfähigeres System etablieren will (§ 17 Abs. 3 S. 4 KrWG). Dagegen soll dies im Fall des § 17 Abs. 3 S. 3 Nr. 3 KrWG unbeachtlich sein, wenn infolge einer gewerblichen Sammlung die Ausschreibung des örE erheblich erschwert oder gar unterlaufen wird.

Ganz grundsätzlich kann sich schon die Frage stellen, ob z.B. dezentrale Annahmestellen, in denen der gewerbliche Entsorger werthaltige Papierfraktionen „im Bringsystem“ annehmen will, überhaupt dem Begriff der gewerblichen „Sammlung“ unterfallen. Die Gesetzesbegründung im Kreislaufwirtschaftsgesetz und die Definition des Begriffs der „Sammlung“ in § 3 Abs. 15 KrWG können eine andere Auslegung nahe legen: Sammlung im Sinne des Gesetzes ist danach „das Einsammeln von Abfällen, einschließlich deren vorläufiger Sortierung und vorläufiger Lagerung zum Zweck der Beförderung zu einer Abfallanlage“. Ob von einem „Einsammeln“ i.S. des KrWG auch dann ausgegangen werden kann, wenn die Abfälle lediglich an einer Stelle „angenommen“ werden, harrt noch der gerichtlichen Klärung. Das OVG Berlin-Brandenburg hatte Annahmestellen nach altem Recht (§ 13 Abs. 3 KrW-/AbfG) noch ohne weiteres als gewerbliche Sammler ein-

gestuft^[1]. Würde dies nach neuem Recht anders beurteilt, könnten die Aktivitäten der Annahmestellen als Zweckveranlasser einer gesetzlich nicht erlaubten Vereitelung der Erfüllung von Überlassungspflichten unterbunden werden.

Dagegen ist nach wie vor – auch zur neuen Rechtslage nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz – die Tendenz in der Verwaltungsrechtsprechung zu verzeichnen, die Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für gewerbliche Sammlungen als europarechtskonform einzustufen. Dies wurde jedenfalls vom Verwaltungsgericht (VG) Hamburg^[2] unmissverständlich aus dem Europarecht abgeleitet. Insbesondere kommt das Verwaltungsgericht dort zum Ergebnis, dass das Gesetz lediglich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu Art. 106 Abs. 2 AEUV umsetzt. Danach können sich Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit unter den dortigen Voraussetzungen als zulässig erweisen. Nach Auffassungen des Gerichts sind Beschränkungen auch dann möglich, wenn sie dazu dienen, eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (sog. „DAWI-Leistungen“) zu möglichst niedrigen und sozialverträglichen Gebühren zu erbringen. Nach wie vor bleibt mit Spannung zu erwarten, welches Ergebnis die Anstrengungen der deutschen Entsorgungswirtschaft, eine Aussage hierzu auf europäischer Ebene zu erwirken, zeitigen werden^[3]. Die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit des § 13 Abs. 3 KrW-/AbfG (alt)^[4] und die jetzige Aussage des Verwaltungsgerichts Hamburg belegen die europarechtliche Zulässigkeit der Vorschriften klar und deutlich.

Je nach Bundesland machen die örE im Umgang mit den Verfahrensvorschriften zur Prüfung der Anzeige und etwaigen behördlichen Schritten nach § 18 KrWG derzeit unterschiedliche Erfahrungen: Auch wenn dies vom KrWG nicht ausdrücklich gefordert wird, sind in einigen Bundesländern für die Entscheidung über die Anzeige nicht die Unteren Abfallbehörden (und damit in der Regel dieselben Rechtsträger wie für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger) zuständig^[5]. Vielmehr wurden die Zuständigkeiten auf höhere Ebenen verlagert. Als Problem erweist sich in diesem Zusammenhang, dass die Oberen Behörden häufig nicht im selben Ausmaß über das abfallwirtschaftliche Know-how vor Ort verfügen, wie dies den örE möglich ist. Sie sind also zwingend auf eine enge Kooperation mit den örE verwiesen, um beurteilen zu können, ob sich eine Sammlung im Einzelfall als zulässig erweist. Von daher kommt der Stellungnahme der örE im Sinne von § 18 Abs. 4 KrWG gerade bei diesen Konstellationen eine erhöhte Bedeutung zu. Den örE kann vor diesem Hintergrund nur ans Herz gelegt werden, in ihrer Stellungnahme fristgemäß umfassend und möglichst zu allen Punkten, die gemäß § 17 Abs. 3 für die Frage nach der Vereinbarkeit der gewerblichen Sammlung mit den öffentlichen Interessen von Belang sind, vorzutragen.

Neben den Punkten unter § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 bis 3 KrWG, die sich unmittelbar auf die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems beziehen, sollte in der Stellungnahme auch die Frage, inwieweit die gewerbliche Sammlung möglicherweise die Funktionsfähigkeit des von örE beauftragten Dritten oder des aufgrund einer Rechtsverordnung eingerichteten Rücknahmesystems im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 1 KrWG beeinträchtigt, nicht aus den Augen verloren werden. Hat sich z.B. der gewerbliche Sammler mit den Systembetreibern über seine Planungen nicht im erforderlichen Umfang abgestimmt, kann dies nach dem VG Hamburg schon

ein Grund sein, die gewerbliche Sammlung zu untersagen. Deswegen kann es durchaus Sinn machen, diesen Punkt in der Stellungnahme angemessen zu würdigen. Stets ist dabei zu berücksichtigen, dass die im Einzelfall angezeigte, gewerbliche Sammlung nicht nur isoliert auf die von ihr ausgehenden Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des örE hin betrachtet werden muss, sondern in der Zusammenschau mit anderen Sammlungen eingeschätzt werden sollte. Dies wird aus § 17 Abs. 3, wonach die Sammlung „in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen“ in den Blick zu nehmen ist, deutlich.

Bezieht sich der örE in der Stellungnahme darauf, dass die gewerbliche Sammlung sich auf Abfallfraktionen bezieht, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige, getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt bzw. organisiert (§ 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 KrWG), können bereits konkrete Planungen des Aufgabenträgers zu berücksichtigen sein. Jedenfalls sollte hierüber bereits ein Gremienbeschluss herbeigeführt worden sein, entweder im Zusammenhang mit dem Beschluss über das Abfallwirtschaftskonzept oder als konkreter Einzelbeschluss, auch im Rahmen einer Drittbeauftragung. Das VG Hamburg hat es insoweit auch als ausreichend erachtet, dass dem entsprechend eine flächendeckende Sammlung im Holsystem geplant war, auch wenn diese noch nicht vollständig bzw. vollumfänglich angeboten werden konnte. Schließlich sollte – nicht nur durch die Behörde bei der Prüfung der Frage, ob die Sammlung untersagt werden muss –, sondern bereits in der Stellungnahme des örE auch der Frage nach der Zuverlässigkeit des Sammlers im Sinne von § 18 Abs. 5 Satz 2 und nach der ordnungsgemäß und schadlosen Verwertung nachgegangen werden. Gerade wenn die höhere Behörde über die Anzeige entscheidet, dürfte das abfallwirtschaftliche Know-how des örE auch zu diesen Fragen an den Umständen „näher dran“ sein.

Angesichts der umfassenden Vorgaben sowohl zum Anzeigerfordernis als auch zur Umschreibung der einer gewerblichen Sammlung entgegenstehenden, öffentlichen Interessen liegt es nahe, wenn private Entsorgungsunternehmen auf eine „gemeinnützige Sammlung“ im Sinne von §§ 17 und 18 KrWG ausweichen und sich von gemeinnützigen Trägern beauftragen lassen. Gemäß § 17 Abs. 2 Nr. 3 KrWG muss hier – im Unterschied zur gewerblichen Sammlung, bei der zusätzlich zu prüfen ist, ob überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, nur die ordnungsgemäß und schadlose Verwertung und die Zuverlässigkeit der Verantwortlichen sichergestellt sein – auch wenn es der Behörde offensteht, über die mindestens geforderten Unterlagen hinaus weitere Nachweise und Erklärungen zu verlangen, die denen der gewerblichen Sammlung gleichkommen. Jeweils ist jedenfalls gründlich und kritisch zu prüfen, ob es sich im Einzelfall auch tatsächlich um eine gemeinnützige Sammlung handelt, auch wenn diese so angezeigt worden ist. Von einer solchen soll nach § 3 Abs. 17 Satz 1 KrWG nur dann auszugehen sein, wenn sie von einer von der Körperschaftssteuer aufgrund von § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG befreiten Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse getragen wird und der Beschaffung von Mitteln zur Verwirklichung deren gemeinnütziger, mildtätiger oder kirchlicher Zwecke im Sinne von § 52 bis 54 AO dient. Allerdings soll es nach § 3 Abs. 17 Satz 2 KrWG der Annahme einer gemeinnützigen Sammlung von Abfällen nicht entgegenstehen, wenn der Träger dieser Sammlung, der den vorgenannten Anforderungen genügen muss, ein gewerbliches, privates Entsorgungsunternehmen

beauftragt. Es muss dann sichergestellt sein, dass dieses den Veräußerungserlös für die erfasssten Abfälle nach Abzug der Kosten und des angemessenen Gewinns an den Träger ausreicht. Bei der Stellungnahme des örE, die auch hier gem. § 18 Abs. 4 gefordert ist, sollte also untersucht werden, ob die Kriterien der Gemeinnützigkeit tatsächlich nachweislich eingehalten sind.

Was die Behördenentscheidung über gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen angeht, ist vor allem § 18 Abs. 5 Satz 2 KrWG zu beachten: Danach muss die zuständige Behörde die Durchführung der Sammlung untersagen, wenn Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Anzeigenden oder der für die Leitung und Beaufsichtigung der Sammlung verantwortlichen Personen ergeben oder die Einhaltung der übrigen, gesetzlichen Voraussetzungen nicht anders gewährleistet werden kann. Es steht also keineswegs im Ermessen der Behörde, ob sie die Sammlung untersagt, wenn die gesetzlichen Anforderungen nicht erfüllt werden oder gesetzliche Hindernisse wie entgegenstehende überwiegende Interessen einer gewerblichen Sammlung nicht auf anderem Wege ausgeräumt werden können. Eine Ausnahme kann nur dann gelten, wenn sich durch „mildere Mittel“ als die Untersagung die gesetzlichen Hindernisse ausräumen lassen. Dies wird sich jedoch gerade in den Fällen, in denen die Funktionsfähigkeit des örE im Sinne von § 17 Abs. 3 Satz 3 Nr. 1 bis 3 KrWG berührt ist, kaum gewährleisten lassen.

Ein anderer Punkt, der regelmäßig Diskussionsbedarf aufwirft, ist die Frage nach der Auslegung von § 18 Abs. 7 KrWG: Danach soll bei Anordnungen über gewerbliche Sammlungen im Sinne von Abs. 5 oder Abs. 6 (Untersagung oder Anordnung von Auflagen) der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, insbesondere ein schutzwürdiges Vertrauen des Trägers auf ihre weitere Durchführung unter den dort genannten Voraussetzungen zu beachten sein. Voraussetzung hierfür ist, dass

- eine gewerbliche Sammlung zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bereits durchgeführt wurde und
- die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, das von diesen beauftragten Dritten oder des Rücknahmesystems bislang nicht gefährdet hat.

Es wird der Vertrauenschutz für Bestandssammlungen nochmals gesondert geregelt und betont. Im Wesentlichen kommt dieser Regelung eine Appelfunktion zu, da aus Gründen der Verhältnismäßigkeit Aspekte des Vertrauenschutzes aller Voraussicht nach auch ohne gesetzliche Regelung zu berücksichtigen wären. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die bislang unterbliebene Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit nach altem oder neuem Abfallrecht zu beurteilen ist und wie weit der Vertrauenschutz im Sinne von § 18 Abs. 7 KrWG eigentlich reichen kann.

Während in einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs^[6] die Vermutung anklängt, Voraussetzung für den Vertrauenschutz nach § 18 Abs. 7 KrWG könne auch sein, dass sich die gewerbliche Sammlung nach altem Recht als rechtmäßig erwiesen habe, stellt das Ver-

waltungsgericht Hamburg^[7] in zutreffender Weise auf die Vereinbarkeit der Bestandssammlung mit dem neuen Recht ab. Unabhängig davon muss – selbst unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes nach § 18 Abs. 7 KrWG – eine gewerbliche Sammlung, die den rechtlichen Anforderungen des aktuellen Kreislaufwirtschaftsgesetzes nicht genügt, nach § 18 Abs. 6 KrWG unterbunden werden (s.o.). Dass der Behörde insoweit kein Ermessen zusteht, wurde bereits ausgeführt. Es kann dann nur zu überlegen sein, dem Unternehmen eine längere Frist zur Beendigung der entsprechenden Maßnahmen zu setzen oder in ähnlicher Weise die Beendigung seiner Tätigkeit abzumildern, wenn die Tätigkeit zumindest nach bisherigem Recht keinen rechtlichen Bedenken begegnet ist. Dagegen gibt es für die Annahme, Bestandssammlungen dürften bei Eingreifen des Vertrauenschutzes einfach fortgeführt werden – unabhängig davon, ob die Voraussetzungen des § 17 Abs. 3 KrWG eingehalten sind – keine Stütze im Gesetz.

2 Gesonderte Erfassung und Verwertung von Wertstoffen

Handlungsbedarf kann sich für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für die Zeit ab 2015 sowohl für die Getrenntfassung von Metall-, Kunststoff- und Glasabfällen als auch von Bioabfällen ergeben (§§ 11 und 14 KrWG).

Mit der Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen ab dem 01.01.2015 reagiert der Gesetzgeber auf ein hohes Potenzial an noch getrennt erfassbaren Bioabfällen. Eine gemeinsame Studie des Umweltbundesamtes mit dem Bundesumweltministerium weist den Befund aus, dass in 96 von ca. 400 deutschen Kommunen bis dato noch keine gesonderte Biotonne eingeführt ist^[8]. Nach § 11 Abs. 1 KrWG soll die Pflicht zur Einführung der Biotonne aber nicht uneingeschränkt gelten: Vielmehr wird sie nur dann begründet, wenn sich die gesonderte Erfassung von Bioabfällen als erforderlich erweist, um die gesetzlichen Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG zu erfüllen. § 7 Abs. 2 KrWG definiert den Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung, § 7 Abs. 3 KrWG formuliert das Gebot der ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung. Als entscheidend bei der Prüfung, inwieweit sich die Einführung einer gesonderten Bioabfallsammlung als „erforderlich“ erweist, dürfte in diesem Zusammenhang § 8 Abs. 1 KrWG zu werten sein, wonach diejenige Verwertungsmaßnahme Vorrang hat, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet. Insoweit wird in § 8 Abs. 1 KrWG auf § 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 KrWG verwiesen. Für die Frage, welcher Verwertungsstrategie im Sinne von § 8 Abs. 1 KrWG Vorrang zukommen soll, sind also die potenziellen Auswirkungen der Vergleichsszenarien (status quo mit Varianten der gesonderten Erfassung und Verwertung von Bioabfällen) auf Mensch und Umwelt und den gesamten Lebenszyklus des Abfalls zu ermitteln bzw. hierfür begründete Annahmen zu treffen. Insbesondere sind Auswirkungen auf potenzielle Emissionen, natürliche Ressourcen, die einzusetzende Energie sowie die Anreicherung von Schadstoffen zu berücksichtigen.

Als „Notbremse“ kann, selbst wenn sich eine Strategie als vorrangig erweist, die die gesonderte Erfassung von Bioabfällen „erfordert“, gleichwohl am bisherigen System festgehalten werden, wenn sich die Einführung der getrennten Bioabfallerfassung und -verwertung als wirtschaftlich

unzumutbar erweist. Bei der Prüfung, ob nach § 11 Abs. 1 KrWG Bioabfälle ab 2015 getrennt erfasst und verwertet werden müssen, spielen nach bisheriger Einschätzung insbesondere die Frage nach dem ökologischen Vorrang der Verwertungsmaßnahmen und nach der wirtschaftlichen Zumutbarkeit eine Rolle. Legt man den gesamten Lebenszyklus der Abfälle zu Grunde, sind bei einem Vergleich des Status quo mit der gesonderten Erfassung von Bioabfällen wohl auch die Auswirkungen einer zusätzlichen Logistik und Behälterbewirtschaftung mit zu berücksichtigen^[9]. Bisherige ökobilanzielle Vergleiche beschränken sich dagegen häufig auf die Untersuchung der sich an die Erfassung anschließenden Verwertungsstrategie^[10].

Dagegen dürfte die Grenze der wirtschaftlichen Zumutbarkeit erst sehr spät erreicht sein: Dabei ist nicht zuletzt zu berücksichtigen, dass der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger aufgrund seiner Befugnis zur Refinanzierung über Gebühren über besondere Möglichkeiten verfügt, eine Kostendeckung von Maßnahmen zu bewirken, auch wenn diese im Vergleich zum bisherigen Status quo mit Mehrkosten verbunden sind. Die Grenze der wirtschaftlichen Zumutbarkeit dürfte also erst dann erreicht sein, wenn sich die Refinanzierung etwaiger Mehrkosten nicht mehr mit dem jeweiligen Kommunalabgabengesetz vereinbaren lässt. Insoweit gesteht die Rechtsprechung zum Kommunalabgabengesetz dem Satzungsgeber ein Organisationsermessen zu. Er muss nicht stets die kostengünstigste Lösung wählen^[11]. Insbesondere soll dies dann gelten, wenn sich die Mehrkosten mit besseren ökologischen Effekten begründen lassen. Gleichwohl gilt jedenfalls die äußerste Grenze des Äquivalenzprinzips, wonach die Gebühren in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung stehen müssen. Jedoch dürfte diese Grenze nur in Extremsituationen erreicht werden. Zahlreiche öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger führen zudem bereits gesonderte Bioabfallsammlungen durch, so dass eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit im Einzelfall sehr gut begründet werden muss.

Vor diesem Hintergrund dürfte der Ehrgeiz der örE für den Fall, dass eine Variantenbewertung nach den Ökologiekriterien der § 7 Abs. 2 bis 4 und insbesondere § 8 Abs. 1 KrWG die Erforderlichkeit der getrennten Bioabfallsammlung ergibt, eher darin liegen, ein überzeugendes Gebührenmodell zu entwickeln. Das Interesse dürfte dann darauf gerichtet sein, eine möglichst hohe Erfassungsquote zu erzielen, um so die Verwertungsquote insgesamt nach oben zu treiben. Zudem sinken erfahrungsgemäß mit zunehmenden Abfallmengen die Entsorgungskosten pro Einheit, wenngleich die Fixkosten in der Abfallwirtschaft stets ein besonderes Gewicht für sich beanspruchen. Für den Fall der Erforderlichkeit einer getrennten Bioabfallsammlung im Sinne von § 11 Abs. 1 KrWG kann das Gebührensystem die Akzeptanz der gesonderten Bioabfallerfassung steigern, wenn entweder sämtliche Bioabfallentsorgungskosten über eine Fest-, Pauschal- oder Grundgebühr, die mengenunabhängig erhoben wird, refinanziert werden. Inwieweit es sich danach rechtfertigen lässt, die Eigenkompostierer ebenfalls an der Tragung von Bioabfallentsorgungskosten zu beteiligen, ist durch gesonderte Prüfungen des Landeskommunalabgabengesetzes, ergänzt um Gerechtigkeitserwägungen im Sinne des Art. 3 GG im Einzelfall zu klären. Werden Sondergebühren für Bioabfälle erhoben, steigt der Anreiz, die Biottonne zu nutzen jedenfalls dann, wenn diese Sondergebühren niedriger ausfallen als die Leerungsgebühren für Restabfall. Jeweils sind hierbei intelligente Gebührensysteme gefragt^[12].

Abschließend sei noch kurz auf das Gebot der Getrenntfassung im Sinne von § 14 Abs. 1 KrWG für Kunststoffe, Metalle und Glas eingegangen. Anders als in § 11 Abs. 1 für Bioabfälle steht diese Verpflichtung nicht unter einem „Erforderlichkeitsvorbehalt“. Hier wird die Grenze erst im Falle der technischen Unmöglichkeit von Maßnahmen oder deren wirtschaftlichen Unzumutbarkeit gezogen. Der örE kann sich auch nicht ohne weiteres mit dem Argument, durch die Systembetreiber würden bereits getrennte Erfassungssysteme angeboten, der Pflicht aus § 14 Abs. 1 KrWG entziehen, selbst wenn sich diese nicht ausdrücklich an die örE richtet. Die dortige Getrenntfassungspflicht wurde nämlich stoffbezogen ausgestaltet. Demgemäß gilt sie für alle Abfallfraktionen, die aus diesen Materialien bestehen – unabhängig davon, ob es sich dabei um Verpackungen handelt oder nicht. Von daher sind auch örE als Adressaten der Verwertungspflicht aus dem KrWG gehalten, entsprechende Überlegungen anzustellen.

Ein Ansatz kann insoweit – insbesondere für Kunststoffe und Metalle – in die Richtung gehen, LVP-Verpackungen und stoffgleiche Nichtverpackungen in einem einheitlichen System zu erfassen (Beispiel „einheitliche Wertstofferfassung „einheitliche Wertstofftonne““). Insoweit werden ähnliche, kartellrechtliche und vergaberechtliche Fragen aufgeworfen wie bei der gemeinsamen Erfassung von kommunalem Altpapier und Verpackungen aus Altpapier. Der Unterschied zwischen beiden Systemen liegt aber darin, dass die Systembetreiber für Kunststoffe und Metalle bereits ein eigenes System aufgebaut haben, in das sich der örE „einklinken“ müsste, anders als bei der gemeinsamen PPK-Erfassung. Von daher stellt sich die Frage, unter welchen Prämissen der örE dieses System mit nutzen und inwieweit er – weitergehend – sogar die Systemführerschaft über ein gemeinsames System für sich beanspruchen kann. Bisher werden in diesem Zusammenhang insoweit umfangreiche vergaberechtliche, kartellrechtliche und verpackungsrechtliche Fragen aufgeworfen, die die Systembetreiber zumeist davon abhalten, entsprechende Absprachen einzugehen^[13]. Solche rechtliche Fragen bzw. Bedenken können jedenfalls dann vermieden werden, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Strategie wählt, neben der LVP-Erfassung der Systembetreiber ein eigenes Erfassungssystem aufzubauen. § 14 Abs. 1 KrWG verpflichtet ihn insoweit nicht, die Abfälle im Holsystem getrennt zu erfassen. Grundsätzlich ist es also auch denkbar, auf den Wertstoffhöfen ein Bringsystem für die stoffgleichen Nichtverpackungen zu errichten, das unabhängig von denjenigen der LVP-Erfassung funktioniert.

Dagegen erweist es sich erfahrungsgemäß als schwierig, eine Miterfassung von stoffgleichen Nichtverpackungen in der gelben Tonne oder einer Tonne unter kommunaler Regie zu erwirken (s.o.). Die damit aufgeworfenen Rechtsfragen werden auch vom KrWG nicht gelöst. Vielmehr beschränkt sich das Gesetz lediglich auf Verordnungsermächtigungen.

Ein Wertstoffgesetz wurde angekündigt, liegt aber bislang immer noch nicht vor^[14].

In diesem Zusammenhang ist jüngst auch ein Streit um die Beibehaltung der jetzigen Ordnung der Entsorgung von Verkaufsverpackungen entbrannt, der bis hin zu Forderungen nach einer Abschaffung der Verpackungsverordnung in der jetzigen Fassung (und damit der Zuständigkeit der Systembetreiber?) reicht^[15].

Vor diesem Hintergrund kann es sich empfehlen, für die Übergangszeit bis zu ausdrücklichen Regelungen in einem Gesetz oder in Verordnungen mit den Systembetreibern eine Absprache zu treffen, wie sie z.B. in Berlin erreicht werden konnte^[16]: Es wird ein gemeinsames Erfassungssystem eingerichtet, das im Gesamtgebiet des örE gelten soll. Gleichzeitig werden getrennte Gebietszuständigkeiten der Systembetreiber einerseits und des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers andererseits vereinbart. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ist dann für denjenigen Gebietsanteil zuständig, der dem Anteil der stoffgleichen Nichtverpackungen an der Gesamtmenge entspricht. Für die auf die jeweiligen Akteure (Systembetreiber einerseits, Kommune andererseits) entfallenden Gebiete wird infolgedessen jeweils eine (Eigen-) Verantwortung für die Organisation der Wertstofferfassung begründet, die Fragen des Ausschreibungs- und Kartellrechts weitgehend vermeidet.

Das Bundeskartellamt hat diesbezüglich offenbar Unbedenklichkeit signalisiert.

Letztlich kann aber auch dies nur eine Übergangsregelung sein, da damit die rechtlichen Unklarheiten und Unsicherheiten, wie sie sich derzeit für die gemeinsame Erfassung darstellen, lediglich „umschifft“ werden können und die eigentlichen Zuständigkeitsfragen ungelöst bleiben. Die Frage, inwieweit eine fundierte Neuordnung des Gesamtsystems der Verpackungsverordnung sachdienlich ist und die Fragen nach einer einheitlichen Wertstofferfassung gelöst werden können, bleibt also zunächst auf dem Tisch.

3 Literatur

- [1] Urteil vom 16.04.2012, 11 S 65.11
- [2] Urteil vom 09.08.2012, Az.: 4 K 1905/10.
- [3] Vgl. Pressemitteilungen des Bundesverbandes der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) vom 25.04.2012: BDE reicht bei EU-Kommission Beschwerden gegen Neuordnung des KrWG ein und vom 8.10.2012: BDE übergibt EU-Kommission Liste mit Fällen von Untersagungen der gewerblichen Sammlung.
- [4] Insbesondere Urteil vom 18.06.2009, 7 C 16/08 und Beschluss vom 04.07.2011, 7 B 26.11.
- [5] So z.B. in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, in Hessen und in Schleswig-Holstein (Aktueller Überblick bei Wenzel, AbfallR 2012, 231 ff., 232 und 233).
- [6] Beschluss v. 24.07.2012, Az.: 20 CS 12.841.
- [7] Urteil vom 09.08.2012, Az.: 4 K 1905/10.
- [8] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Umweltbundesamt (Hrsg.) Ökologisch sinnvolle Verwertung von Bioabfällen, Anregungen für kommunale Entscheidungsträger, Überarbeitete Fassung März 2012.
- [9] So auch v. Bechtolsheim/Charlier/Wagner, in: Müll und Abfall, 114 ff. (Teil I des Beitrags) und 180 ff. (Teil II des Beitrags).
- [10] Interessant z.B. die aktuelle Untersuchung von Höke/Knappe/Lazar/Vogt, Optimierung der Verwertung organischer Abfälle, im Auftrag des Bundesumweltamtes (Texte 31/2012) vom Juli 2012

- [11] Vgl. z.B. BVerwG, B. v. 30.04.1997, 8 B 106.97 und v. 27.05.2003, 9 BN 3/03 (NVwZ-RR 2003, S. 774, aus landesrechtlicher Sicht auch OVG Berlin-Brandenburg, B. v. 22.11.2006, 9 A 75.05.
- [12] Vgl. hierzu die Ausführungen von v. Bechtolsheim und Jänicke in Müll und Abfall 2012, Heft 11 (erscheint demnächst) zur Abfallgebührenkalkulation und einem etwaigen Handlungsbedarf nach dem KrWG.
- [13] Vgl. zu den Rechtsfragen z.B. Siederer/Wenzel, AbfallR 2011, 238 ff.; Karpenstein/Schink, AbfallR 2011, 222 ff., jeweils m.w.N.
- [14] Vgl. aber das Thesenpapier des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofferfassung 2012, das auf eine Stärkung der Produktverantwortung setzt.
- [15] Vgl. Bericht der Financial Times Deutschland über ein Konzept aus der Entsorgungswirtschaft, das die Organisation der Sammlung und Verwertung von Leichtverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen den Kommunen zuweisen will, www.ftd.de/unternehmen/handel-dienstleister/:abfallwirtschaft-der-gruene-punkt-verblasst/70114632.html sowie Forderungen aus der baden-württembergischen Landesregierung lt. Euwid Recycling und Entsorgung, Ausgabe 44.2012 vom 30.10.2012, S. 1/2.
- [16] Vgl. die Schilderung bei Schäfer, wettbewerbskonforme Einführung einer Wertstofftonne, Beitrag für den Tagungsband der 8. Sächsischen Abfalltage in Freiberg.

Armin Halbe

Strategische Ausrichtung auf zukünftige Marktentwicklungen durch Weiterentwicklung des Gebührenmodells

1. Strategische Ausrichtung

1.1 Aktuelle Marktentwicklung

Auswirkung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

Im Rahmen des zum 01. Juni 2012 in Kraft getretenen neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes wurde eine neue fünfstufige Abfallhierarchie definiert, welche die Rangfolge der Maßnahmen neu festlegt (1. Abfallvermeidung, 2. Wiederverwendung, 3. Recycling, 4. sonstige Verwertung von Abfällen und 5. Abfallbeseitigung). So sollen die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ab 2015 Abfälle wie z.B. Bioabfälle, Papier sowie Metall-, Kunststoff- und Glasabfälle getrennt sammeln und verwerten. Zielsetzung der Bundesregierung ist, dass bis 2020 65 Prozent aller Siedlungsabfälle recycelt werden. Zur Umsetzung dieser Zielgröße sieht das Gesetz bis 2015 u.a. grundsätzlich die flächendeckende Einführung einer Getrenntsammlung von Bioabfällen und ab 2015 die Einführung einer einheitlichen Wertstofferfassung vor. Allgemein lässt sich feststellen, dass das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz eine Reihe von Vorgaben enthält, die zunächst noch durch weitere Rechtsvorschriften konkretisiert werden müssen (z.B. „Wertstofftonne“).

Für die **getrennte Bioabfallsammlung**, die v.a. unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit steht, bedeutet dies eine Novellierung der Bioabfallverordnung. Vorgesehen ist, dass Bioabfälle in Deutschland mit einer zusätzlichen Biotonne gesammelt werden müssen. Für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, die aktuell noch keine Biotonne haben ergibt sich hieraus die Notwendigkeit zur Anpassung des Gebührensystems. In diesem Zusammenhang ist zu entscheiden, ob die Kosten der Sammlung der Bioabfälle durch eigene Bioabfall-Gebühren und falls in welcher Höhe gedeckt werden oder ob eine Bereitstellung ohne eigene Gebühr erfolgen soll. In diesem Fall sind die Kosten über andere Gebührenbereiche (z.B. Grundgebühr, Restabfall-Gebühr) zu decken.

Eine **bundeseinheitliche Wertstofferfassung** soll zukünftig im Rahmen eines ergänzenden Wertstoffgesetzes konkret geregelt werden. Dazu hat die Bundesregierung bereits verschiedene Modelle untersucht. So sollten zukünftig Verpackungen und stoffgleiche-Nichtverpackungen gemeinsam erfasst und der Verwertung zugeführt werden. In einigen Gebietskörperschaften sind bereits Modell-Projekte durch die Erweiterung der „Gelben Tonne“ angelaufen, allerdings ist die Kernfrage der Systemführerschaft der Wertstofftonne bis dato nicht beantwortet. Ferner bleibt

offen, welche konkreten Wertstoffe in einer einheitlichen Wertstofferfassung einzubeziehen sind und wie die Erfassung organisiert und vor allem finanziert werden soll.

Durch **gewerbliche Sammlungen** (z.B. Altpapier) werden den Kommunen werthaltige Materialien entzogen. Hierdurch gehen Mengen verloren, die bei günstiger Erlössituation einen nicht unerheblichen Teil zur Kostendeckung und damit zur Minderung der über Gebühren zu finanzierenden Kosten beitragen. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz sieht hierzu vor, dass gewerbliche/ private Sammlungen von Wertstoffen bei privaten Haushalten in festen Strukturen und auf Dauer nur zulässig sind, wenn sie wesentlich leistungsfähiger sind, als die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angebotene Sammlung. Insoweit sind für die Ausweitung derartiger gewerblicher Sammlungen Grenzen eingezogen. Ob und in welchem Umfang auf der Grundlage des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes haushaltsnahe gewerbliche Sammlungen realisiert werden bleibt abzuwarten.

Aufgrund der genannten noch offenen Punkte in der Ausgestaltung der Bioabfall- und Wertstoffsammlung sowie der praktischen Umsetzung von gewerblichen Sammlungen sind heute noch nicht abschließend alle Auswirkungen auf die kommunale Abfallwirtschaft zu beurteilen. Zusammenfassend kann jedoch davon ausgegangen werden, dass durch die Einführung des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes langfristig die Restabfallmengen sinken und die Verwertungsmengen steigen werden. Diese absehbaren Entwicklungen erfordern eine strategische Überprüfung-/Weiterentwicklung des Gebührensystems durch den öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger.

Markt-/ Wettbewerbsfeld der kommunalen Abfallwirtschaft

Neben den genannten Auswirkungen der Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf die Abfallwirtschaft haben auch die zunehmenden weiteren Aktivitäten von privaten Firmen einen großen Einfluss auf die dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zufließenden Abfallmengen. Beispielsweise bieten private Firmen **Dienstleistungen zur Optimierung des Behältervolumens** (d.h. Überprüfung/ Reduzierung des Restabfallentsorgungsvolumen z.B. durch Austausch von vorhandenen Großbehältern gegen Kleinbehälter sowie parallele Anpassung der ggf. vorhandenen Behälter für Bioabfall, PPK und LVP) sowie zur Sortierung von Abfällen (d.h. nachträgliche Sortierung der Restabfälle, wodurch diesem Wertstoffe entzogen und den entsprechenden gewerblichen Sammlungen zugeführt werden) an.

Großwohnanlagen stehen in diesem Zusammenhang besonders im Fokus, da diese i.d.R. ein wesentlich höheres Abfallaufkommen pro Person als Einfamilienhäuser aufweisen, der Erfassungsgrad der Wertstoffe geringer und der Fehlwurfanteil zumeist höher ist. Aufgrund dessen stellen die Behältergestaltungen in den Großwohnanlagen erfahrungsgemäß u.a. aufgrund ihres hohen gestellten Behältervolumens die unmittelbare Potentialgruppe zur Reduzierung des Restabfalls und Steigerung der Wertstoffquote dar. Von daher besteht in diesem Bereich für die privaten Firmen zwangsläufig oftmals das größte Potential. In Zusammenhang mit den Zielen des neuen

Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist diese Entwicklung abfallwirtschaftlich durchaus positiv zu sehen, da durch diese stärkeren Verwertungsaktivitäten die Restabfallmenge und das Restabfallbehältervolumen sinkt, während die Verwertungsmengen/-volumina zunehmen. Aufgrund der zumeist vorherrschenden Schwerpunktsetzung auf der Restabfall-Gebühr haben diese Dienstleistungen für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger allerdings zwangsläufig zur Folge, dass Gebühreneinnahmen in relevantem Umfang wegfallen können. Es bleibt insofern abzuwarten, welche langfristigen Auswirkungen diese Dienstleistungen auf die Kostenstrukturen (z.B. Behandlungs- und Logistikkosten) und damit auch auf den Gebührenhaushalt und das Gebührensystem haben werden.

Neben diesen teilweise sehr konkreten Entwicklungen haben jedoch insbesondere auf langfristige Sicht die **Bevölkerungsentwicklung** und der demografische Wandel einen Einfluss auf die strategische Ausgestaltung des Gebührensystems. Dies umfasst z.B. die Aspekte einer zunehmend alternden Gesellschaft, eines Rückgangs der Bevölkerungszahlen und einer Abnahme der durchschnittlichen Haushaltsgröße. Diese Entwicklungen haben regional sehr unterschiedliche Auswirkungen z.B. auf das Abfallaufkommen, die Abfallzusammensetzung, die Logistik sowie auf die Kosten und damit auf die Abfallgebühren. Im Rahmen einer prognos-Untersuchung aus dem Jahre 2007 über den „Einfluss der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland auf das zukünftige Abfallmengenaufkommen“ wurde u.a. ein größeres spezifisches Abfallaufkommen bei zunehmend kleineren Haushalten, für Single-Haushalte und für alte Menschen prognostiziert. Auch diese Entwicklungen sind zu berücksichtigen.

Darüber hinaus war in der Vergangenheit eine zunehmende **Konzentration auf Seiten der privaten Entsorgungswirtschaft** zu beobachten sowie der Aufbau gemischtwirtschaftlicher Unternehmen unter Einbeziehung privater Unternehmen. Beide führen naturgemäß zu Veränderungen im Wettbewerb, sowohl auf der Nachfrage- also auch auf der Anbieterseite. Parallel hierzu hat die Re-Kommunalisierung abfallwirtschaftlicher Leistungen an Bedeutung gewonnen. Mit einer zielorientierten Gestaltung des Gebührensystems kann der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger negativen Folgen dieses Marktumfelds auf die Einnahmeseite aktiv entgegenwirken.

1.2 Konsequenzen für die strategische Ausrichtung

Bewertungskriterien des Zielsystems

Diese aktuellen Marktentwicklungen führen in der Abfallwirtschaft zwangsläufig dazu, dass die Verantwortlichen ihr derzeitiges Gebührensystem kritisch hinterfragen und strategisch auf die Zukunft ausrichten müssen. Neben den oben genannten Aspekten sind bei der Weiterentwicklung des Gebührenmodells weitere Einflussfaktoren und Zieldimensionen möglichst ausgewogen zu berücksichtigen. Grundsätzlich sollte zur Gesamtbewertung der Stärken und Schwächen des aktuellen und eines möglichen zukünftigen Gebührenmodells ein Zielsystem herangezogen werden, welches die unterschiedlichen Einflussfaktoren und Zielsetzungen auf das Gebührenmodell skiz-

ziert. Dabei ist das Zielsystem hinsichtlich seiner Ausprägung und Gewichtung der einzelnen Zieldimensionen an die jeweiligen regionalen/ spezifischen Bedürfnisse der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger anzupassen.

Ein abfallwirtschaftliches ausgerichtetes Zielsystem eines operativ tätigen kommunalen Betriebs umfasst beispielsweise die Dimensionen „Übergeordnete ökologische Ziele“, „Bürger/ Kunden“, „Finanzen“, „Öffentlicher Auftrag“ und „Prozesse/ Verwaltungsaufwand“. Die Bewertung der Dimensionen erfolgt qualitativ und/ oder quantitativ.



Abbildung 1: Zielsystem und Dimensionen

Zu den Kriterien der Zieldimension „Übergeordnete ökologische Ziele“ gehören insbesondere die Setzung von Anreizen zur Vermeidung und Verwertung und damit die Berücksichtigung des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes sowie die grundsätzliche Ausrichtung und Anreizwirkung des Gebührensystems (z.B. Ausgestaltung der Leistungsgebühren).

Die Zieldimension „Bürger/ Kunde“ bezieht sich v.a. auf die einfache, transparente Ausgestaltung und damit Nachvollziehbarkeit des Gebührenmodells und die Gewährleistung einer langfristigen Gebührenstabilität. Darüber hinaus ist wichtig, inwiefern eine mögliche Umstellung des Gebührensystems unter Berücksichtigung der Kostenstrukturen über alle Kunden (u.a. Berücksichtigung der Wohnstruktur der Kunden (Ein- und Mehrfamilienhaus, Großwohnanlage sowie eine Betrachtung der Wertstoff-/ Biotonnen-/ Nicht-Wertstoff-/Biotonnennutzer) ausgewogen ist. Tendenziell dabei führt eine verursachergerechte, stärker degressive Ausgestaltung der Restabfallleistungsgebühren zu einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bei Großbehältern.

Die Zieldimension „Öffentlicher Auftrag“ hinterfragt die Rechtssicherheit und die der Praxiserprobung des Gebührenmodells. Zur Sicherstellung gehört dazu ebenfalls eine langfristige Gebührenstabilität.

Die Zieldimension „Prozesse/ Verwaltungsaufwand“ umfasst insbesondere die Bewertung einer operativen Umsetzung im verantwortlichen Abfallbetrieb. Darüber hinaus ist eine Flexibilität hinsichtlich der Einführung neuer Produkte zu gewährleisten. Zur Beurteilung werden dabei z.B. die Veränderung des Verwaltungsaufwands herangezogen und die Notwendigkeit der Anpassung von administrativen Systemen. Die Ausgestaltung von Gebührensystemen hat zudem Auswirkungen auf die operativen Prozesse, wie beispielsweise die Abfuhrlogistik. Gebührensysteme, die Anreize setzen, dass die Nutzer eher volle Abfallbehälter bereitstellen (z. B. bei leerungsabhängigen Leistungsgebühren), erzeugen tendenziell geringere Abfuhrkosten (Gesamtkosten), als Gebührensysteme, die diese Anreize nicht setzen (z. B. bei gewichtsabhängigen Leistungsgebühren).

Welche Auswirkungen sowohl die oben beschriebenen aktuellen Marktentwicklungen als auch die Zieldimensionen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers haben, hängt von zahlreichen zumeist interdependenten Rahmenbedingungen ab, die sowohl strategische als auch wirtschaftliche Aspekte tangieren. Eine wesentliche Frage besteht darin zu klären, welche Auswirkungen eine Anpassung des Gebührensystems auf die Abfallmengen sowie die bestehenden und zukünftigen Kosten/ Kostenstrukturen und damit die Gebühren hat.

Übereinstimmung der Gebührenstruktur mit der Kostenstruktur

Bei der Ausgestaltung von Gebührensystemen gilt es auch betriebswirtschaftliche Deckungsrisiken im Rahmen der gebührenrechtlichen und abfallwirtschaftlichen Möglichkeiten zu minimieren. In den Gebührensystemen der meisten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sinken bei einer Verringerung des gestellten Behältervolumens auch die Gebührenerlöse insgesamt sehr stark. Da jedoch in der Abfallwirtschaft häufig wesentliche Kostenanteile fix beispielsweise aufgrund langfristiger vertraglicher Verpflichtungen sind und insofern Mengenrückgänge keine unmittelbaren bzw. kurzfristig realisierbaren Kostenreduzierungen nach sich ziehen, führt eine mögliche Reduzierung des Behältervolumens zu sinkenden Gebührenerlösen, aber nicht oder nur stark eingeschränkt zu sinkenden Kosten. Dieser Effekt kann letztendlich zu einem „negativen Kreislauf steigender Gebührensätze“ führen.

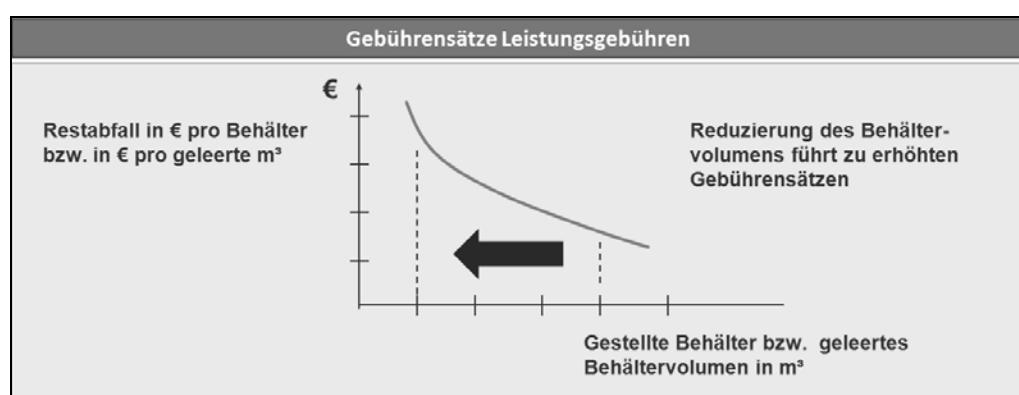


Abbildung 2: Gebührensätze Leistungsgebühren

Insbesondere gefährdet für diesen negativen Kreislauf sind Gebührensysteme, bei denen die vorhandenen Fixkosten ausschließlich bzw. überwiegend über mengenabhängige Gebühreneinnahmen gedeckt werden. In solchen Systemen führen Mengenrückgänge zwangsläufig zu einer zumindest kurz-/mittelfristigen Unterdeckung und der Druck auf die vorhandenen Gebühren steigt. Da die Leistungsgebühren in einem solchen Gebührensystem deutlich über den variablen Kosten und somit über den leistungsbezogenen Kosten liegen, werden zudem Anreize für Wettbewerber (z.B. in Großwohnanlagen) gesetzt, da diese in Wettbewerbssituationen teilweise nur leistungsbezogene Kosten ansetzen.

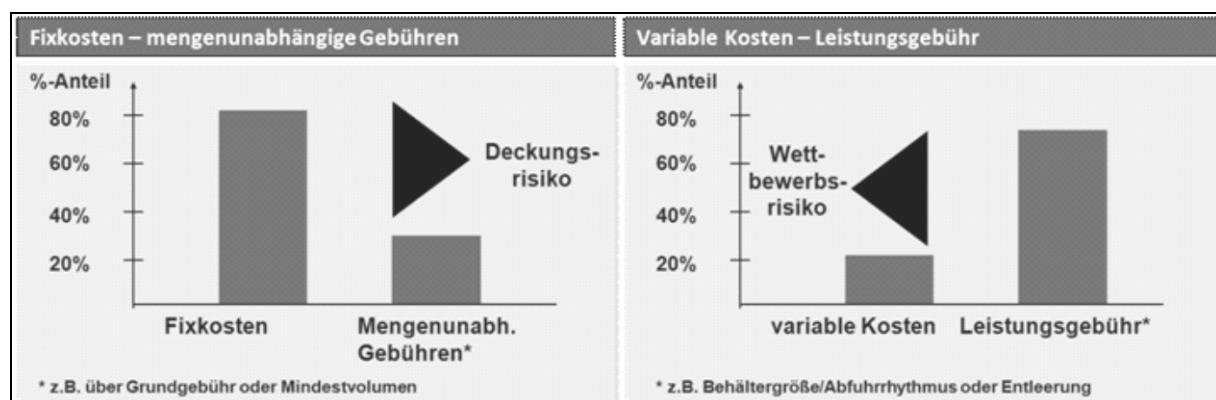


Abbildung 3: Zusammenhang zwischen Kosten- und Gebührenstruktur

2 Entwicklungsmöglichkeiten von Gebührenmodellen

2.1 Übersicht möglicher Gebührenmodelle

Im Zusammenhang mit der verstärkten Betonung der Ressourcenwirtschaft im Kreislaufwirtschaftsgesetz sowie der nach wie vor offenen, ungeklärten Fragen hinsichtlich der Organisation und Systemführerschaft stellt sich für viele öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Frage nach der Ausgestaltung des zukünftigen Gebührensystems. Hierzu werden vorab zunächst die derzeit in Deutschland überwiegend genutzten Gebührenmodelle aufgezeigt.

Grundsätzlich kann eine Aufsplitterung der Gebühren in eine Grund- und Leistungsgebühr vorgenommen werden. Die Grundgebühr stellt hierbei eine verbrauchsunabhängige Gebühr dar, wobei über diese die bloße Abnahme- und Betriebsbereitschaft der öffentlichen Abfallentsorgungsanlage (= Vorhaltekosten) abgegolten werden. Kommunalabgabenrechtlich ist es grundsätzlich möglich, zumindest einen Teil der fixen, d.h. abfallmengenunabhängigen Kosten über eine Grundgebühr abzurechnen. Abfallmengenunabhängige Kosten sind dabei z.B. die Personal- und Verwaltungskosten, feststehende Kosten für die Anmietung von Abfallbehältern, feststehende An- und Abfahrtkosten bei der Entleerung der Abfallbehälter. Die Erhebung einer Grundgebühr ist nur bei gleichzeitiger Erhebung einer Zusatzgebühr (=Leistungsgebühr) zulässig, in welche die abfallmengenabhängigen Kosten einfließen.

Hinsichtlich der Höhe sowie des Gebührenmaßstabs der Grund- und damit ebenfalls der Leistungsgebühren ist jeweils die gebührenrechtliche Rechtsprechung in den Bundesländern zu berücksichtigen. Aus einem Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichtes vom 27.06.2011 geht beispielsweise hervor, dass in die Grundgebühr(en) nur fixe Kosten verrechnet werden dürfen. Variable, also abfallmengenabhängige Kosten dürfen nicht in die Kalkulation der Grundgebühr(en) eingestellt werden. Darüber hinaus wurde festgelegt, dass auf Basis eines un-differenzierten Gebührenmaßstabes maximal 30% der Gesamtkosten über die Grundgebührenkomponente finanziert werden dürfen und sofern ein differenzierter Grundgebührenmaßstab gewählt wird, im Regelfall bis zu 50% der Gesamtkosten über die Grundgebühr finanziert werden, in begründeten Ausnahmefällen bis maximal 75%.

In einer unterschiedlichen Anzahl an Variationen bestehen die Gebührensysteme in Deutschland maßgeblich aus den folgenden Bestandteilen:

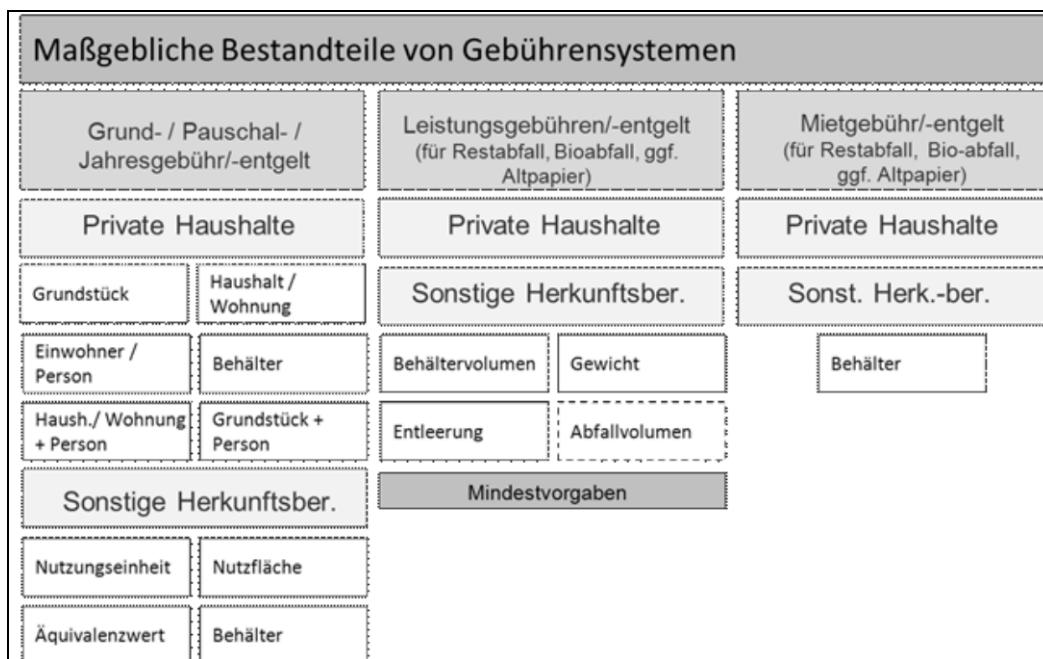


Abbildung 4: Maßgebliche Bestandteile von Gebührensystemen

In den folgenden Tabellen werden Beispiele für unterschiedliche Ausprägungen von Grund- und Leistungsgebühren dargestellt:

Im Rahmen einer ECONUM-Studie unter den 28 größten deutschen Städten (mit über 250.000 Einwohnern) hat sich bei der Ausgestaltung der Gebührensysteme ein deutlicher Schwerpunkt in den beiden Bereichen Grund- und Leistungsgebühr gezeigt. Die Grundgebühr ist in den 28 größten Städten vergleichsweise wenig verbreitet. Nur 7 der größten deutschen Städte nutzen demnach eine Grundgebühr. Bei der Leistungsgebühr zeigt sich ein ähnliches Bild. Auch hier ist ein deutlicher Schwerpunkt festzustellen. Die gängige Methode innerhalb der 28 großen deutschen

Städte ist die Berechnung der Leistungsgebühr anhand des Maßstabs „Behältergröße/-rhythmus“.

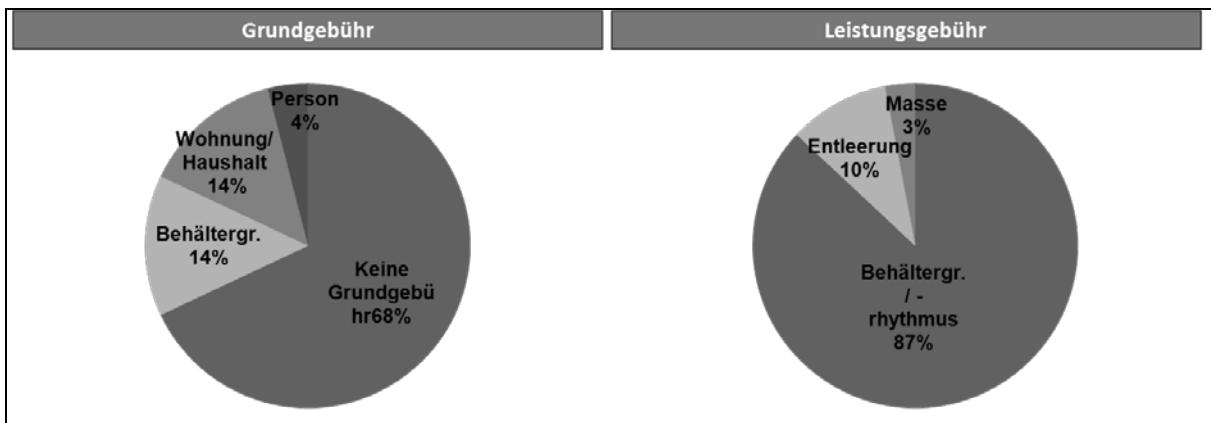


Abbildung 5: Ausprägungen von Grund- und Leistungsgebühren

2.2 Wirkungszusammenhänge unterschiedlicher Gebührenmodelle

Bei der Weiterentwicklung eines Gebührenmodells/ der Entwicklung potentieller alternativer Gebührenmodelle sind die grundsätzlichen Wirkungszusammenhänge der unterschiedlichen Gebührensysteme hinsichtlich der ökologischen und betriebswirtschaftlichen Zielsetzungen ausreichend zu berücksichtigen (Vgl. Ziffer 1.2).

In der Einzelbewertung der Grundgebühren lässt sich feststellen, dass die differenzierenden Grundgebühren „Haushalt/ Wohnung plus Person“ sowie „Grundstück plus Person“ zu der höchsten Verringerung des Deckungsrisikos beitragen, da bei diesen Grundgebühren der vergleichsweise größte Zusammenhang zwischen den Vorhaltekosten und dem jeweiligen Maßstab besteht. Sämtliche Grundgebühren bieten allerdings keine Anreize zur Abfallvermeidung/ -verwertung.

In der Einzelbewertung der Leistungsgebühren lässt sich festhalten, dass insbesondere die Leistungsgebühren „Entleerung“ sowie „Gewicht“ grundsätzlich die höchsten Anreize zur Abfallvermeidung/ -verwertung geben. Soweit eine Mindestvorgabe (z.B. Mindestentleerungen beim Modell „Entleerung“) mit einbezogen wird kann die Gefahr der Nutzung unerlaubter Entsorgungswege eingedämmt werden. Zudem können Mindestvorgaben zu einer weiteren Verringerung der Deckungsrisiken beitragen.

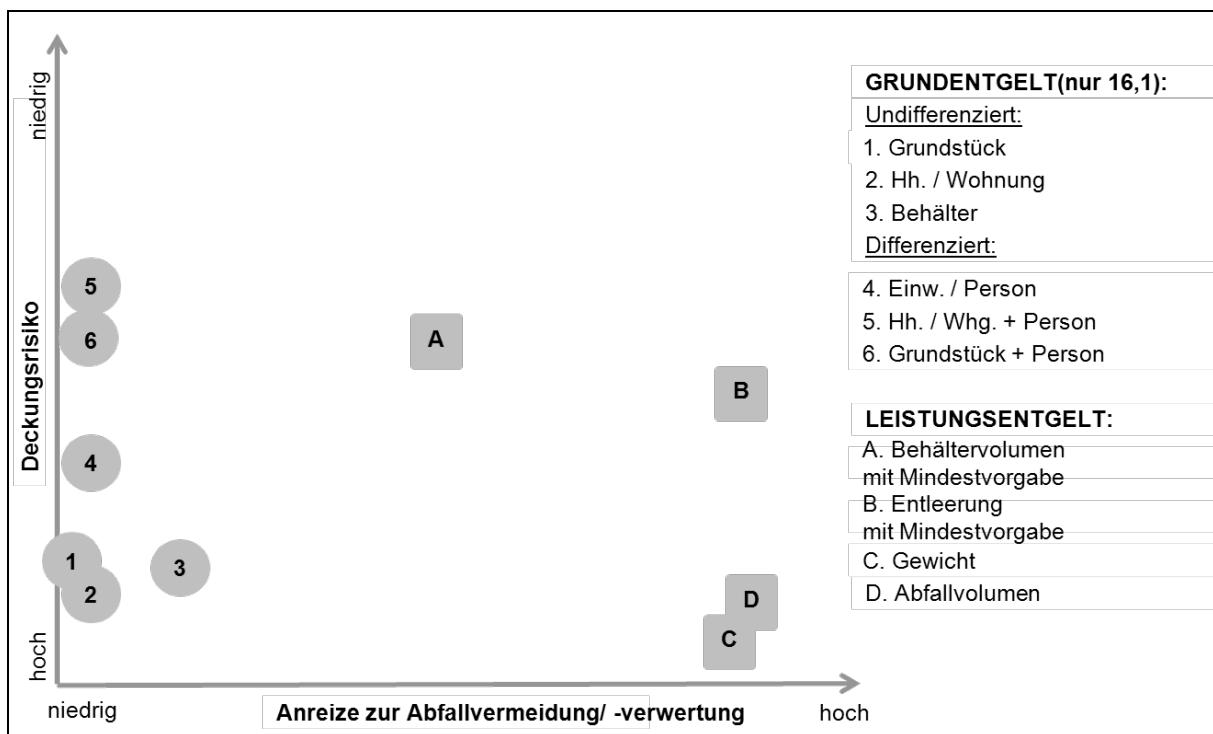


Abbildung 6: Wirkungszusammenhänge unterschiedlicher Gebührenmodelle

Aus dem Schaubild wird deutlich, dass erst aus einer Kombination von Grund- und Leistungsgebühr ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einerseits einer Verbesserung bei der Verringerung des Deckungsrisikos und andererseits einer Aufrechterhaltung von Anreizen zur Abfallvermeidung/-verwertung möglich wird. Aufgrund dessen setzen sich „moderne“ Gebührensysteme häufig aus einer Grund- und Leistungsgebührenkomponenten zusammen

2.3 Entwicklung alternativer Gebührenmodelle

Aufgrund der Vielfalt der zu berücksichtigen Einflussfaktoren und der jeweils unterschiedlichen regionalen Ausgangssituationen bei der Ausgestaltung des Gebührensystems ist zu empfehlen, die Grundlagen und Auswirkungen anhand umfassender Prognoserechnungen zu den unten aufgeführten (Teil-)Schritten ggf. für unterschiedliche Gebührensysteme abzuschätzen und für die politischen Entscheidungsgremien transparent zu machen.

Schritt 1: Prognose der Mengengerüste

Für die einzelnen alternativen Gebührenmodelle erfolgt ausgehend von den IST-Mengengerüsten auf der Basis von Erfahrungswerten über die Wirkung unterschiedlicher Gebührensysteme eine Prognose der Abfallmengen in Mg/a und eine Prognose der Behältergestellungen und -entleerungen bei den verschiedenen Behältergrößen. Die Prognosen und die Veränderungen der Abfallmengen werden insbesondere die Anreizwirkungen je Alternative sowie aufgrund von Aktivitäten von Abfallmanagementunternehmen beeinflusst.

Schritt 2: Prognose der Kosten

Basis der Prognose der Kostenauswirkungen je betrachtetes alternatives Gebührenmodell sind die Ist-Kosten des Basisjahres und die zukünftig prognostizierten Kostenstrukturen (z.B. Veränderungen in Verträgen, in der Anlagennutzung etc.). In Kombination mit den unter Schritt 1 prognostizierten Mengengerüsten werden die Kostenauswirkungen je Alternative berechnet.

Schritt 3: Prognose der Gebühren

Aufbauend auf die Prognosen der Mengengerüste und der Kosten erfolgt die Ermittlung der maßgeblichen Gebühren. In Abhängigkeit des Gebührenmodells werden die jeweils definierten Gebührenbestandteile (Grund- und/ oder Leistungsgebühren) berechnet.

Schritt 4: Berechnung von Mustergebührenfällen

Abschließend werden anhand von Mustergebührenfällen die Veränderungen der neu berechneten Gebühren auf exemplarische Kundengruppen verdeutlicht. Um einen möglichst vielschichtigen Einblick über die jeweiligen Anpassungen der Gebühren zu erhalten, erfolgt die Auswertung jeweils für die Mustergebührenfälle, die die unterschiedlichen Wohnstrukturen der Kundengruppen im Untersuchungsgebiet tendenziell repräsentieren.

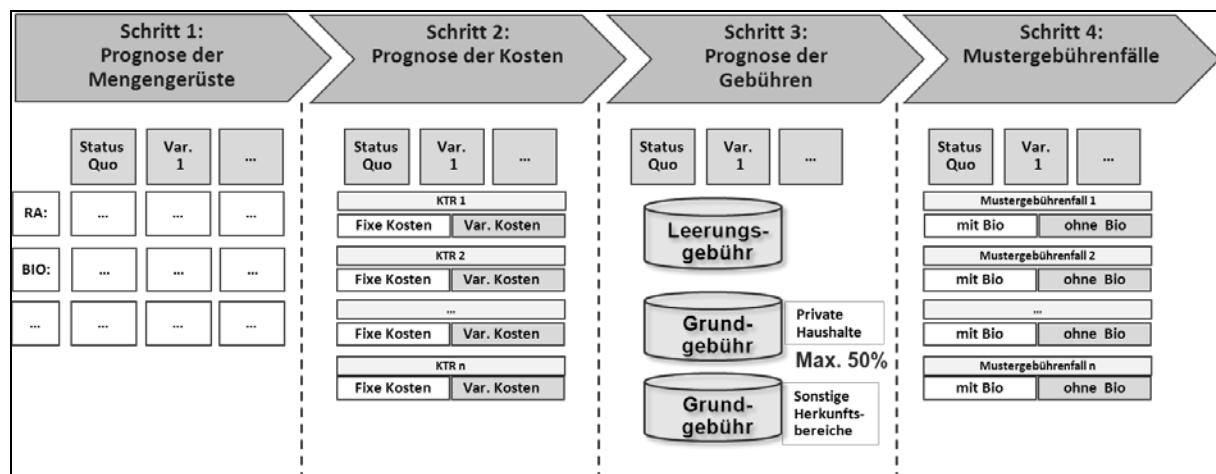


Abbildung 7: Vorgehensweise bei der Prognoserechnung

Schritt 5: Entscheidungsvorbereitung/ Entscheidung

Die Veränderung / Weiterentwicklung des Gebührensystems stellt für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine strategische Aufgabe mit hoher politischer Bedeutung / Wahrnehmung dar. Erfahrungsgemäß ist es von Vorteil die Entscheidungsgremien oder benannte Arbeitsgruppen mit politischer Beteiligung von Anfang an in den Konzeptions- und Entscheidungsprozess einzubinden.

3 Fazit

Die Weiterentwicklung des Gebührensystems stellt für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eine strategische Aufgabe dar, die insbesondere vor dem Hintergrund der aufgezeigten Rahmen-/ Marktbedingungen zunehmend an Bedeutung gewinnt. Jedes Gebührensystem hat seine spezifischen Vor- und Nachteile:

- In Abhängigkeit der regionalen/ spezifischen Rahmenbedingungen muss für jeden öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ein eigenes Gebührensystem unter Berücksichtigung und Abwägung von alternativen Gebührensystemen entwickelt werden.
- Im Vergleich zum bestehenden Gebührensystem des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bringt jede Einführung eines neuen Gebührensystems Veränderungen für die einzelnen Gebührentschuldner mit sich.
- Die Gebührenumstellung bringt generell Gewinner und Verlierer mit sich („Gewinner-Verlierer-Effekte“)

Grundsätzliche Ansatzpunkte zur Optimierung von Gebührensystemen sehen wir in

- einer Stärkung der Übereinstimmung der Gebührenstruktur (Anteil Grundgebühr / Anteil Leistungsgebühr) mit der Kostenstruktur, wobei gebührenrechtliche Restriktionen zu beachten sind
- einer Optimierung der Impulse zur Abfalltrennung und Abfallvermeidung zur schrittweisen Reduzierung der Restabfallmenge und Erhöhung der Wertstoffquote, wobei grundsätzlich die ggf. vorhandenen fixen Kosten z.B. bei der Restabfallentsorgung zu berücksichtigen sind
- einer Verbesserung der Position insbesondere im Bereich der Wohnungsgesellschaften und bei den sonstigen Herkunftsbereichen, da aufgrund von Aktivitäten der privaten Entsorgungswirtschaft langfristig Gebühreneinnahmerückgänge drohen, was auf Dauer zu einer größeren Gebührenbelastung aller verbleibenden Gebührentschuldner führen wird.

Jochen Cantner

Ökoeffizienzanalyse einer erweiterten Wertstofferfassung mit fokussierter Kostenbetrachtung – Theoretische Überlegungen und Praxisbeispiel

1 Einführung ins Thema: Kreislaufwirtschaftsgesetz und erweiterte Wertstofferfassung

Am 1. Juni 2012 ist das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in Kraft getreten. Ziel des neuen Gesetzes ist eine nachhaltige Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes sowie der Ressourceneffizienz in der Abfallwirtschaft durch Stärkung der Abfallvermeidung und des Recyclings von Abfällen. Im Rahmen dieser Gesetzesnovelle wird daher auch eine geeignete Neustrukturierung der Erfassung und Verwertung von Verpackungsabfällen und anderen Wertstoffen angestrebt. Mit der Einführung einer neuen einheitlichen Wertstofferfassung sollen zukünftig neben Verpackungen auch Alltagsgegenstände aus Kunststoff und Metall in einer gemeinsamen Wertstofftonne oder durch eine Wertstofferfassung in vergleichbarer Qualität entsorgt werden können (vgl. § 10 Abs. 1 Nr. 3 KrWG)^[1]. Es zeichnet sich ab, dass die bestehende Verpackungsverordnung durch ein Wertstoffgesetz ersetzt werden wird^[2].

1.1 Pilotprojekte

Bereits seit geraumer Zeit wurde und wird vielerorts mittels kommunalen Pilot- bzw. Erkundungsprojekten erprobt, ob, wie und mit welchen Folgen eine solche erweiterte Wertstofferfassung optimal umgesetzt werden kann^[3]. Als prominente Beispiele seien hier genannt das „Modell der Wertstofftonne im Rhein-Siegen-Kreis“, das „Modell Orange Box Berlin“ (bzw. mittlerweile „Klimatonne“), das „Modell Graue Wertstofftonne Kreis Kassel“ oder die „Wertstofferfassung im Bringsystem ZAK Kempten“^[4].

Abgesehen von den Aspekten der möglichen Organisations- und Finanzierungsverantwortung der involvierten Akteure – so einerseits die für die Verpackungsabfälle zuständigen Dualen Systeme (DS) und andererseits die für stoffgleiche Nichtverpackungsabfälle und alle anderen Abfallfraktionen verantwortlichen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger – stellt sich dabei besonders die Frage der technischen-wirtschaftlichen Ausgestaltung. Angesprochen sind demnach die Kriterien der Ökologieverträglichkeit und der Kostenauswirkung, welche mit unterschiedlichen Systemausgestaltungen einhergehen^[5]. Ein geeignetes Instrumentarium für eine entsprechende Bewertung stellt die „Ökoeffizienzanalyse“ dar. Dieses Instrument wird im vorliegenden Beitrag thematisiert, wobei im speziellen auf den Bereich der Kostenbetrachtung näher eingegangen wird.

1.2 Fallstudie Wertstoffhofsystem ZAK

Die theoretischen Überlegungen werden dabei an einem Praxisbeispiel verdeutlicht. Hierzu wird auf eine Untersuchung eines bayerischen Wertstoffhofsystems (WSH) rekurriert, durchgeführt vom bifa Umweltinstitut im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit und des Zweckverbands für Abfallwirtschaft Kempten (ZAK)^[6]. Dazu sei bemerkt, dass in den weiteren Ausführungen die umweltbezogenen Bewertungen aus dieser Untersuchung übernommen werden, dagegen die Kostenanalyse in Hinblick auf unterschiedliche Betrachtungshorizonte variiert wird. Wertstoffhöfe haben in vielen Städten und Landkreisen Bayerns eine zentrale Bedeutung. Diese Besonderheit der bayerischen Entsorgungsstruktur hat spezifische Vorteile, wird in gewissen Bereichen aber auch immer wieder in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund wurde eine Evaluierung des Wertstoffhofsystems hinsichtlich seiner Ökoeffizienz im Vergleich mit alternativen Wertstofferfassungssystemen und der Akzeptanz bei der Bevölkerung durchgeführt. Exemplarisch wurde das ländlich-dicht besiedelte Entsorgungsgebiet des ZAK untersucht. Ländliche und ländlich-dicht besiedelte Gebietskörperschaften wie der ZAK sind von besonderer Bedeutung für die Beschreibung der Wertstofferfassung in Bayern: Bayernweit werden ca. 77 Prozent der gesamten Menge an Leichtverpackungen in diesen Regionen erfasst.

Das Entsorgungsgebiet des ZAK beträgt 1.900 km² und umfasst die Stadt Kempten, den Landkreis Oberallgäu sowie den Landkreis Lindau. Die Einwohnerzahl innerhalb des ZAK Verbandsgebietes lag im Jahr 2010 bei 291.895 Bürgern. Der ZAK unterhält 38 Wertstoffhöfe, über 500 Wertstoffinseln, 2 Vergärungsanlagen, 4 Kompostplätze und ein Müllheizkraftwerk. Die Abfallabfuhr innerhalb des Verbandsgebietes erfolgt durch private Transportunternehmen. Im Rahmen der Ökoeffizienzanalyse wurden vier Szenarien mit unterschiedlicher Gestaltung der getrennten Erfassung von Leichtverpackungen (LVP) und stoffgleichen Nichtverpackungen (StNVP) aus Haushalten analysiert:

- Szenario WSH alt: Sortenreine LVP-Erfassung an Wertstoffhöfen und Wertstoffinseln im Bringsystem (Situation im ZAK bis Ende 2009)
- Szenario WSH neu: Wie Szenario WSH alt, aber mit gemischter Erfassung lizenziert Kunststoffverpackungen und Getränkekartons im sog. Wertstoffsack, der von den Bürger an den Wertstoffhöfen abgegeben wird (aktuelle Situation im ZAK seit Beginn 2010)
- Szenario Gelber Sack: Gemischte Erfassung von LVP im Holsystem über einen Gelben Sack unter der Ägide der Dualen Systeme (dieses Szenario ist fiktiv)
- Szenario Wertstofftonne: Gemischte Erfassung von LVP und StNVP im Holsystem über eine Wertstofftonne im Sinne des KrWG, dabei Annahme unter der Ägide der Dualen Systeme im Einvernehmen mit dem ZAK (dieses Szenario ist fiktiv)

Der Szenarienvergleich basiert auf der Entsorgung einer Abfallmenge von 28,3 kg pro Einwohner im Jahr in der szenarienspezifischen Verteilung auf folgende Stoffströme:

- Wertstoffe in getrennter Sammlung für die Dualen Systeme (LVP inkl. Fehlwürfe),

- an den Wertstoffhöfen getrennt erfasste, tonnengängige StNVP (insbes. kleinteilige Metalle) und
- nicht getrennt erfasste LVP, StNVP und Fehlwürfe entsorgt als Hausmüll.

Durch Einführung der gemischten LVP-Erfassung im Bringsystem und durch die Erfassung im Holzsystem lassen sich die Sammelmengen an Wertstoffen, im Vergleich zur sortenreinen Erfassung im Bringsystem durch Mobilisierung von Wertstoffanteilen aus dem Hausmüll steigern. Parallel steigt die miterfasste Menge an Hausmüllbestandteilen, die als Reste aus der Sortierung einer Beseitigung zugeführt werden müssen. Abbildung 1 illustriert die Veränderungen der berücksichtigten Stoffströme.

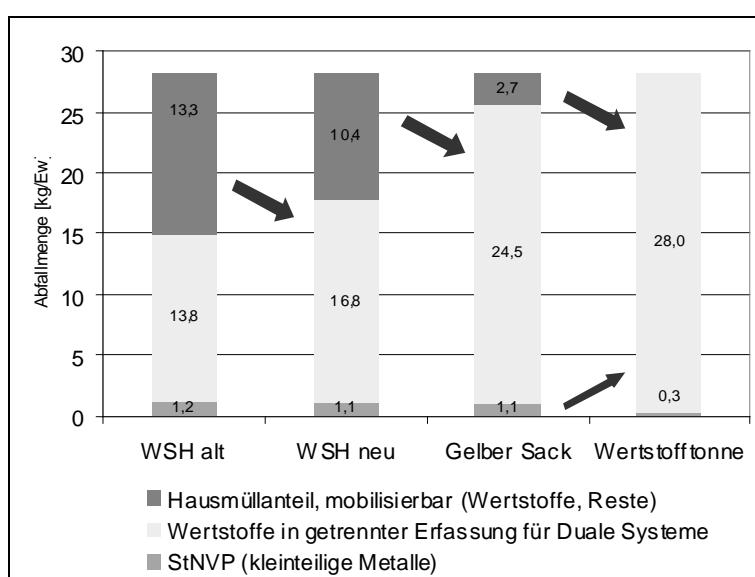


Abbildung 1: Sammelmengen für Wertstoffe aus getrennter Sammlung für die Dualen Systeme (inkl. Fehlwürfe), StNVP erfasst über das Wertstoffhofsystem und mobilisierbare Hausmüllanteile
[Quelle: bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011, S. 12]

Die konkrete Ausgestaltung der Szenarien für den Ökoeffizienzvergleich umfasst neben der Erfassung – wie oben beschrieben – die gesamte weitere Entsorgungskette für die betrachteten Materialströme:

- Sortierung gemischt erfasster Fraktionen als Vorbereitung für die weitere Verwertung
- Stoffliche und energetische Verwertung der Wertstoffe
- Entsorgung von Resten aus der Sortierung und Verwertung
- Entsorgung von im Hausmüll enthaltenen LVP und StNVP gemeinsam mit dem Restmüll
- Transporte von der Erfassung bis zur Bereitstellung von Sekundärprodukten
- Substitution von Primärmaterialien und -energie durch die aus der Verwertung erhaltenen Sekundärmaterialien und -energien

2 Methodik der Ökoeffizienzanalyse

Die sog. Ökoeffizienzanalyse betrachtet die ökologischen und ökonomischen Auswirkungen eines Produktes bzw. einer Leistung, eines Produktionsverfahrens oder auch einer Produktionseinheit (Unternehmen, Organisation, System) über den gesamten Lebensweg, d.h. von der „Wiege bis zur Bahre“. Neben der Umweltrelevanz werden die Kosten gleichwertig in die Analyse einbezogen. Hierdurch werden für den Entscheidungsträger wichtige Informationen geliefert in Hinblick auf die wechselseitigen Beziehungen der beiden Dimensionen, so dass im Ergebnis ein gesamthaftes Optimum in ökologischer und ökonomischer Hinsicht erreicht werden kann.

2.1 Ökobilanz und Kostenbetrachtung

Die grundsätzliche Vorgehensweise zur Durchführung von Ökoeffizienzanalysen zeigt Abbildung 2^[7].

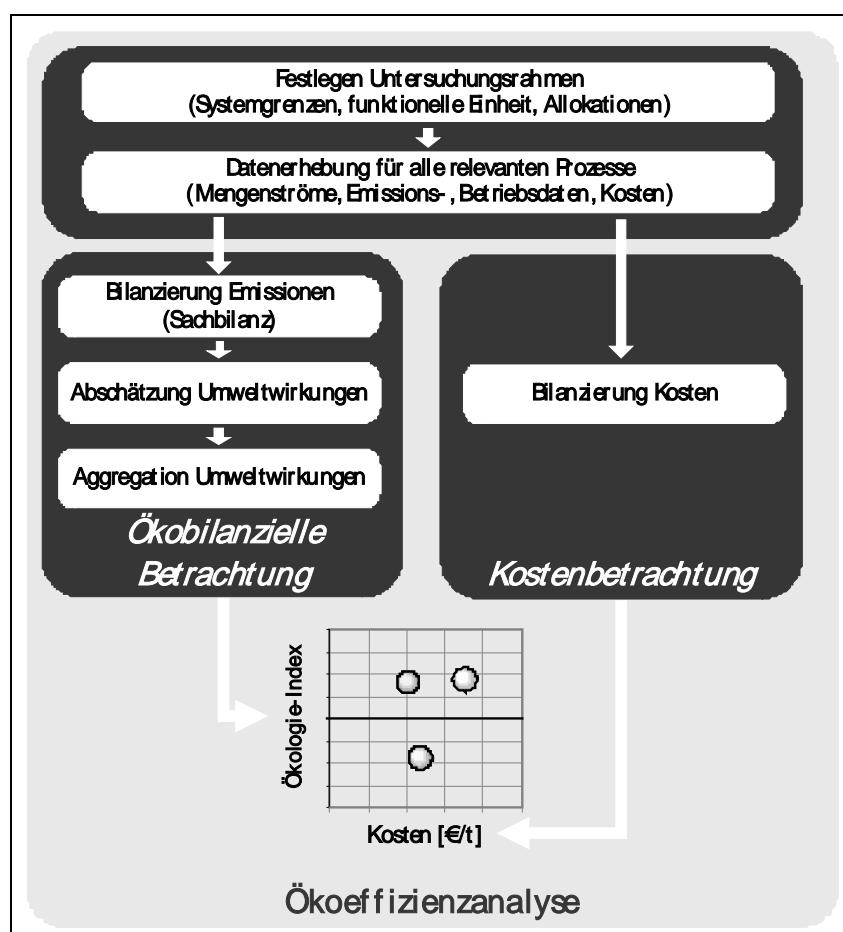


Abbildung 2: bifa-Vorgehensweise zur Durchführung von Ökoeffizienzanalysen

(Quelle: bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011, S. 7)

Der erste Schritt besteht in der Festlegung des Untersuchungsrahmens, bei welchem für die zu vergleichenden Szenarien die Systemgrenzen (betrachtete Prozesse und Stoff- und Energieflüsse), die funktionelle Einheit (erbrachter Kundennutzen, hier: Entsorgung einer Abfallmenge von 28,3 kg pro Einwohner) und die Allokationen (In- und Outputs der Elementarströme) konsistent definiert werden. Im Fallbeispiel des ZAK handelt es sich insbesondere um die Prozesse und die damit verbundenen Stoff- und Energieflüsse der Abfallerfassung und Abfallentsorgung sowie der mitunter notwendigen Behandlung der nach der Entsorgung anfallenden Rest- oder Wertstoffe. Zudem werden auch sog. Äquivalenzprozesse berücksichtigt. So resultieren aus den Entsorgungsverfahren zusätzliche Nutzen, wie etwa Strom und Wärme aus der thermischen Hausmüllentsorgung oder Sekundärmetalle aus der stofflichen Verwertung. Als Folge müssen die entsprechenden Energiemengen bzw. Produkte nicht auf konventionellem Weg aus Primärrohstoffen, d.h. im Rahmen eines „Äquivalenzprozesses“, hergestellt werden. Die Umweltauswirkungen, die mit der konventionellen Herstellung jedes einzelnen Zusatznutzens verbunden sind, werden somit eingespart bzw. vermieden und können dem jeweiligen Entsorgungssystem in der ökobilanziellen Sachbilanz als Gutschrift zugeschrieben werden. Im Weiteren werden für die Ökoeffizienzanalyse entsprechend die ökologischen und ökonomischen Daten erhoben. Für die Zwecke der Ökobilanz sind dies auf der prozessualen Input-Seite Energien, Rohstoffe und Betriebs- und Hilfsmittel. Auf der Output-Seite handelt es sich um Emissionen in die Umweltmedien Luft, Wasser und Boden.

Die ökologischen Daten fließen in die sog. Sachbilanz ein. Hier werden die Inputs der funktionalen Einheit den damit korrelierten Emissionen gegenübergestellt. Die Sachbilanz ist zunächst ein rein beschreibendes Modell. Eine Wertung ergibt sich erst über eine Wirkungsabschätzung der ermittelten Emissionen. Die Wirkungsabschätzung erfolgt auf Basis ausgesuchter Wirkungskategorien. Im Fallbeispiel wurde auf folgende, angesichts aktueller umweltbezogener Kenntnisse als bedeutsam erachtete Kategorien rekurriert^[8]:

Wirkungskategorie	Wirkung	Sachbilanz-parameter	Bezugseinheit
Treibhauseffekt	Erwärmung der Erdatmosphäre	CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O	[kg CO ₂ -Äq.]
Versauerung	Emission säurebildender Substanzen	NH ₃ , NO _x , SO ₂	[kg SO ₂ -Äq.]
Terrestrische Eutrophierung	Nährstoffzufuhr in Böden im Übermaß	NH ₃ , NO _x	[kg PO ₄ -Äq.]
Photochemische Oxidantienbildung	Bildung von bodennahem Ozon (Sommersmog)	CH ₄ , NMVOC, VOC unspez.	[kg Ethen-Äq.]
Humantoxizität	Toxische Schädigung des Menschen	SO ₂	kg SO ₂
Ökotoxizität	Toxische Schädigung von Organismen und Ökosystemen	NO _x	kg NO _x
Ressourcenbeanspruchung	Verbrauch von Rohstoffen und Energie	Bauxit, Eisenerz, Erdöl, Steinkohle und Erdgas aus Lagerstätten	[kg Eisenerz-Äq.]

Abbildung 3: Wirkungskategorien, Parameter und Bezugseinheiten

(Quelle: bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011, S. 50)

Abschließend werden die Einzelergebnisse der Wirkungsabschätzung zum Gesamtergebnis der ökobilanziellen Betrachtung, dem sog. Ökologie-Index, aggregiert. Dies geschieht in drei Schritten:

- Normierung: Die Einzelergebnisse werden auf die gemeinsame Bezugseinheit „Einwohnerwerte“ umgerechnet gemäß der Rechenvorschrift
- $$\text{Einwohnerwert (EW)} = \frac{\text{Wirkungsidikatorergebnis}}{\text{Referenzwerte}} \bullet \text{Einwohnerzahl IBRD}$$
- Gewichtung: Die einzelnen Wirkungskategorien werden in Anlehnung an eine Empfehlung des UBA mit Hilfe folgender Kriterien anhand ihrer „ökologischen Priorität“ gewichtet^[9]:
 - (1) Ökologische Gefährdung: Gravität potenzieller Schäden (gemäß Stand der Wissenschaft, Sensibilität der Bevölkerung und der Politik),
 - (2) „distance-to-target“: Abstand der derzeitigen Umweltsituation von den umweltpolitischen Zielvorgaben (Umweltqualitätsziele, Reduktionsziele u.ä.). Sortierung gemischt erfasster Fraktionen als Vorbereitung für die weitere Verwertung
 - Zusammenführung: Die gewichteten Ergebnisse werden zum Ökologie-Index zusammengeführt. Je höher der Ökologie-Index eines Szenarios, desto höher sind die mit diesem Szenario verbundenen belastenden Umweltwirkungen. Negative Ökologie-Indizes stehen indes für Umweltenlastungen.

Während für die Erfassung der ökologischen Dimension mittels des Instrumentariums der Ökobilanzierung eine fundierte und standardisierte Methodik zur Verfügung steht^[10], beschränkt man sich bei der Abbildung der Kostendimension oftmals auf eine einfache Darstellung betriebswirtschaftlicher Kosten. Bestimmend ist hierbei die Untersuchungsperspektive^[11]. Wird die Ökoeffizienzanalyse aus Unternehmenssicht erstellt, kann auf eine detaillierte Kostenanalyse oftmals verzichtet werden, da für das Unternehmen der Preis eines Produktes oder einer Dienstleistung und die damit korrespondierenden Betriebskosten ausschlaggebend sind. Für die Kostenbetrachtung werden insofern nur basale Kostenparameter erhoben. Darunter fallen Kapitalkosten, Personalkosten und sonstige Betriebskosten wie Material-, Instandhaltungs- und Dienstleistungskosten. Für die Einbeziehung dieser Kosten in die Ökoeffizienzanalyse werden diese einzeln erhoben, auf die funktionelle Einheit bzw. die korrespondierenden Wertschöpfungsbereiche bezogen und ohne Gewichtung der Einzelbeträge in einem Gesamtbetrag (absolut oder als Stückkosten) zusammengefasst.

Im Fallbeispiel erfolgt die Kostenbetrachtung aus dem Blickwinkel des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ZAK, wobei die anfallenden Kosten hier die Entsorgungsgebühren für die anschluss- und benutzungspflichtigen Bürger (mit)bestimmen. Konkret gehen bei der basalen Kostenbetrachtung folgende Kostenkomponenten in die Rechnung ein:

- Alle direkten Aufwendungen respektive Kosten, die beim ZAK in den Bereichen der Erfassung und Entsorgung von LVP und StNVP entstehen, also anteilige Kapital-, Sach- und

Personalkosten für die Wertstoffhöfe und Wertstoffinseln, für die Verwertung der Wertstoffe und für die Entsorgung der Reststoffe.

- Dienstleistungskosten beziehungsweise Entgeltung beauftragter Dritter (zu Nettopreisen). In diesem Zusammenhang werden auch als kostenmindernde bzw. -mehrende Komponenten sog. Kostenerstattungen zwischen den Dualen Systemen und dem ZAK für gewährte Dienstleistungen fallweise berücksichtigt. So ist davon auszugehen, dass bei Einführung eines Gelben Sacks die bisherigen Kostenerstattungen, die der ZAK für die Entsorgung von lizenzierten LVP erhalten hat, entsprechend eingeschränkt werden. Andererseits ist anzunehmen, dass bei Einführung einer Wertstofftonne unter der Ägide der Dualen Systeme der ZAK seinerseits eine Kostenerstattung zu leisten hätte, nämlich Dienstleistungskosten nunmehr für die Entsorgung von StNVP durch die Dualen Systeme.
- Kostenmindernde Erlöse aus Wertstoffvermarktung. Solche Erlöse erzielt der ZAK insbesondere im Bereich StNVP für kleinteilige Metalle.

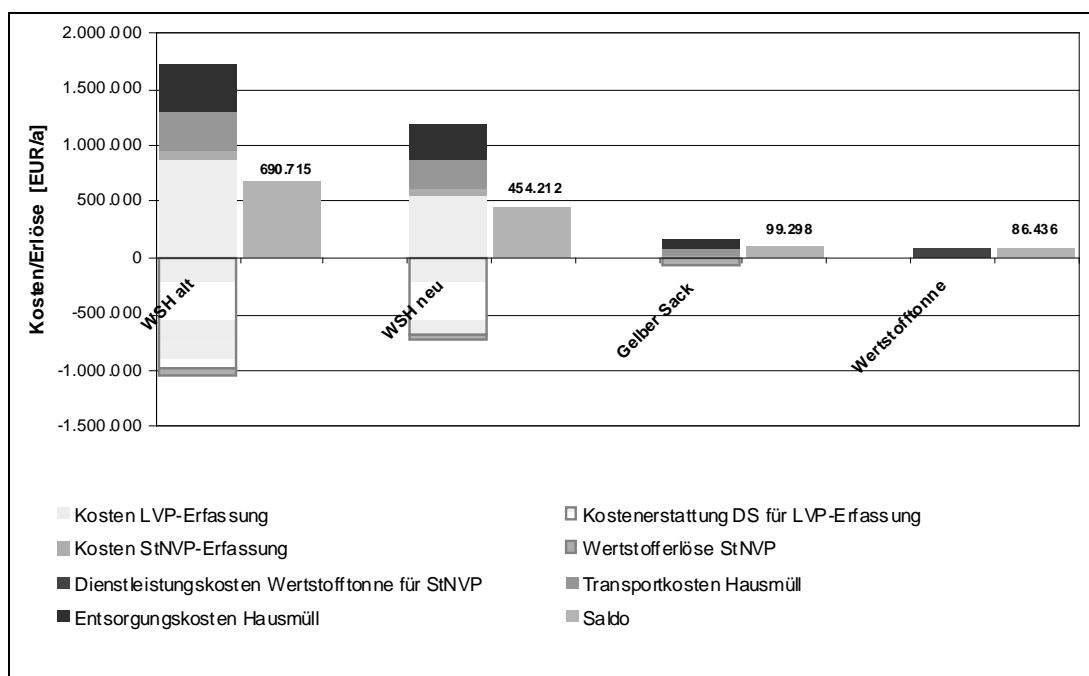


Abbildung 4: Basale Entsorgungskosten am Fallbeispiel des ZAK; Bezugseinheit: Entsorgung von 28,3 kg/Ew Abfallmenge im Jahr; positive Werte = Kosten; negative Werte = Erlöse

Abbildung 4 zeigt das Ergebnis der basalen Kostenbetrachtung für die vier Szenarien der Wertstofferfassung und -entsorgung des ZAK. Einzelne Kosten-/Erlösblöcke werden ausgewiesen für die Bereiche

- Kosten LVP-Erfassung (seitens ZAK),
- Kostenerstattung DS für LVP-Erfassung,
- Kosten StNVP-Erfassung (seitens ZAK),
- Wertstofferlöse für StNVP (seitens ZAK),
- Dienstleistungskosten Wertstofftonne für StNVP (seitens ZAK an DS zu leisten)^[12],

- Transportkosten Hausmüll (seitens ZAK für Fehlwürfe bzw. Sortierreste),
- Entsorgungskosten Hausmüll (seitens ZAK für Fehlwürfe bzw. Sortierreste)

Der ausgewiesene Saldo ist das Residuum aus Kosten und Erlösen respektive Kostenerstattung und stellt somit die Gesamtkosten dar. Ersichtlich ist, dass sich bei dieser Kostenbetrachtung die Szenarien WSH alt und WSH neu gegenüber den fiktiven Szenarien Gelber Sack und Wertstofftonne für den ZAK als signifikant teurer darstellen. Im Falle einer Wertstofftonne hätte der ZAK lediglich Dienstleistungskosten in Höhe von gut 86 Tsd. EUR/a für die Entsorgung der Fraktion StNVP zu tragen.

Im Folgenden wird für den Ökoeffizienzvergleich diese einfache Kostenbetrachtung zugrunde gelegt. Später wird die Perspektive erweitert (vgl. Kap. 2.3).

2.2 Ökoeffizienz-Portfolio

Bei der Ökoeffizienzanalyse wird das Ergebnis der ökobilanziellen Betrachtung den ermittelten Gesamtkosten gegenübergestellt. Eine Visualisierung erfolgt mittels des sog. Ökoeffizienz-Portfolios.

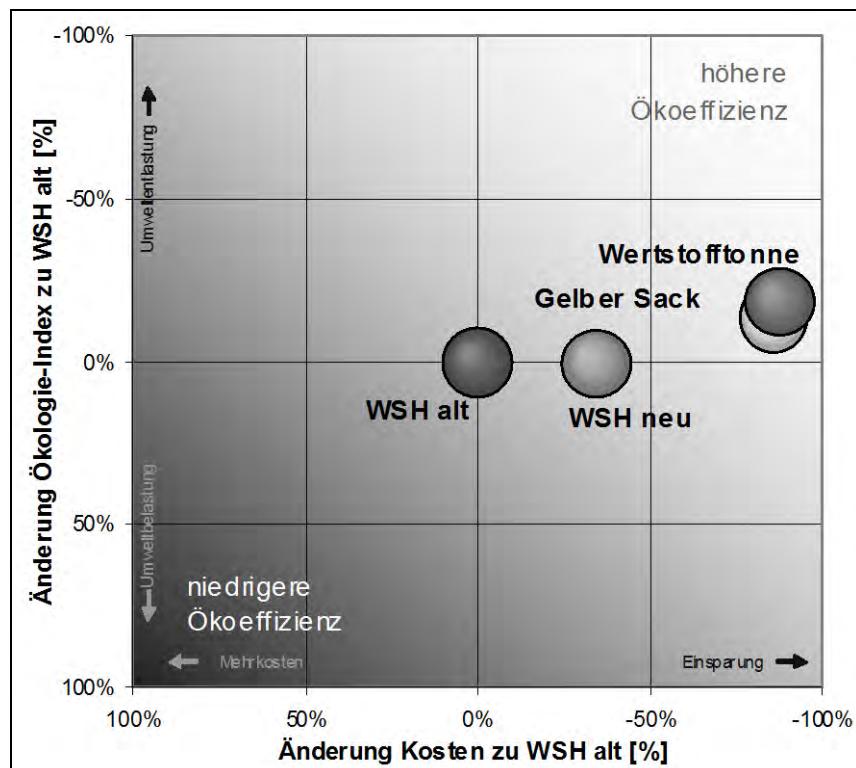


Abbildung 5: Ökoeffizienz-Portfolio; Darstellung prozentualer Änderungen im Vergleich zum Szenario WSH alt; dabei basale Kostenbetrachtung

Abbildung 5 zeigt dieses Portfolio für die betrachteten Szenarien einer erweiterten Wertstofferfassung und -entsorgung des ZAK (dabei basale Kostenbetrachtung). Dazu folgende Erläuterungen:

- Für die Darstellung im Ökoeffizienz-Portfolio sind der Ökologie-Index und die Gesamtkosten des Ausgangsszenarios WSH alt gleich Null gesetzt. Das Szenario WSH alt befindet sich daher im Nullpunkt des Ökoeffizienz-Portfolios. Die weiteren Szenarien platzieren sich entsprechend ihrer prozentualen Abweichungen vom Szenario WSH alt.
- Umweltbe-/entlastung und Kosten sind im Ökoeffizienz-Portfolio so aufgetragen, dass Szenarien mit im Vergleich zum Szenario WSH alt geringerer Ökoeffizienz (Mehrkosten und geringere Umweltentlastungen) im unteren linken Quadranten des Portfolios positioniert sind, Szenarien mit höherer Ökoeffizienz (Einsparungen und höhere Umweltentlastungen) im oberen rechten Quadranten.

Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass sich bei diesem Untersuchungsdesign das Szenario Wertstofftonne als die ökoeffizienteste Lösung erweist. Fast ebenso gut schneidet die Variante Gelber Sack ab. Ausschlaggebend hierfür sind insbesondere die Kostenvorteile gegenüber den Szenarien WSH alt und WSH neu. Hinsichtlich der ökologischen Effekte zeigt sich, dass höhere Sammelmengen im Rahmen der getrennten Erfassung zu umweltbezogenen Vorteilen für die Holzsystem-Szenarien im Vergleich zu den beiden Bringsystem-Szenarien führen. Zwischen den Bringsystem-Szenarien bestehen indessen keine signifikanten Unterschiede in der Gesamtumweltwirkung. Von besonderem Interesse sind nun die Unterschiede der Szenarien in der Kostendimension. Zu beachten ist, dass das dargestellte Ergebnis der Ökoeffizienzanalyse nur bei der hier zugrunde liegenden einfachen Kostenermittlung Gültigkeit besitzt. Andere Kostenperspektiven führen zu einem veränderten Ergebnis, was im Folgenden aufzuzeigen ist.

2.3 Fokus Kostenanalyse

Eine erste Erweiterung der Kostenperspektive ist dem Umstand geschuldet, dass die Systemveränderung der Wertstofferfassung und -entsorgung in der Regel mit Systemumstellungskosten verbunden ist. So wird ein neues System selten auf der „Grünen Wiese“ errichtet, vielmehr wird es in das bestehende (Gesamt-)System integriert und bewirkt somit Veränderungen in der Systemstruktur. In diesem Zusammenhang sind sog. Kostenremanenzen bedeutsam, welche als Kosten der Systemumstellung in einer erweiterten Kostenanalyse zur berücksichtigen sind.

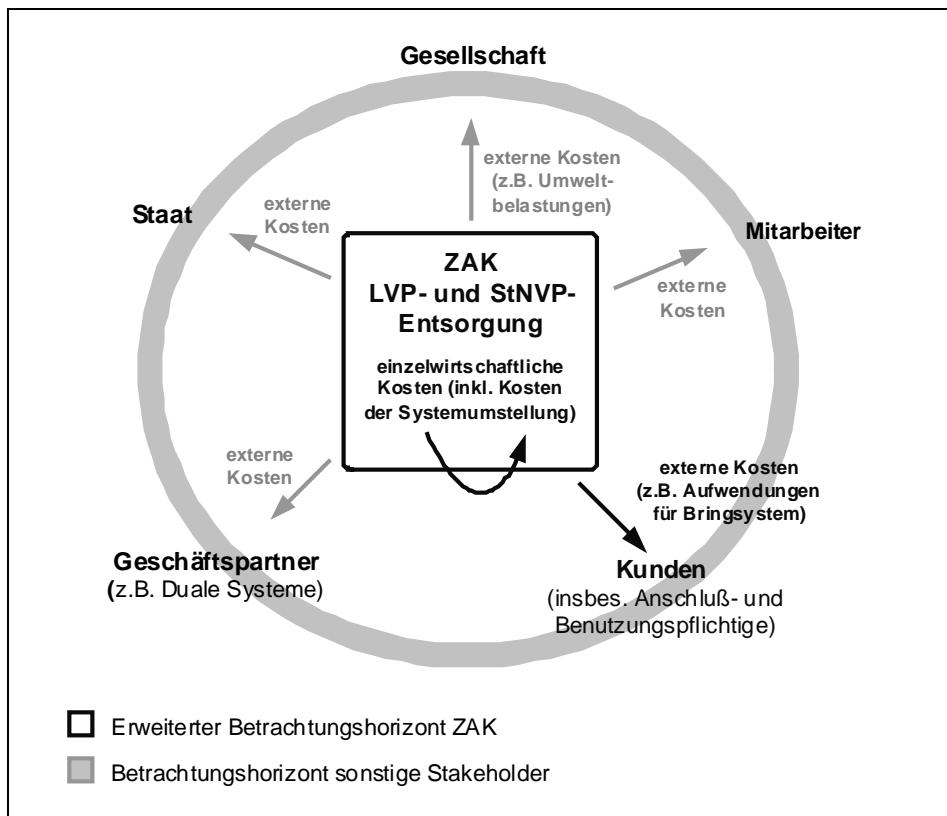


Abbildung 6: Betrachtungshorizonte der Kostenanalyse

Der Betrachtungshorizont, siehe hierzu Abbildung 6, kann aber noch weiter gefasst werden. Bei umfänglichster Sichtweise würde man sämtliche Kosten erfassen, welche von dem Entsorgungssystem des ZAK verursacht werden. Dabei geht es also nicht nur um die unmittelbaren einzelwirtschaftlichen Kosten des ZAK, sondern insbesondere auch um Kosten, die im Umfeld des ZAK anfallen. Bei diesem Umfeld handelt es sich um die sog. Stakeholder des ZAK, also eine Schicksalsgemeinschaft, bestehend aus dem Staat, der Öffentlichkeit, den Geschäftspartnern, den Kunden und den Mitarbeitern des ZAK, nur um die wichtigsten zu nennen. Bei all diesen Stakeholdern können im Rahmen der Entsorgung von LVP und StNVP auch mittelbar Kosten entstehen. So beispielsweise für die Gesellschaft aufgrund von Umweltbelastungen durch Emissionen bei der Logistik und Aufbereitung der Wertstoffe, welche sich dann in Form von Gesundheits- und anderen Schadenskosten bemerkbar machen. Man spricht hierbei von externen oder gesamtwirtschaftlichen Kosten. Die Abgrenzung, Erfassung und Bewertung solcher externer Kosten ist allerdings methodisch oftmals problematisch. Aus diesem Grund haben wir uns im Fallbeispiel darauf beschränkt, bei der Kostenbetrachtung lediglich die einzelwirtschaftlichen Kosten des ZAK zu berücksichtigen. Diese Vorgehensweise wird auch dadurch gerechtfertigt, als dass Umweltbelastungen bereits in unserer ökobilanziellen Betrachtung erfasst und dann in der zusammengeführten Ökoeffizienzbetrachtung gewürdigt werden (vgl. nochmals Kap. 2.1 und 2.2).

Gleichwohl lässt sich eine Erweiterung der Kostenbetrachtung um solche externe Kosten bewerkstelligen, die sich besser fassen lassen. Im Fallbeispiel handelt es sich hierbei um die externen Kosten bei den Kunden, d.h. der an das Entsorgungssystem des ZAK angeschloss- und benutzungs-

pflichtigen Bürger und gleichsam Gebührenzahler. Diese leisten insbesondere bei der Abfallerfassung im Bringsystem einen nicht unerheblichen Aufwand für das Handling der Abfälle und beim „Ameisenverkehr“ zu den Wertstoffhöfen und -inseln. Auf die beiden genannten Kostenerweiterungen wir nun näher eingegangen.

2.3.1 Kostenremanenzen

Beim Phänomen der „Kostenremanenz“ handelt es sich um Kostenbelastungen, welche bei rückläufiger Beschäftigung auftreten und durch eine (mitunter temporäre) Nichtabbaubarkeit von Systemleistungen bzw. entsprechenden Kosten induziert werden^[14]. Solche Kosten sind bspw. weiterlaufende kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen für ungenutztes Anlagevermögen, Personalkosten aufgrund von Kündigungsschutz, Abfindungszahlungen oder Sozialplänen oder Dienstleistungskosten bedingt durch kurzfristig nicht kündbare Verträge. Kostenremanenzen können somit sowohl bei fixen als auch bei an sich variablen Kostenbestandteilen entstehen.

Wie bereits ausgeführt unterhält der ZAK ein umfangreiches Entsorgungssystem. Dazu gehören unter anderem 38 Wertstoffhöfe, mehr als 500 Wertstoffinseln und ein Müllheizkraftwerk (MHKW), dazu eine Hausmüllabfuhr mittels beauftragtem Dritten. Insbesondere durch die Umstellung der Wertstofferfassung und -entsorgung auf die Varianten Gelber Sack oder Wertstofftonne werden den bestehenden Einrichtungen Abfallmengen und -qualitäten entzogen. Damit einher geht eine Unterauslastung bei bestimmten Systemkomponenten:

- o So bewirkt eine erhöhte Wertstoffausbeute durch den Gelben Sack oder die Wertstofftonne einen entsprechenden Rückgang beim Hausmüll, verbunden mit Leerkosten in der Hausmüllabfuhr des ZAK und einer mengen- und heizwertbezogenen Unterauslastung des MHKW, die nur teilweise abgefangen werden können.
- o Und auch bei der bisherigen Wertstofferfassung WSH alt bzw. WSH neu ergeben sich Leerkosten. Denn die Wertstoffhöfe lassen sich personell und in ihrer Ausstattung nur bedingt an die Mengenveränderungen durch ein Holsystem für LVP und StNVP anpassen.

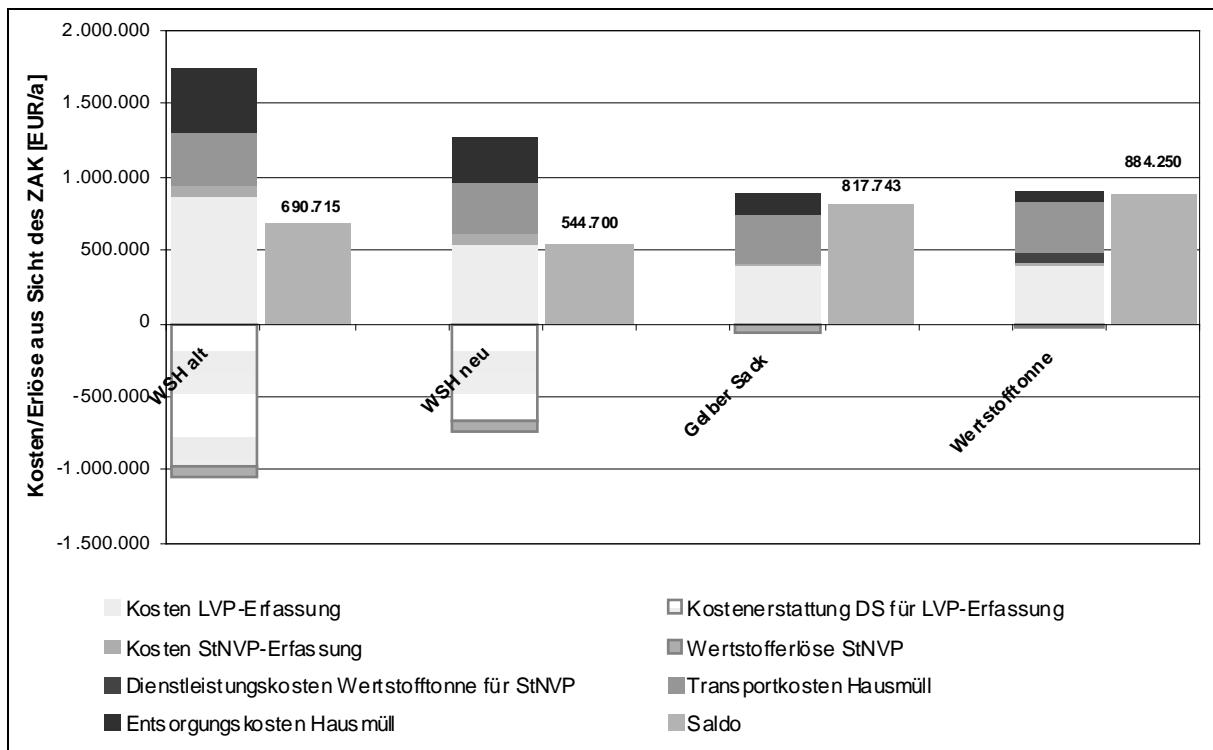


Abbildung 7: Entsorgungskosten aus Sicht des ZAK mit Berücksichtigung von Kostenremanenzen; Bezugseinheit: Entsorgung von 28,3 kg/Ew Abfallmenge im Jahr; positive Werte = Kosten; negative Werte = Erlöse

(Quelle: bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011, S. 27)

Auf Basis dieser Kostenperspektive, d.h. mit Berücksichtigung von Systemumstellungskosten, kommt man im Fallbeispiel des ZAK zum Kostenvergleich gemäß Abbildung 7. Erkennbar ist, dass nunmehr das Szenario WSH neu mit Gesamtkosten in Höhe von rd. 545 Tsd. EUR/a für den ZAK die kostenmäßig günstigste Variante darstellt. Demgegenüber würde das Szenario Wertstofftonne mit Gesamtkosten von rd. 884 Tsd. EUR/a eine Verteuerung um rund 60 Prozent bedeuten. Als etwas günstiger stellt sich mit Gesamtkosten in Höhe von rd. 818 Tsd. EUR/a das Szenario Gelber Sack dar, da im Vergleich zum Szenario Wertstofftonne für den ZAK insbesondere keine Dienstleistungskosten für Duale Systeme anfallen (wobei jedoch die Entsorgungskosten für Fehlwürfe und Wertstoffe im ZAK-Restabfall etwas höher ausfallen).

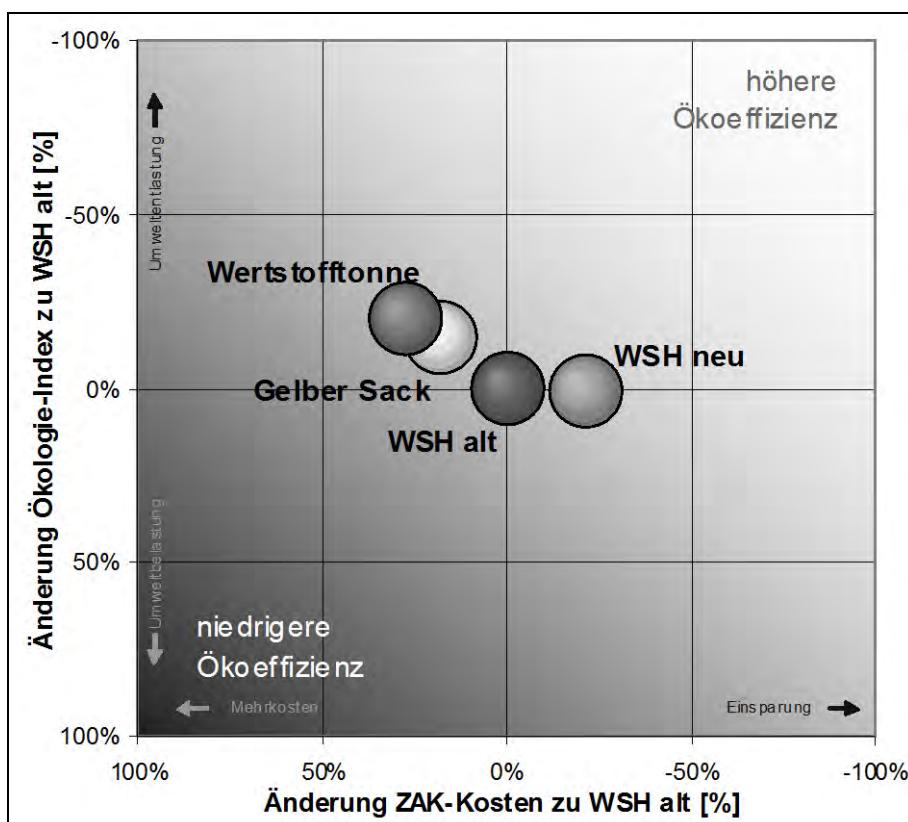


Abbildung 8: Ökoeffizienz-Portfolio des ZAK; Darstellung prozentualer Änderungen im Vergleich zum Szenario WSH alt; dabei Berücksichtigung von Kostenremanenzen

(Quelle: bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011, S. 29)

Entsprechend verändert stellt sich das Ökoeffizienz-Portfolio dar (vgl. Abb. 8). Im Vergleich der untersuchten Erfassungssysteme ist das Szenario WSH neu die ökoeffizienteste Lösung. Die Ökoeffizienz des Szenario WSH alt ist ähnlich derer der Holsystem-Szenarien Gelber Sack und Wertstofftonne. Im Vergleich der Holsystem-Szenarien untereinander sind keine signifikanten Unterschiede in der Ökoeffizienz auszuweisen.

Bemerkt sei, dass dieses Ökoeffizienzergebnis die bifa-Untersuchung widerspiegelt^[15].

2.3.2 Exkurs: Kosten des „Ameisenverkehrs“

Die Erweiterung der Kostenperspektive externen Kosten der Stakeholder Bürger, wollen wir in Form eines Exkurses darbieten. Hierbei geht es, wie ausgeführt, um eine Abschätzung speziell der Aufwendungen für den „Ameisenverkehr“, d.h. dem Individualverkehr der Bürger zu den Wertstoffhöfen/-inseln im Rahmen des Bringsystems. Dieser Individualverkehr fällt insbesondere bei den Szenarien WSH alt und WSH neu für die Fraktionen LVP und StNVP an. Bei den Szenarien Gelber Sack und Wertstofftonne ist der Ameisenverkehr hingegen eher unbedeutend, geht es

doch hier nur noch um die Abfallfraktion StNVP, die in mehr oder weniger geringen Mengen weiterhin von den Bürgern per Bringsystem dem ZAK angedient werden.

Nachstehende Kalkulation legt die von uns spezifizierte Mengen- und Wertkomponenten der externen Kosten offen. Hierbei wurden bestimmte Annahmen getroffen, wozu es sicherlich auch andere Sichtweisen geben kann. Gleichwohl soll unsere Rechnung eine Größenordnung vorgeben und den Einfluss dieses Kostenfaktors auf das Ergebnis der Ökoeffizienzbetrachtung aufzeigen. Die Kosten für die Aufwendungen der Bürger, welche bei den vier Systemvarianten im Rahmen der Primärlogistik im Bringsystem tätig sind, lassen sich für das Fallbeispiel des ZAK wie folgt abschätzen:

Die Kosten für die Aufwendungen der Bürger, welche bei den vier Systemvarianten im Rahmen der Primärlogistik im Bringsystem tätig sind, lassen sich für das Fallbeispiel des ZAK wie folgt abschätzen:

(1) Mengenkomponente Individualverkehr durch Bürger:

- durchschnittliche Wegstrecke zum Wertstoffhof hin und zurück: 4,79 km
- Menge LVP pro Anlieferung: 1,97 kg bei Szenario WSH alt, 3 kg bei Szenario WSH neu
- Menge StNVP (kleinteilige Metalle) pro Anlieferung: 3,99 kg bei allen vier Szenarien
- Anteil LVP pro Anlieferung: 50 % (d.h. die übrigen 50 % sind die Anteile anderer Abfallfraktionen, z.B. Glas und PPP)
- Anteil StNVP (kleinteilige Metalle) pro Anlieferung: 7,5 % der angelieferten Altmetalle
- demgemäß beläuft sich die Mengenkomponente bei LVP auf anrechenbare 1.216 km/t (WSH alt) bzw. 798 km/t (WSH neu), und bei StNVP auf anrechenbare 90 km/t (bei allen vier Szenarien)

(2) Wertkomponente Individualverkehr durch Bürger:

- Kilometerpauschale für Kraftwagen 0,30 EUR/km (dies ist der gegenwärtig steuerrechtlich anerkannte Ansatz; mit diesem Pauschalbetrag sind sämtliche üblicherweise mit dem Betrieb des Fahrzeugs verbundenen Aufwendungen abgegolten, so insbes. Treibstoffkosten, Kraftfahrzeugsteuern, Versicherungsprämien, übliche Reparaturkosten, Aufwendungen für die Garage und Anschaffungszinsen)^[16]

Mit den spezifischen Mengenkomponenten für LVP bzw. StNVP und der einheitlichen Wertkomponente von 0,30 EUR/km errechnen sich folgende Kosten für das Bringsystem durch die Bürger im jeweiligen Wertstofferfassungsszenario:

	WSH alt (bis 2009)	WSH neu (Wertstoffsack ab 2010)	Gelber Sack	Wertstofftonne
Stückkosten Individualverkehr LVP	365 EUR/t	240 EUR/t	-	-
Stückkosten Individualverkehr StNVP	27 EUR/t	27 EUR/t	27 EUR/t	27 EUR/t
Menge LVP Individualverkehr	4.032 t/a	4.904 t/a	-	-
Menge StNVP Individualverkehr	351 t/a	321 t/a	321 t/a	88 t/a
Kosten des Individualverkehrs Gesamt	1,48 Mio. EUR/a	1,18 Mio. EUR/a	8.673 EUR/a	2.365 EUR/a

Abbildung 9: Kosten des Individualverkehrs durch Bürger im Rahmen des Bringsystems

Es ist unmittelbar einsichtig, dass sich unter Einbeziehung dieser für den ZAK „externen“ Logistikkosten die beiden (reinen) Bringsysteme WSH alt und WSH neu gegenüber den alternativen Holsystemen Gelber Sack und Wertstofftonne kostenmäßig als wesentlich ungünstiger darstellen. Dies wird auch bei einem Vergleich mit Daten aus der Literatur deutlich. So werden in einer aktuellen UBA-Studie die Erfassungskosten von LVP und StNVP im Holsystem mit ungefähr 120 EUR/t veranschlagt. Dies entspricht einem Drittel bzw. der Hälfte der hier abgeschätzten Stückkosten der Bringsysteme WSH alt und WSH neu.

Entsprechende Auswirkungen ergeben sich für die Ökoeffizienzrelationen der betrachteten Systemvarianten. Abbildung 10 zeigt die entsprechend angepasste Kostenbetrachtung. Kostenmäßig günstigstes Szenario ist nunmehr der Gelbe Sack.

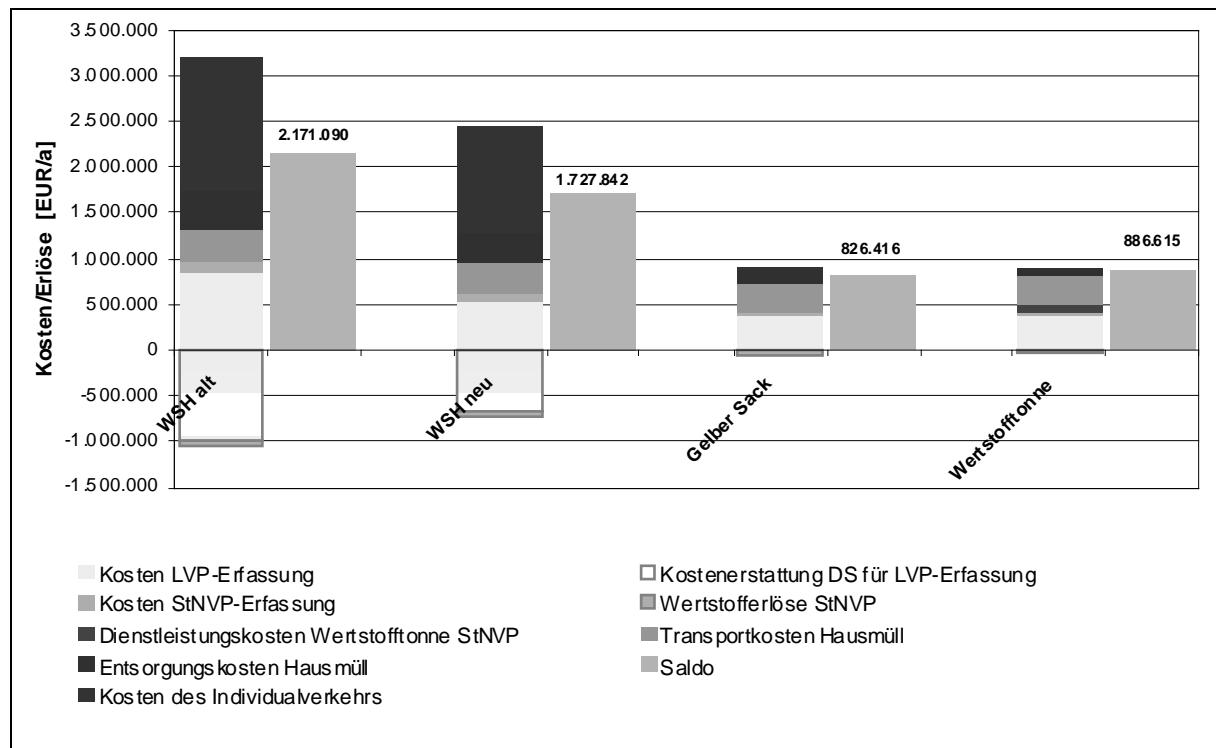


Abbildung 10: Entsorgungskosten am Fallbeispiel des ZAK mit Berücksichtigung von Kostenremanenzen und Kosten des Individualverkehrs; Bezugseinheit: Entsorgung von 28,3 kg/Ew Abfallmenge im Jahr; positive Werte = Kosten; negative Werte = Erlöse

3 Fazit

Die Ausführungen zur Ökoeffizienzanalyse und im speziellen zur Kostenbetrachtung haben gezeigt, dass man in Abhängigkeit der Perspektive zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen kann.

Bei basaler Kostenbetrachtung im Sinne einer Systemumstellung auf der „Grünen Wiese“ erscheint die Wertstofftonne am ökoeffizientesten. Dies entspricht wohl auch der Intention des § 10 Abs. 1 Nr. 3 KrWG, wonach als geeignetes Erfassungssystem expressis verbis die Wertstofftonne angesprochen wird. Allerdings spiegelt dies in der Regel nicht die realen Verhältnisse wider. Im Fallbeispiel zeigt sich, dass aufgrund von Kostenremanenzen Kostenmehrungen verursacht werden, welche die Vorteilhaftigkeitsrelationen zugunsten des bestehenden Systems WSH neu verändern. Diese für den ZAK relevante Perspektive wurde in der bif-a-Untersuchung zugrunde gelegt^[18]. Kostenremanenzen sind beim ZAK durch den bereits vorhandenen Bestand an Entsorgungseinrichtungen vorgegeben, so insbesondere die gut ausgebauten

Erfassungslogistik in Form von Wertstoffhöfen und -inseln sowie das MHWK für die Entsorgung von Restabfällen. Veränderungen der Stoffströme und Aufgabenauslagerungen bewirken hier auf

Sicht Unterauslastungen und Leerkosten, welche bei Systemumstellung den neuen Systemvarianten zuzurechnen sind.

Solche Effekte können übrigens auch bei öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern mit vergleichsweise „schlanker“ Entsorgungsinfrastruktur auftreten, d.h. Verzicht auf Eigenanlagen und stattdessen umfängliche Einbindung von beauftragten Dritten auf Basis von Dienstleistungsverträgen. Eine Kostenbindung ergibt sich hier bei langfristigen Verträgen oder durch „bring-or-pay“-Regelungen (d.h. vertraglich fixierte Mengen respektive kostenträchtige Pönalen)^[19].

Interessant erscheint nun, dass bei Erweiterung des Betrachtungshorizonts speziell um die Belange der Stakeholder Bürger die neuen Systemvarianten Gelber Sack und Wertstofftonne wiederum stark an Attraktivität sprich Ökoeffizienz gewinnen. Durch ein Holsystem für LVP und auch StNVP lassen sich die insgesamt doch sehr hohen externen Kosten (so unsere Abschätzung) für den Individualverkehr der Bürger zu den Wertstoffhöfen und -inseln fast komplett einsparen (natürlich verbunden mit komplementären Kostenbelastungen für die Dualen Systeme). Insofern könnte man meinen, mit dieser Kostenperspektive den korrekten Blickwinkel für den ZAK-Systemvergleich gefunden zu haben. Allerdings liegen die individuellen Transportkosten pro Kopf und Monat bei nur 57-86 Cent. Auch gilt zu beachten, dass mit den externen Kosten für die Bürger auch weitergehender Nutzen verbunden sein kann, der in der vorliegenden Betrachtung nicht berücksichtigt ist. Angesprochen sind hier Synergieeffekte. So werden beim „Ameisenverkehr“ auch zahlreiche andere Wertstoff- bzw. Abfallfraktionen zu den Wertstoffhöfen verbracht, kombiniert mit weiteren Erledigungen (Einkauf etc.). Zudem erbrachte eine stichprobenartige Bürgerbefragung, dass ein nicht unerheblich Teil der ZAK-Kunden mit dem Wertstoffhofbesuch auch kommunikative und soziale Annehmlichkeiten verbindet: Man kann sich dort mit dem Personal „nett unterhalten“, trifft Nachbarn, etc^[20].

Welche der aufgezeigten Kostenperspektiven nun anzuwenden ist, hängt sicherlich vom Informationsempfänger bzw. „Entscheider“ ab. Anlagentechniker benötigen für Systemoptimierungen grundlegende Kosteninformationen mit Allgemeincharakter. Der Geschäftsführer einer öffentlichen Entsorgungseinrichtung bzw. der zuständige Kommunalpolitiker hingegen benötigt spezifische Kosteninformationen, denn hier determinieren reale Rahmenbedingungen und entsprechende Kosten die Entsorgungsgebühren und damit die Zufriedenheit der Bürger in der jeweiligen Gebietskörperschaft. Insofern ist die Erweiterung des Betrachtungshorizonts um die weiteren Belange der Stakeholder fließend. Der Einbezug externer Kosten für den Individualverkehr der Bürger in die Ökoeffizienzanalyse ist hier ein erster Ansatz. Die umfänglichste Perspektive würde die ökonomischen, ökologischen und gesellschaftlich-sozialen externen Effekte bei sämtlichen Stakeholdern zu fassen versuchen. Adressat solcher Informationen wäre dann die übergeordnete (Umwelt-) Politik respektive Wissenschaft.

3 Literatur

- [1] Vgl. dazu die Erläuterungen in Schink, A. / Versteyl, A. (Hrsg.): KrWG – Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Berlin 2012, Rdnr. 40 ff. zu § 10 KrWG (Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft).
- [2] Vgl. bspw. o.V.: Umweltminister Altmaier geht Wertstoffgesetz an, in: EUWID RE, Nr. 25/2012, S. 24.
- [3] Vgl. für einen Überblick UBA (Hrsg.): Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung, Teilvorhaben 2: Finanzierungsmodelle der Wertstofftonne, UBA-Texte 10/2011, Dessau 2011, S. 18 ff.
- [4] Vgl. Wiemer, K. / Kern, M. / Raussen, T. (Hrsg.): Von der Verpackungs- zur Wertstofftonne – Konsequenzen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, Witzenhausen 2012, S. 81 ff.; o.V.: Hauptstadt auf dem Weg zur einheitlichen Klimatonne, in: EUWID RE, Nr. 13/2012, S. 1-2.
- [5] Vgl. in diesem Sinne BMU: Thesenpapier zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofferfassung, BMU-Pressemitteilung vom 18.7.2012.
- [6] Vgl. zum folgenden detailliert bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011.
- [7] Vgl. zum folgenden detailliert bifa Umweltinstitut: Praxishilfe zur Durchführung von Ökoeffizienzanalysen als Instrument einer integrierten Produktpolitik (IPP) an einem Beispiel aus der Automobilindustrie, bifa-Text Nr. 26, Augsburg 2004, S. 11 ff.
- [8] Aufgrund der geringen Relevanz für das Untersuchungsthema wurde auf die Auswertung der NH₃-Emissionen im Rahmen der Wirkungskategorie Ökotoxizität verzichtet. Außerdem wurde zur Beschreibung der Wirkungskategorie Ressourcenbeanspruchung nicht der übliche Indikator „kumulierter Energieaufwand (KEA)“ verwendet, sondern der im Rahmen der Untersuchung entwickelte Indikator „Ressourcenverknappungspotenzial“.
- [9] Vgl. UBA (Hrsg.): Bewertung in Ökobilanzen, UBA-Texte 92/1999.
- [10] Vgl. die Normvorgaben zur Durchführung von Ökobilanzen DIN EN ISO 14040 und DIN EN ISO 14044.
- [11] Vgl. zum folgenden detailliert bifa Umweltinstitut: Praxishilfe zur Durchführung von Ökoeffizienzanalysen als Instrument einer integrierten Produktpolitik (IPP) an einem Beispiel aus der Automobilindustrie, bifa-Text Nr. 26, Augsburg 2004, S. 12 und 23 ff.
- [12] Diese Kostenposition wurde aus einschlägigen Literaturdaten abgeleitet; vgl. zur Mengen- und Wertkomponente dieser Kosten UBA (Hrsg.): Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung, Teilvorhaben 2: Finanzierungsmodelle der Wertstofftonne, UBA-Texte 10/2011, Dessau 2011, S. 54 f.
- [13] Vgl. hierzu ausführlich Cantner, J.: Die Kostenrechnung als Instrument der staatlichen Preisregulierung in der Abfallwirtschaft, Heidelberg 1997, S. 177 ff.
- [14] Vgl. dazu z.B. Tondock, R.: Kostenremanenz, in: Controlling, H. 7/2011, S. 361-363.
- [15] Vgl. bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011.
- [16] Bemerkte sei, dass der genannte Pauschalbetrag in Anbetracht ständig steigender Kraftfahrzeugkosten wohl unter den tatsächlichen Aufwendungen liegt.
- [17] Vgl. UBA (Hrsg.): Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung, Teilvorhaben 2: Finanzierungsmodelle der Wertstofftonne, UBA-Texte 10/2011, Dessau 2011, S. 54.
- [18] Vgl. bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011.
- [19] Vgl. hierzu auch Gallenkemper, B. / Becker, G.: Was leisten die neuen Sammelsysteme wirklich? – Eine Sachstandsanalyse, Vortragsunterlagen zum 71. Symposiums des ANS e.V. „Abfallwirtschaft in Städten und Ballungsräumen“ am 26.11.2011 in Braunschweig, S. 10. Bemerkte sei, dass „bring-or-pay“-Klauseln aktuell

rechtlich umstritten sind; vgl. dazu etwa Faber, T.: Oberlandesgericht Hamm kippt „bring-or-pay“-Klauseln, in: Müll und Abfall, H. 5/2012, S. 254-255.

[20] Vgl. bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011, S. 36 f.

bifa Umweltinstitut: Praxishilfe zur Durchführung von Ökoeffizienzanalysen als Instrument einer integrierten Produktpolitik (IPP) an einem Beispiel aus der Automobilindustrie, bifa-Text Nr. 26, Augsburg 2004

bifa Umweltinstitut: Wertstoffhöfe, Gelber Sack und Wertstofftonne, bifa-Text Nr. 55, Augsburg 2011

BMU: Thesenpapier zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Wertstofferfassung, BMU-Pressemitteilung vom 18.7.2012

Cantner, J.: Die Kostenrechnung als Instrument der staatlichen Preisregulierung in der Abfallwirtschaft, Heidelberg 1997

Deutsches Institut für Normung DIN e.V.: DIN EN ISO 14040 – Umweltmanagement – Ökobilanz – Grundsätze und Rahmenbedingungen, Berlin 2006

Deutsches Institut für Normung DIN e.V.: DIN EN ISO 14044 – Umweltmanagement – Ökobilanz – Anforderungen und Anleitungen, Berlin 2008

Faber, T.: Oberlandesgericht Hamm kippt „bring-or-pay“-Klauseln, in: Müll und Abfall, H. 5/2012, S. 254-255.

Gallenkemper, B. / Becker, G.: Was leisten die neuen Sammelsysteme wirklich? – Eine Sachstandsanalyse, Vortragsunterlagen zum 71. Symposium des ANS e.V. „Abfallwirtschaft in Städten und Ballungsräumen“ am 26.11.2011 in Braunschweig

o.V.: Hauptstadt auf dem Weg zur einheitlichen Klimatonne, in: EUWID RE, Nr. 13/2012, S. 1-2

o.V.: Umweltminister Altmaier geht Wertstoffgesetz an, in: EUWID RE, Nr. 25/2012, S. 24

Schink, A. / Versteyl, A. (Hrsg.): KrWG – Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Berlin 2012

Tondock, R.: Kostenremanenz, in: Controlling, H. 7/2011, S. 361-363

UBA (Hrsg.): Bewertung in Ökobilanzen, UBA-Texte 92/1999, Berlin 1999

UBA (Hrsg.): Planspiel zur Fortentwicklung der Verpackungsverordnung, Teilvorhaben 2: Finanzierungsmodelle der Wertstofftonne, UBA-Texte 10/2011, Dessau 2011

Wiemer, K. / Kern, M. / Raussen, T. (Hrsg.): Von der Verpackungs- zur Wertstofftonne – Konsequenzen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, Witzenhausen 2012

Reinhard Holtin

Neue Kommunikation für neue Abfallwirtschaftskonzepte

Recycling gab es immer, zu allen Zeiten. Wiederverwendung von knappen Rohstoffressourcen auch. Insofern sind die neuen Themen auch alte Themen. Nach dem 2. Weltkrieg gab es allerdings mit der massiven Ausweitung der Produktion, speziell von Konsumgütern, im Abfallbereich eine neue Situation: In den 50er und 60er Jahren führte der Wohlstandsmüll zu einer Explosion der Müllmengen. In den 70gern folgte nach dem Aufbau von Deponien und Verbrennungsanlagen der Sevesoschock: Die Toxizität unserer Industrie und Abfallbehandlungsanlagen wurde in den zerstörten Gesichtern der Opfer sichtbar. Basisabdichtungen, Filteranlagen und der Aufbau von flächendeckenden Sammelsystemen mit entsprechenden Anlagen zur Weiterverarbeitung für einfach recycelbare Materialien wurden die Grundlagen für die heutige, ökologisch orientierte, Abfallwirtschaft gelegt. In den Nullerjahren des 2.Jahrtausends schließlich wurde an die in den Aufbaujahren sehr stark an umweltpolitischen Zeilen orientierte Abfallwirtschaft zunehmend die ökonomische Messlatte angelegt. Ökologie und Ökonomie befinden sich jetzt halbwegs im Gleichgewicht, die Systeme funktionieren, die Bürger machen mit, alles könnte so weitergehen, wenn da nicht das „Ressourcenproblem“ wäre:

1 Der Handlungsrahmen

Im Folgenden einige Auszüge aus den Gesetzen, Bestimmungen und Programmen der Bundes, die den Handlungsrahmen für die nächsten Jahre vorgeben.

Auszug aus „Deutsches Ressourceneffizienzprogramm“ beschlossen vom Bundeskabinett am 29.02.2012:

Teil I Programmatische Grundaussagen

1. Ressourceneffizienz – Herausforderung und Chance

Natürliche Ressourcen sind das globale Naturkapital und die Basis allen Wirtschaftens. Ohne natürliche Ressourcen wie z.B. Rohstoffe, Boden, Wasser und Luft kann weder unser täglicher Lebensbedarf gedeckt noch Wohlstand begründet werden. Die globale Ressourcennutzung hat eine Entwicklung genommen, die nicht dauerhaft fortgesetzt werden kann, ohne die Perspektiven zukünftiger Generationen auf wirtschaftlichen Wohlstand und sozialen Zusammenhalt zu beeinträchtigen. Schon jetzt übersteigt die Nutzung von natürlichen Ressourcen die Regenerationsfähigkeit der Erde deutlich^[1]. Dies ist nicht nur eine ökologische, sondern auch eine wirtschaftliche und soziale Herausforderung: Natürliche Ressourcen, insbesondere Rohstoffe, sind wesentliche Produktionsfaktoren und damit Grundlagen unseres Wohlstands, die sich nur in

Grenzen ersetzen lassen. Gleichzeitig bringt aber die Nutzung von Rohstoffen über die gesamte Wertschöpfungskette – von der Gewinnung, über Verarbeitung und Nutzung bis hin zur Entsorgung – Umweltbeeinträchtigungen mit sich, die von der Freisetzung von Treibhausgasen über Schadstoffeinträge in Luft, Wasser und Boden bis zur Beeinträchtigung von Ökosystemen und Biodiversität reichen können.

Ein Großteil der natürlichen Ressourcen ist nur in begrenztem Umfang vorhanden und nicht erneuerbar. Z.B. sind einige wichtige Rohstoffe, wie Erdöl, Kobalt und bestimmte schwere Seltene Erden^[2] immer weniger aus leicht zugänglichen Quellen zu beschaffen. Preissteigerungen und Preisschwankungen, die durch steigende Nachfrage, Spekulation und politische Eingriffe verstärkt werden, sowie Unsicherheiten über die Verfügbarkeit von Rohstoffen können die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Liefer- wie in den Abnehmerländern beeinträchtigen. Nach Schätzungen der Vereinten Nationen wird die Weltbevölkerung von derzeit 7 Milliarden auf mehr als 9 Milliarden Menschen im Jahr 2050 anwachsen. Bevölkerungswachstum und Wohlstandsgewinne in Schwellen- und Entwicklungsländern werden die Nachfrage nach Rohstoffen, Nahrung und Energie weiter ansteigen lassen. Der ProKopf-Verbrauch an Rohstoffen ist derzeit in den Industriekulturen rund viermal höher als in weniger entwickelten Ländern.

Die Verringerung des Rohstoff- und Materialverbrauchs gehört zu den zentralen Herausforderungen einer nachhaltigen Gesellschaft im 21. Jahrhundert^[3]. Diese Herausforderung birgt auch große Chancen: Es liegt in unserer Hand, heute die Weichen dafür zu stellen, dass unsere Nachkommen zukünftig in einer Welt leben, in der wirtschaftlicher Wohlstand für alle mit sozialem Zusammenhalt und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen einhergeht. Ein schonender und gleichzeitig effizienter Umgang mit natürlichen Ressourcen wird eine Schlüsselkompetenz zukunftsfähiger Gesellschaften sein. Deutschland hat die besten Voraussetzungen, beim notwendigen globalen Wandel zu einer ressourceneffizienten Wirtschaftsweise voranzugehen und zu einer der weltweit ressourceneffizientesten Volkswirtschaften zu werden: Innovationskraft, eine moderne Industriestruktur, anspruchsvolle Umweltstandards und ein hohes Nachhaltigkeitsbewusstsein der Bevölkerung tragen dazu bei. Eine Steigerung der Ressourceneffizienz kann so zu einem Markenzeichen Deutschlands werden, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft stärken, neue Arbeitsplätze schaffen und nachhaltig Beschäftigung sichern.

Auszug aus dem Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24.02.2012:

Teil 2

Grundsätze und Pflichten der Erzeuger und Besitzer von Abfällen sowie der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

Abschnitt 1

Grundsätze der Abfallvermeidung und Abfallbewirtschaftung § 6 Abfallhierarchie

(1) Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung stehen in folgender Rangfolge:

1. Vermeidung,
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung,
3. Recycling,
4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung,
5. Beseitigung.

(2) Ausgehend von der Rangfolge nach Absatz 1 soll nach Maßgabe der §§ 7 und 8 diejenige Maßnahme Vorrang haben, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Be- wirtschaftung von Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet. Für die Betrachtung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt nach Satz 1 ist der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde zu legen. Hierbei sind insbesondere zu be- rücksichtigen.

1. die zu erwartenden Emissionen,
2. das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen,
3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie
4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen.

Die technische Möglichkeit, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die sozialen Folgen der Maß- nahme sind zu beachten.

Auszug aus dem Gutachten „Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Erstel- lung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms:“ (Ökoinstitut Darmstadt Dezember 2010 im Auftrag des Umweltbundesamtes)

Die Vielzahl der in Deutschland durchgeföhrten Maßnahmen weist ein weites Spektrum auf und deckt die in der AbfRRL aufgeführten Beispiele fast vollständig ab. Die zusammengetragenen Maßnahmen stellen eine gute Basis für ein bundesweites Abfallvermeidungsprogramm dar. Das Augenmerk muss daher nach Einschätzung der Gutachter weniger auf der Neuentwicklung von Instrumenten und Maßnahmen liegen, sondern insbesondere auf einer guten Koordination und Vernetzung dieser Einzelprojekte.

Auszug aus „Deutsches Ressourceneffizienzprogramm“, beschlossen vom Bundeskabinett am 29.02.2012

Handlungsansatz 8: Schaffung öffentlichen Bewusstseins

Geänderte, Ressourcen sparende Verhaltensweisen und die Bevorzugung von ressourceneffizien- ten Technologien benötigen Information, Motivation und Qualifikation. Von zentraler Bedeutung sind somit Bildungsmaßnahmen auf allen Ebenen: Von der allgemeinen Bewusstseinsbildung zur Ressourcenschonung und-effizienz (allgemeinbildende Schulen, allgemeine Erwachsenenbi- lding) bis hin zur berufsbezogenen Bildung (Hochschulen, ~~Ausbildung~~ (betriebliche) Weiterbil-

dung). Mit den Instrumenten der Umweltkommunikation und Verbraucherinformation kann der Weg zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung weiter unterstützt und vorangetrieben werden. Umweltkommunikation und Verbraucherinformation können hierbei an das in Deutschland stark ausgeprägte öffentliche Bewusstsein für Abfall, Umwelt- und Klimathemen anknüpfen. Ein wesentliches Mittel dazu ist die Aktivierung relevanter Akteure, u.a. Lehrkräfte, aber auch Verbraucherzentralen und sonstiger Einrichtungen der Bürgerinformation als Multiplikatoren. Die Bundesregierung wird dazu gezielt bei gesellschaftlichen Schlüsselgruppen um Unterstützung und aktives Engagement werben. Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit den Bundesländern dafür werben, dass Kenntnisse über Ressourceneffizienz als Kernkompetenz verantwortungsbewussten Handelns in der schulischen Bildung breit verankert werden. Die Bundesregierung wird dies durch Angebote der Öffentlichkeitsarbeit und durch Unterrichts- und Informationsmaterialien zur Ressourceneffizienz unterstützen. So entwickelt der BMU-Bildungsservice derzeit Unterrichtsmaterialien für die Sekundarstufe und unterstützt die Verbreitung anderer geeigneter Materialien.

Das ist alles nicht wirklich neu, neu ist die Übereinstimmung der Ziele, die Konzentrierung. Übereinstimmung besteht vor allem darin, dass die Ziele nur im gemeinsamen, konzentriertem und abgestimmtem Handeln erreicht werden können. Ein entscheidender Baustein zur Zielerreichung ist die Einbeziehung der konsumierenden Menschen, der Bürger, der Verbraucher. Ressourceneffizienz ist sicher eine Kernanforderung an die produzierende Industrie, ist aber auch eine Anforderung an die Abfallwirtschaft. Die kommunale Abfallwirtschaft ist mit ihrer „end of the pipe“ Aufgabe nahe an den Materialien und an den Menschen und hat gerade in ihrer öffentlichen Beauftragung auch eine besondere gesellschaftliche Funktion.

2 Die Handlungsfelder

In Auswertung der wesentlichen Aussagen der o.g. Regelungen und Programmen und der Diskussion der letzten Jahre identifizierte ich (ohne Anspruch auf Vollständigkeit und wissenschaftlichen Nachweis) nach dem Ende der „ex und hopp Wohlstandsmüllparty“ sechs, im Wesentlichen nicht neue, teilweise nur wieder auferstandene, Handlungsfelder für die kommunale Abfallwirtschaft:

- Aktivitäten zur Stärkung der Abfallvermeidung
- Ausweitung der Bioabfallsammlung
- Berücksichtigung der demografische Entwicklung
- Intensivierung der Sammlung von Elektroaltgeräten, insbesondere von hochwertigen
- Weitere Trennung der Sperrmüllfraktion
- Aktivitäten zur Stärkung der Vorbereitung zur Wiederverwendung

Die Bearbeitung dieser Handlungsfelder wird im ersten Schritt zu einer Überarbeitung und Anpassung von Abfallwirtschaftsplänen und –konzepten führen und schließlich auch die kommunale Abfallwirtschaft in die Verantwortung nehmen.

3 Der Handlungsbedarf

Zur Identifizierung des Handlungsbedarfes habe ich eine kurorischen Bewertung der aktuellen Situation der kommunalen Abfallwirtschaft vorgenommen.

Tabelle 1: Bewertung der bestehenden Sammelsysteme aus kommunikativer Sicht unter Berücksichtigung eigener Erfahrungen und Einschätzungen ohne wissenschaftlichen Anspruch

Material/ Handlungsfeld	Qualität der Sammlung	Quantität der Sammlung	Bequem- lichkeit der Handhabung für den Nutzer	Akzeptanz des System durch den Nutzer überhaupt	Ökologisches Hintergrund- Wissen beim Nutzer zu diesem Sam- melsystem	Ökologische Relevanz der Sammlung	Handlungs- Bedarf
Glas	++	+	+	++	+	+	./.
PPK	++	+	++	++	+	+	./.
Bioabfall	+	+/-	+/-	+/-	+	++	XX
LVP	-	+	+	+	-	+	XX
E-Geräte	+/-	-	-	+/-	-	+++	XXX
Textil	+	+	+	+	+/-	+	./.

Tabelle 2: Bewertung des ökologischen Hintergrundes der übrigen Handlungsfelder hinsichtlich der Handlungsrelevanz aus kommunikativer Sicht unter Berücksichtigung eigener Erfahrungen und Einschätzungen ohne wissenschaftlichen Anspruch

Handlungsfeld	Ökologisches Hintergrund- wissen beim Bürger zu diesem Handlungsfeld	Ökologische Rele- vanz des Handlungs- feldes	Handlungsbedarf
Vorbereitung zur Wiederverwendung	-	+++	XXX
Abfallvermeidung	-	+++	XXX
Weitere Trennung der Sperrmüllfraktion	+/-	++	XX

Die Berücksichtigung der demografischen Entwicklung hat keinen expliziten eigenen ökologischen Hintergrund, sondern dient der Erhaltung der Akzeptanz der ökologisch orientierten Abfallwirtschaft unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, muss aber gleichwohl intensiv kommunikativ begleitet werden.

Der größte Handlungsbedarf besteht nach dieser Bewertung bei den Handlungsfeldern:

- o Aktivitäten zur Stärkung der Abfallvermeidung
- o Ausweitung der Bioabfallsammlung
- o Berücksichtigung der demografische Entwicklung

In allen 3 Handlungsfeldern besteht vor allem Bedarf an der Vermittlung von ökologischen Hintergründen und zukünftigen Notwendigkeiten, also vorrangig eine kommunikative Aufgabe. Insgesamt beinhalten alle sechs von mir identifizierten Handlungsfelder aus meiner Sicht keine besonderen technischen Herausforderungen. Teilweise sollten effiziente logistische Lösungen entwickelt werden, überwiegend aber sind es kommunikative Herausforderungen.

4 Die Aufgabenfelder

Dies sei am Handlungsfeld „Weitere Trennung der Sperrmüllfraktion“ erläutert. In Deutschland gibt es im Wesentlichen 3 Arten der Sperrmüll einsammlung:

1. Quartalsweise in definierten Straßen oder Quartieren ohne Anmeldung
 - inzwischen wenig verbreitet
2. Bestellsystem, Bereitstellung an Straße
 - stark verbreitet
3. Schonende Abfuhr, nur Herausholung aus Haushalt, keine Bereitstellung an Straße
 - noch wenig verbreitet

In den meisten Fällen werden die Sammlungen durch ein Bringsystem ergänzt. Die schonende Abfuhr ermöglicht eine in hohem Maße sortenreine und materialschonende Erfassung, bietet Voraussetzungen für die Vorbereitung zur Wiederverwendung trägt und nicht zuletzt deutlich zur Verbesserung der Stadtsauberkeit bei. Davon ausgehend, dass diese Art der Sperrmüllsammlung unter ökologischen Aspekten der sinnvollste Weg ist, stellt sich die Frage, welches die wesentlichen Aufgabenfelder zur Umsetzung sind. Das Verfahren selber und auch der Weg zur Umstellung dahin ist erprobt (Beispiel Stadtreinigung Hamburg). Eine Umsetzung würde selbstverständlich umfangreiche logistische Planungen und erhebliche organisatorische Veränderungen innerhalb des Abfuhrbetriebes erfordern. Hauptthema wird aber nach der Konzeptentwicklung die Politikberatung und -überzeugung, die Information und Akzeptanzberatung gegenüber den Bürgern sowie der Aufbau von Kommunikations- und Bestellkanälen für die Bürger. Besondere technische Herausforderungen sind nicht zu erwarten. Ich will die operativen Herausforderungen, die logistischen Notwendigkeiten und die Kosten nicht gering schätzen, nur: Die wesentliche Herausforderung für die kommunale Abfallwirtschaft wäre bei einem solchen Umstellung die Kommunikation, die Kommunikation mit der Politik, die innerbetriebliche Kommunikation und die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern. Gleicher gilt für die Intensivierung der Erfassungsmengen für Elektroaltgeräte, speziell von komplexen, vermeintlich noch werthaltigen Geräten wie Computer und Handys sowie für die Stärkung der Abfallvermeidung. Hier kommt der Vermittlung von ökologischen Zusammenhängen eine besondere Bedeutung zu.

Tabelle 3: Die o.g. Handlungsfelder führen zu folgenden Aufgabenfeldern:

Handlungsfelder	Aufgabenfelder
Aktivitäten zur Stärkung der Abfallvermeidung	Kommunikation
Ausweitung der Bioabfallsammlung	Anlagentechnik Logistik Kommunikation
Berücksichtigung der demografische Entwicklung	Logistik Kommunikation
Intensivierung der Sammlung von hochwertigen Elektroaltgeräten	Logistik Kommunikation
Weitere Trennung der Sperrmüllfraktion	Logistik Kommunikation
Aktivitäten zur Stärkung der Vorbereitung zur Wiederverwendung	Logistik Kommunikation

Daraus ergibt sich ein Kernsatz:

Die anstehenden Aufgaben in der kommunalen Abfallwirtschaft sind ohne Kommunikation nicht lösbar.

Besonderheit: Die Stärkung der Abfallvermeidung ist ausschließlich Kommunikation

4.1 Das Aufgabenfeld Kommunikation

Das Aufgabenfeld Kommunikation umfasst unterschiedliche didaktische und methodische Ansätze und sowie strategische und operative Aufgaben:

- o **Information**, das beinhaltet die klassische Information über Printmedien, Internet etc.
- o **Beratung**, das beinhaltet eine individualisierte Wissensvermittlung, in der Regel face to face, die verstärkt auf ökologische Zusammenhänge abhebt.
- o **Bildung**, das beinhaltet eine Wissensvermittlung über ökologische Zusammenhänge, meist in Gruppenzusammenhängen, aktivierend ohne den erhobenen Zeigefinger, ohne Vorschriften sondern aufklärend.
- o **Vernetzung**, das beinhaltet einen intensiven Wissens- und Erfahrungsaustausch der Experten und Akteure, um voneinander zu lernen, Best Practice-Verfahren kennen und anwenden und Aktivitäten koordinieren zu können. Ausweitung der Bioabfallsammlung
- o **Kooperation**, das beinhaltet das Bestreben, im Sinne einer Effizienzsteigerung, zur Schonung von materiellen und personellen Ressourcen in möglichst viele Aktivitäten mit anderen Betrieben, Behörden und NGO's gemeinsam zu finanzieren, zu entwickeln und umzusetzen

Tabelle 4: Kommunikationsaufgaben der kommunalen Abfallwirtschaft für Handlungsfelder

Handlungsfeld	Kommunikationsaufgabe	Gebiet
Aktivitäten zur Stärkung der Abfallvermeidung	Vernetzung Beratung Bildung Kooperation	regional+überregional regional regional regional+überregional
Ausweitung der Bioabfallsammlung	Information Beratung	regional regional
Berücksichtigung der demografischen Entwicklung	Vernetzung Information Beratung Kooperation	regional+überregional regional regional regional
Intensivierung der Sammlung von Elektrogeräten	Vernetzung Information Beratung Bildung	regional+überregional regional regional regional
Weitere Trennung der Sperrmüllfraktion	Vernetzung Information Beratung Kooperation	regional+überregional regional regional regional
Aktivitäten zur Stärkung der Vorbereitung zur Wiederverwendung	Vernetzung Kooperation Beratung Bildung	regional+überregional regional regional regional

Die zentralen zukünftigen Aufgabenfelder zur Lösung der an die kommunale Abfallwirtschaft gestellten Anforderungen der nächsten Jahre sind der Aufbau und Ausbau von Vernetzung und Kooperation. Es gibt bundesweit betrachtet in allen Handlungsfeldern zahlreiche erfolgreich umgesetzte Ansätze und Projekte. Die gegenseitige Kenntnis darüber ist begrenzt und häufig will eine Gebietskörperschaft DIE eigene Lösung entwickeln. Mit einer breiten Vernetzung und dann der Bereitschaft „fremde“ Ideen zu übernehmen können Best- Practice –Lösungen zum Standard werden. Mit einer regionalen und überregionalen Kooperation, bei der regionaler „Eitelkeiten“ ggf. zurückgestellt werden, könnten deutlich mehr Projekte kostengünstig und mit mehr Wirkung aufgestellt und umgesetzt werden.

5 Die Renaissance der Abfallberatung

In den meisten kommunalen Betrieben werden die personellen Ressourcen für die genannten umfangreichen kommunikativen Aufgaben zur Erreichung der bundesweit gesetzten Ziele nicht vorhanden sein. Das hat nicht zuletzt zu tun mit dem weit verbreiteten Rückbau der Abfallberatung, der Abfallberatung, die in den 80er und 90er Jahren das jetzige, breit akzeptierte Entsorgungssystem, kommunikativ aufgebaut und gegenüber den Bürgern zur Akzeptanz gebracht. Nun stehen neue Herausforderungen an und es werden wieder Kolleginnen und Kollegen ge-

braucht, die engagiert, mit einer ökologisch begründeten Motivation, die Notwendigkeit einer noch weitergehend als bisher ökologisch orientierten Abfallwirtschaft vermitteln.

Wir brauchen wieder eine Abfallberatung, die eine klare Aufgabe und ein klares Ziel hat. Es sollte aber eine NEUE Abfallberatung sein:

Sicher eine Abfallberatung zur Information, Beratung und Bildung der Bürger, der Kunden, der Nutzer. Aber auch eine Abfallberatung zur Beratung der Entscheider: Was ist umsetzbar, was kann zur Akzeptanz gebracht werden, wo braucht es vielleicht eine Bürgerbeteiligung, wie kann Wissenstransfer stattfinden? Die neue Abfallberatung muss Vernetzungen und Kooperationen entwickeln und aufbauen können, um die Chance zu haben, von Kirchturmlösungen wegzukommen, voneinander zu lernen, regional und national gemeinsame Lösungen finden und gemeinsam Aktionspakete schnüren und neue Wege der Wissensvermittlung finden und gehen zu können. Die Abfallberaterinnen und Abfallberate sind die Schnittstelle zu den Akteuren. Diese Schnittstellenarbeit, die überzeugen muss, die Glaubwürdigkeit herstellen muss für neue Konzepte, die kann nicht die Broschüre, nicht der Internetauftritt, nicht Facebook und nicht Twitter leisten, auch nicht das Callcenter, sondern nur Kolleginnen und Kollegen, die in direkten Kontakt mit den Akteuren treten. Logistisch und technisch stellen die neuen Konzepte für kommunale Abfallwirtschaft keine besondere Herausforderung dar, auch kommunikativ geht es nicht um Hexerei, vieles ist schon da, für das Meiste gibt es schon gute Lösungen. Wir sollten nur bereit sein, voneinander zu lernen, gute Lösungen von anderen zu übernehmen. Dafür braucht es Vernetzung und Kooperation. Dazu gehört aber auch, einen langen Atem zu haben und die notwendigen kommunikativen Ressourcen bereit zu stellen, um die nächsten abfallwirtschaftlichen Wege mit den Bürgerinnen und Bürger in unseren Regionen gemeinsam gehen zu können.

6 Best Practice-Beispiele

6.1 Handlungsfeld Aktivitäten zur Stärkung der Abfallvermeidung

„Tour Global - mit uns auf Spurensuche gehen“ der Entsorgung Kommunal in Bremen:

Die neue Tour Global von Entsorgung kommunal lädt Schülerinnen und Schüler der 4. bis 11. Klasse und interessierte Erwachsenengruppen ein, sich auf eine aktive, spannende Spurensuche anhand zweier Produkte zu begeben, welche eng mit der Lebenswelt von Jugendlichen verknüpft sind. Die interaktive Ausstellung ist in die Module "Textilien" und "Unterhaltungselektronik" aufgeteilt. An den Beispielen einer Jeans und eines T-Shirts, eines Computers wird an verschiedenen Lernstationen erlebbar, wie sich privates Konsumverhalten in einer globalisierten Welt auswirkt. Es werden unter anderem Computer demontiert, Handlungsalternativen erspielt und Reiserouten gemessen. Unter Einbeziehung der Konzepte des ökologischen Rucksacks und des ökologischen Fußabdrucks, untersucht und bearbeitet jeder die Aspekte des Lebenszyklus von Jeans, T-Shirt und Computern in der Produktion, im Gebrauch und bei der Entsorgung. Das Konzept der Ausstellung orientiert sich an den Kriterien der Bildung für nachhaltige Entwicklung der UNESCO.

Die Deutsche UNESCO-Kommission hat die „Tour Global - Mit uns auf Spurensuche“ als Projekt der UN-Dekade „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ ausgezeichnet. Die Schülerinnen und Schüler arbeiten als Halbklasse in jeweils einem Modul und tauschen nach einer Pause. Je nach Schulstufe werden die Anforderungen variiert. Die Schulklassen oder Gruppe wird mit einem Bus abgeholt und zurückgebracht. Das Angebot ist kostenlos.

Ein Film des NDR über die Tour Global <http://www.gfas-bremen.de/tourglobal.html>

6.2 Handlungsfeld Vorbereitung zur Wiederverwendung

Die Bauteilbörse Bremen hat das Ziel, möglichst viele gebrauchte Bauteile, die bei Abbruch oder Umbau anfallen und wieder zu verwenden sind, weiter zu vermitteln. Damit wendet sich die Börse gleichermaßen an Privatleute, Handwerksbetriebe, Abrissunternehmen, Baugesellschaften, Planungsbüros und Behörden.

Wie funktioniert das?

Wenn bei Umbau, Sanierung oder bei Abbruch Bauteile überzählig sind, rufen Sie uns an (0421 5796088) oder senden Sie uns Fotos an info@bauteilboerse-bremen.de. Wir kommen auch vorbei und beraten Sie vor Ort. Wir bauen auch gerne selbst aus. So gelangen funktionstüchtige Bauteile in die Wiederverwendung und nicht auf den Müll ODER Sie bieten Ihr Bauteil über unsere Webseite selbst an: Über "Bauteile anbieten" füllen Sie das Formular bzgl. Bauteilart, Abmessung, Preis und Adresse (wo das Bauteil lagert) aus. Das Bauteil verbleibt bei Ihnen und Sie legen den Preis selbst fest. Dafür nehmen wir eine Bearbeitungsgebühr und Ihr Bauteil steht auf unserer Webseite zum Verkauf. Die KundInnen melden sich dann per Telefon oder Email direkt bei Ihnen. Informationen über die angebotenen Bauteile können jederzeit über die Internetseite www.bauteilboerse-bremen.de abgerufen werden. Bei Kaufinteresse kann das Bauteil im Lager besichtigt werden oder die Börse stellt den Kontakt zum Anbieter her.

Ein Film von Radio Bremen über die Aktivitäten der Bauteilbörse
<http://www.radiobremen.de/mediathek/index.html?id=076016>

Ulrich Reuter

Kennzahlensysteme – Steuerungsinstrumentarium oder Feigenblatt

Kennzahlensysteme stellen auch in der Abfallwirtschaft oftmals eine ideale Möglichkeit dar, das Unternehmen komprimiert für Entscheider und Aufsichtsgremien darzustellen ohne sich in der Detailvielfalt kaufmännischer und technischer Zahlen zu verlieren. Kennzahlensysteme, die nicht unternehmensspezifisch und empfängergerecht entwickelt wurden, haben aber oftmals nur die Funktion des Feigenblattes. Die Feigenblattfunktion bedeutet in diesem Fall, dass entweder durch eine Vielzahl von Kennzahlen, die nicht unbedingt in einem sachgerechten Zusammenhang stehen, aber auch durch Bildung falscher Kennzahlen zwar ein Steuerungsinstrument projiziert wird, was aber in der Realität hinter den Anforderungen echter Steuerungsinstrumente zurückbleibt. Selbstverständlich steht es jedem Unternehmen frei, sein Kennzahlensystem so aufzubauen, dass es in erster Linie dem Informationsbedürfnis seiner Gremien gerecht wird. Jedoch muss sich jedes Unternehmen fragen, ob es sich damit begnügen kann, ein Kennzahlensystem als „me too“ zu implementieren.

In der kommunalen Abfallwirtschaft steigen die Anforderungen an die Unternehmensleitungen unabhängig von der Rechtsform. Der Ausweg, steigende Kosten des Unternehmens in Form von Gebührenerhöhungen zu kompensieren, ist meistens keine Handlungsoption mehr. Effizienzsteigerung, Rationalisierung und Kostensenkungen stehen im Fokus sowohl der Unternehmensleitungen als auch der Aufsichtsgremien. Richtig aufgebaute Kennzahlensysteme können sowohl das Informationsbedürfnis der Unternehmensleitung befriedigen als auch einen wesentlichen Beitrag zur Information von Gremien leisten. Aber ... Achtung! ... es gibt genügend Fallstricke bei der Planung und Umsetzung von Kennzahlensystemen. Die Suche nach der „eierlegenden Wollmilchsau“ Kennzahlensystem führt schnell zu falschen Ansätzen, fehlerhafter Umsetzung und Ineffizienz. Im Folgenden soll daher nicht so sehr ein spezifisches Kennzahlensystem vorgestellt werden, sondern vielmehr die Schritte und Fallstricke beschrieben werden, die viel zu oft in der Praxis bei der Entwicklung von Kennzahlensystemen gemacht werden.

1 Grundsätzliche Anmerkungen zu Kennzahlensystemen

Die Branche Abfallwirtschaft ist sehr heterogen. Neben den klassischen Einsammelbetrieben oder klassischen Dienstleistern stehen Gesellschaften mit umfangreichem Anlagebetrieb zur Verwertung und Entsorgung aber auch zum Handel mit Wertstoffen, Aufbereitung von Abfall und Wertstoffen, Gewerbeentsorgung usw. Die Branche Abfallwirtschaft unterscheidet unterschiedliche regionale Orientierungen von weltweiten Unternehmen bis hin zu lokalen Kleinunternehmen. Neben Privatunternehmen, börsennotierten Gesellschaften, Familienbetrieben und Kleinunter-

nehmern stehen öffentliche Unternehmen in unterschiedlichen Rechtsformen. Auch die Steuerung des Unternehmens unterliegt unterschiedlichen Abrechnungsmodellen, die basiert auf Marktpreisen, Abrechnung nach öffentlichem Preisrecht, Beachtung des Gebühren-rechts und Preisvorgaben. Auch die Unternehmensphilosophien unterscheiden sich in der Abfallwirtschaft sehr stark. Während große Kapitalgesellschaften in der Regel vom Prinzip des sogenannten „Shareholder Values“ geprägt sind, setzt sich zum Beispiel bei Kommunalunternehmen immer mehr der Begriff „Citizen Value“ durch. Auch die Einflussgrößen bei der Steuerung eines Unternehmens sind vielfältig und gegensätzlich. Auf die Unternehmen wirken in der Regel sowohl die Gesellschafter, bei kommunalen Unternehmen aber auch Politik, lokale und kommunale Einflussgrößen usw. ein. Die Tätigkeit des Unternehmens wird sehr stark durch Rechtsvorschriften, sei es Landes-, Bundes- oder Europarecht aber auch die entsprechende Rechtsprechung beeinflusst. Gerade kommunale Unternehmen sehen sich oft einem Subtilen Lobbyismus von Interessens- und Bürgergruppen ausgesetzt. Nicht zuletzt stellen auch die Mitarbeiter und ihr Engagement eine signifikante Einflussgröße auf das Unternehmen dar.

Daraus kann nur schließen, dass es nicht „**das Kennzahlensystem**“ für die Abfallwirtschaft gibt. Jedes Unternehmen muss sein individuelles System finden bzw. erarbeiten. Es darf und muss aber von den Erfahrungen anderer Unternehmen gelernt werden. Die Planung und Umsetzung eines Kennzahlensystems bedürfen unbedingt entsprechender Analysen des zur Verfügung stehenden Datenmaterials und der realisierbaren IT-Unterstützung. Ein Kennzahlensystem stellt unter Anderem große Anforderungen an die IT-Landschaft eines Unternehmens. Der Markt ist hier wie so oft im IT-Bereich recht unübersichtlich und viele praxisnahe Basismodule fehlen.

2 Definition eines Kennzahlensystems

Worüber reden wir eigentlich, wenn wir von einem Kennzahlensystem sprechen? Die Erfahrung zeigt auch, dass unter Kennzahlensystemen unterschiedliche Vorstellungen bzw. Umsetzungen verstanden werden. Wie kann nun ein Kennzahlensystem definiert werden?

Ein **Kennzahlensystem** bezeichnet eine geordnete Menge von **betriebswirtschaftlichen Kennzahlen**, die miteinander in Beziehung stehen. Das Ziel eines Kennzahlensystems ist es, vollständig über einen Sachverhalt (z. B. Unternehmensbereich, **Rentabilität**) zu informieren.

In **Unternehmen** werden Kennzahlensysteme zum einen für den Erhalt schneller und verdichteter Informationen über die Leistung eines Unternehmens eingesetzt. Zum anderen können sie die Aufgaben der Planung, Kontrolle und Steuerung in einem Unternehmen unterstützen.

Im Gegensatz zu **Performance-Measurement-Systemen** berücksichtigt ein Kennzahlensystem nur monetäre, exakt quantifizierbare Kennzahlen.

Abbildung 1: Definition nach Wikipedia (Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Kennzahlensystem>)

Oder anders definiert, kann die Beschreibung eines Kennzahlensystems wie folgt formuliert werden:

- Ein Kennzahlensystem ist eine geordnete Menge von Daten aus unterschiedlichen Unternehmensbereichen, das über den Geschäftsverlauf und die betriebliche Realität informiert. Es kann monetäre aber auch andere Daten beinhalten und vergleichen.
- Es dient der Steuerung des Unternehmens und richtet sich entsprechend orientiert an unterschiedliche Empfänger in einem Unternehmen.
- Kennzahlen müssen lesbar, möglichst interpretationsfrei, zeitnah zu erstellen sein und bedürfen in der Regel einer intensiven EDV-Unterstützung.

Wenn der Wille zur Erarbeitung eines Steuerinstrumentariums ernst gemeint ist, reicht es nicht nur aus, einige Kennzahlen an die Wand zu projizieren, sondern es muss in der Abstimmung mit den unterschiedlichen Empfängern ein zusammenhängendes System gefunden werden.

Zusammengefasst lassen sich die Anforderungen an Kennzahlensysteme wie folgt darstellen:

- Kennzahlensysteme in der Abfallwirtschaft sollten auch „Performance Measurement-Systeme“ sein, d.h. nicht nur rein kaufmännische Zahlen abbilden, sondern auch Leistungsdaten beinhalten.
- Kennzahlensysteme sind „lebendige Systeme“, d.h. sie müssen Veränderungen im Unternehmen in der abfallwirtschaftlichen Umwelt und geänderten politischen Zielvorgaben angepasst werden.
- Kennzahlensysteme müssen handhabbar sein, d.h. ihre Erstellung sollte in relativ kurzer Zeit nach Stichtagen möglich sein und ohne große zusätzliche personelle Aufwendungen erfolgen können.
- Kennzahlensysteme müssen empfängergerecht sein (hierarchischer Aufbau), d.h. je nach Ebene der Empfänger dieser Kennzahlensysteme müssen für diese entsprechende Daten und Empfehlungen erarbeitet werden können.
- Kennzahlensysteme müssen verständlich sein, d.h. die Daten sollten möglichst wenig Interpretationsspielraum haben.
- Kennzahlen sollten technische und kaufmännische Daten im Zusammenhang erfassen, also nicht nur monetär oder ohne Beziehung zueinander aufgebaut werden.
- Ein Kennzahlensystem muss wirtschaftlich sein, d.h. der wirtschaftliche, organisatorische und personelle Aufwand zur Erstellung und Pflege des Kennzahlensystems sollte in vertretbarem Rahmen bleiben und nicht zu signifikanten Belastungen des Unternehmens führen.

Wie vorstehend dargestellt, wird in der Regel ein hierarchischer Aufbau des Kennzahlensystems empfohlen. Die möglichen Hierarchiestufen eines Kennzahlensystems werden in der nachfolgenden Abbildung dargestellt:



Abbildung 2: Hierarchieebenen eines Kennzahlensystems

Die Schwierigkeit bei der Erstellung liegt nun darin, die Menge der Daten und ihre Bezüge zueinander so abzugrenzen, dass entsprechend des Informationsbedarfs der jeweiligen Hierarchiestufe entsprechende Daten gefunden, entwickelt, abgegrenzt und in notwendigen Bezug zu anderen Daten gesetzt werden. Daraus wird deutlich, dass das Kennzahlenmodell für die Geschäftsführung andere Inhalte erfordert als das Kennzahlensystem für Abteilungsleiter. Auch die Gremien wie Betriebs-/Werksausschuss oder Aufsichtsrat haben spezifische Datenmengen. Ad-hoc-Auswertungen sind schlechte Grundlagen für Kennzahlensysteme. Ein System als Werkzeug zur Unternehmenssteuerung sollte immer eine historische Komponente als Standortbestimmung und Entwicklungsbeschreibung beinhalten.

3 Schritte zur Erarbeitung und Umsetzung eines Kennzahlensystems

Hauptfragen bei der Erarbeitung von Kennzahlensystem sind:

- Worüber will ich mit meinen Kennzahlen informieren?
- Wen will ich mit meinen Kennzahlen erreichen?
- Was will ich mit den erarbeiteten Kennzahlen erreichen?

Daraus folgt, dass die Menge der Kennzahlen nichts über die Qualität eines Systems aussagen kann. Es geht also darum, sich vorzustellen, was man wozu braucht.

Dabei darf der Zeitaufwand für die Erstellung der Kennzahlen in regelmäßiger Folge nicht außer Acht gelassen werden. Es sollte geprüft werden, ob die Basis der gewünschten Kennzahlen im Kontenplan, dem System der Kostenrechnung, Betriebstagebüchern, der Struktur des Wirtschaftsplans, technischen Auswertungen usw. möglich ist bzw. schon realisiert wurde. Es wird auf jeden Fall eine konsistente Datenherkunft zur Vergleichbarkeit mit Vorperioden benötigt. Ohne eine gute EDV-Unterstützung ist eine zügige, dauerhafte Erstellung eines Kennzahlensystems nicht zu erreichen. Die EDV-technische Umsetzung des Kennzahlensystems darf also bei der Planungsarbeit nicht unberücksichtigt bleiben. Wichtig ist auch, sich auf das Wesentliche zu beschränken und nicht alle denkbaren Kennzahlen von vornherein entwickeln zu wollen. Qualität sollte immer Vorrang vor Quantität haben.

Es empfiehlt sich, die erforderlichen oder gewünschten Teilmengen zu Beginn der Umsetzungsarbeiten zu definieren. Beispiele für Teilmengen können sein:

- Gesamtunternehmen
- Produktlinien, Abfallarten, Abfallgruppen, Wertstoffe
- Tätigkeitsbereiche, z.B. Sammlung, Verwertung, Entsorgung, Behandlung, Aufbereitung, Umladung, ...
- Werke, Standorte
- regionale Bezüge, z.B. Städte, Gemeinden, Kreise, Tätigkeitsgebiete, ...
- Kundengruppen, z.B. Kommunen, Gewerbe Kunden, Privatkunden
- Vergleiche mit Plan, Vorperiode, Vorjahr, Vorausschau

Dabei sollten kaufmännische und technische Kennzahlen entwickelt werden, die nach Möglichkeit ein zusammenhängendes Bild über das Unternehmensgeschehen geben. Es muss aber auf jeden Fall berücksichtigt werden, dass technische und kaufmännische Daten, die für eine Kennzahlenbildung verknüpft werden, auch eine sinnvolle Aussage ermöglichen. Es macht z.B. wenig Sinn, bei einem Abfallsammelbetrieb mit einer heterogenen Struktur des Entsorgungsgebiets den Kraftstoffverbrauch pro 100 km Fahrstrecke zu ermitteln bzw. ohne zusätzliche Erläuterungen oder Kennzahlenvertiefungen zu verteilen. Beispiele kaufmännischer Kennzahlen können sein:

- Ergebnis, Teilergebnisse
- Umsatz
- Kostenarten, Kostenstellen, Kostenträger
- Leistungsstunden
- Leistungsmengen
- regionale Daten
- Investitionen
- Finanzierung
- RoiI-Kennzahlen
- Cash-Flow

Für die Ermittlung technischer Kennzahlen können folgende Daten herangezogen werden:

- Mengenauswertung
- entsorgte, behandelte, sortierte, verwertete etc. Mengen
- Energieverbräuche
- Personalstand
- Personaldaten, wie Krankenquote, Überstunden, Unfälle, Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten
- Betriebsdaten, z.B. aus Betriebstagebüchern
- bei Logistikbetrieben Transportleistung, entleerte Gefäße, Transportentfernung
- Stillstandszeiten, Nutzungsfaktoren von Anlagen usw.

Bei der Umsetzung von Kennzahlensystemen werden in der Regel oft folgende Fehler begangen:

- Kennzahlen werden nicht aus den Unternehmenserfordernissen abgeleitet.
- Zu viele und zu komplexe Kennzahlen werden in das System übernommen und der Grundsatz vernachlässigt, dass weniger oftmals mehr ist.
- Die Zusammenhänge von Kennzahlen werden nicht deutlich genug und nicht klar genug dargestellt.
- Kennzahlen bieten zu viele Interpretationsmöglichkeiten oder erfordern zu umfangreiche Erläuterungen.
- Veränderungen im Unternehmen werden im Zeitverlauf nicht berücksichtigt, so dass möglichen Veränderungen von Kennzahlen nicht nachgegangen wird und keine entsprechende Anpassung des Modells erfolgt.
- Kennzahlen bieten viel zu wenig Ansatz für Handlungsempfehlungen und kommen damit über einen beschreibenden Charakter nicht hinaus.
- Widersprüchen in Kennzahlen wird nicht nachgegangen.

Das ist nicht schlimm, wenn diese potenziellen Fehler im Definitions- /Umsetzungsprozess berücksichtigt werden und zu Korrekturen führen. Nach den Definitionen und Prüfung der vorhandenen und gewünschten Daten muss das Kennzahlensystem mit den Datenerstellern und Be richtsempfängern diskutiert werden. Im Rahmen des Prozesses werden Anpassungen unvermeidlich sein. Wenn es in dieser Phase versäumt wird, die Beteiligten in das System zu integrieren wird eine mangelnde Akzeptanz unvermeidlich zu einer deutlichen Reduzierung

Wie kann ich also dem vorstehend beschriebenen Umfeld bei der Entwicklung von Kennzahlen durch konkrete Schritte folgen?

1. Schritt: Definition der Kennzahlen

Was soll berichtet werden?

Wer soll was erhalten?

2. Schritt: Diskussion mit Betroffenen und Empfängern

Überprüfung des Modells

Aufnahme von Änderungen und Ergänzungen

3. Schritt: Prüfung der Datenbasis

Welche Daten sind vorhanden?

Was muss neu ermittelt werden?

Sind Neuprogrammierungen bzw. Änderungen im IT-System erforderlich?

4. Schritt: Überarbeitung der Kennzahlen

Auswertung der vorigen Schritte und Anpassung auf eine realistische Datenbasis des Unternehmens.

5. Schritt: Umsetzungsphase

Erstellung der Auswertungen

Festlegung des Berichtssystems

6. Schritt: Präsentation des Kennzahlensystems

Vorstellung des Systems an die einzelnen Empfängergruppen

7. Schritt: Feedback/Evaluierung

Berücksichtigung der Kommentare der Anwender/Empfänger

Erarbeitung von Anpassungen

8. Schritt: Feste Implementierung des Systems

Durchführung der erforderlichen IT-Programmierungen, Vorstellung des (bis jetzt) finalen Systems.

9. Schritt: laufende Kontrolle der Akzeptanz bzw. des Unternehmensumfelds

Dieser Schritt wird oftmals vernachlässigt.

Ein Kennzahlensystem kann natürlich ohne eine entsprechende IT-Landschaft im Unternehmen nicht dauerhaft effizient eingesetzt werden. Der Markt der EDV-Systeme bietet dazu verschiedene IT-Werkzeuge in unterschiedlicher Ausprägung und mit unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen: SAP-BI, Microsoft Dynamics, Microsoft Office, Open Office, Infor, Branchensysteme und viel mehr. Der Mensch neigt aber dazu, bei der Erfassung komplementärer Informationen nicht nur endlose Zahlenkolonnen zu interpretieren sondern ist in der Regel für die Anwendung von Dashboards, Ampeln, Grafiken, Einbindung von Animationen usw. sehr dankbar, weil diese bei der Darstellung und Auswertung sehr wertvoll sind.

Unter IT-Gesichtspunkten sind aber auch wichtig, eine Einbeziehung in vorhandene Systeme, klare und einfache Schnittstellen, schnelle Verarbeitung und möglichst geringer manueller Auf-

wand. Ein System sollte so aufgebaut sein, dass möglichst wenig „Herrschaftswissen“ einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorhanden ist, sondern auch bei personellen Veränderungen eine Kontinuität des Kennzahlensystems gewährleistet wird. Die Erfahrung macht aber auch deutlich, dass gerade bei gewünschten komplexen Kennzahlen der EDV-technische Umsetzungsprozess überbewertet wird. So wird dann die komplette Ausprägung z.B. im SAP-System gefordert und mit hohem Aufwand umgesetzt, um am Ende nur eine komplizierte Pflege und die Fast-Unmöglichkeit der Anpassung an ein sich änderndes Unternehmensumfeld zur Verfügung zu haben. Das gute alte Microsoft Excel hat da auch mal große Vorteile. Trotz aller Anforderungen an IT muss ein Kennzahlensystem dauerhaft bezahlbar sein und dauerhaft wirtschaftlich bleiben und eine Anpassung an die „sich drehende Unternehmenswelt“ machbar sein.

4 Fazit

Die Implementierung eines Kennzahlensystems zur Unternehmenssteuerung ist machbar und sinnvoll, wenn sie unter Einbeziehung der Betroffenen - Berichtsersteller und Berichtsempfänger – erfolgt und die Datenbasis im Unternehmen berücksichtigt.

Dieter Winter

Bestellabwicklung über Katalogsysteme

Die Stadtreinigung Hamburg hat erfolgreich eine weitgehend automatisierte Beschaffung von Kfz-Teilen für die Kfz-Werkstätten, sowie Beschaffung von Lagerartikeln, eingeführt. Der Einsatz von Personalressourcen für diese Aufgabe konnte reduziert werden bei gleichzeitig gestiegenem Durchsatz und Qualität der Bestellungen. Der Fach-Anwender nutzt dabei unveränderte Abläufe.

1 Ausgangssituation/ bisherige Schwächen

Im Zuge einer internen Prozessanalyse innerhalb der Abteilung Materialwirtschaft, wurde festgestellt, dass der Beschaffungsprozess für KFZ-Ersatzteile, sowie die Beschaffung von Lagerartikeln optimierungsfähig sind. Innerhalb der SRH wurden verschiedene Katalogsysteme eingesetzt, die allerdings ausschließlich zur Teilefindung in dem Fachbereich eingesetzt wurden und nur eine rudimentäre Anbindung an das SAP-System hatte. Nach der Identifikation der zu beschaffenden Teile wurde der restliche Bestellvorgang ausschließlich manuell abgewickelt. Des Weiteren wurden in verschiedenen Standorten abweichende Vorgehensweisen in gleichartigen Prozessschritten angewandt. Für den Bereich der Lagerbeschaffung wurde in der Analyse festgestellt, dass hier ein unnötiger manueller Aufwand bei der Bestellauslösung betrieben wurde, der durch Automation minimiert werden kann.

2 Konzept/ Realisierung

Zur Optimierung des Beschaffungsprozesses wurde ein Konzept für eine automatische Bestellabwicklung erstellt. Die wesentlichen Eckpfeiler dieses Konzeptes waren:

- Das Massengeschäft der Ersatzteilebeschaffung soll automatisiert abgewickelt werden.
- Die Qualität innerhalb des gesamten Beschaffungsprozesses soll spürbar verbessert werden.
- Der Prozess soll insgesamt deutlich beschleunigt werden.
- Die Materialwirtschaft soll von den Aufgaben der nachträglichen Identifikation der zu beschaffenden Teile
- Der Schulungsaufwand zum Umgang mit dem veränderten Prozess soll minimal sein.

Eine Analyse der Fallzahlen hat ergeben, dass sich die Vorgänge in folgende Bereiche aufteilten:

Insgesamt wurden durch den Fachbereich rund 23.000 Vorgänge „angestoßen“ und durch die Materialwirtschaft abgewickelt. Davon sind 7.000 Vorgänge nicht geeignet für eine Anbindung in Katalogsysteme. Die restlichen Vorgänge wurden hinsichtlich einer Einbindung in Katalogsysteme und somit automatisierter Beschaffung überprüft. Am Ende wurden 16.000 Vorgänge in die verschiedenen Katalogsysteme eingebunden, was einer Abdeckung an automatisierten Vorgängen von über 84% entspricht. Der Bereich der Lagerbeschaffung betrifft per Anno ca. 17.000 Vorgänge. Da es in diesem Bereich möglich ist, alle automatisch abzuarbeiten, sind für die SRH mittlerweile rund 33.000 Vorgänge per anno in die automatische Beschaffung eingepasst. Dieses entspricht rund 58% der gesamten Beschaffungsvorgänge bei der SRH. Der neu definierte Gesamtprozess der automatisierten Beschaffung unterteilt sich in zwei Hauptprozesse: Als erstes den Prozess der Ersatzteilefindung/Bedarfsanforderungserstellung und als zweites den Prozess der Beschaffung. Die Verbindung der beiden Prozesse erfolgt über die durch die Fachabteilung erzeugte Bedarfsanforderung. Für den Teil der Beschaffung von Lagerartikeln wurde der Prozess nur minimal verändert, die Hauptaufgabe lag im Anpassen des Customizing (Einstellungen) im SAP.

Innerhalb des SAP wird ein Instandhaltungsauftrag zur Reparatur eines Schadens erzeugt. In diesem Auftrag springt der Bedarfssteller in den jeweils benötigten Ersatzteilkatalog und definiert in diesem die von ihm benötigten Waren. Mit der Übernahme der definierten Waren mittels der Warenkörbe prüft das SAP-System die Materialanforderung auf die folgenden Punkte: ist dieses Material in einem der Läger der SRH vorhanden, dann wird dieser Bedarf reserviert. Ist das Material nicht vorhanden, prüft das System erneut, diesmal hinsichtlich dessen, ob es bereits bei der SRH beschafft wurde, oder das erste Mal benötigt wird. Ist es eine „Neubeschaffung“ so wird das Material mit sämtlichen Stammdaten im SAP-System angelegt. Die Stammdaten umfassen sowohl die Bezeichnung, Herstellerteilenummern, Abmessungen, potentieller Lieferant sowie den bei dem potentiellen Lieferanten vereinbarten Preis (Bruttopreise abzüglich vereinbarter Rabatte). Ist das Material bereits beschafft worden, so wird auf das vorhandene Material zurückgegriffen. Nach dieser Prüfung werden die definierten Materialien als benötigte Komponenten in den Auftrag eingebunden. Durch das Sichern bzw. Freigeben des Auftrages werden die Komponenten automatisch in Bedarfsanforderungen umgewandelt. Nach der Erstellung der Bedarfsanforderungen setzt der anschließende Prozess der automatisierten Beschaffung ein.

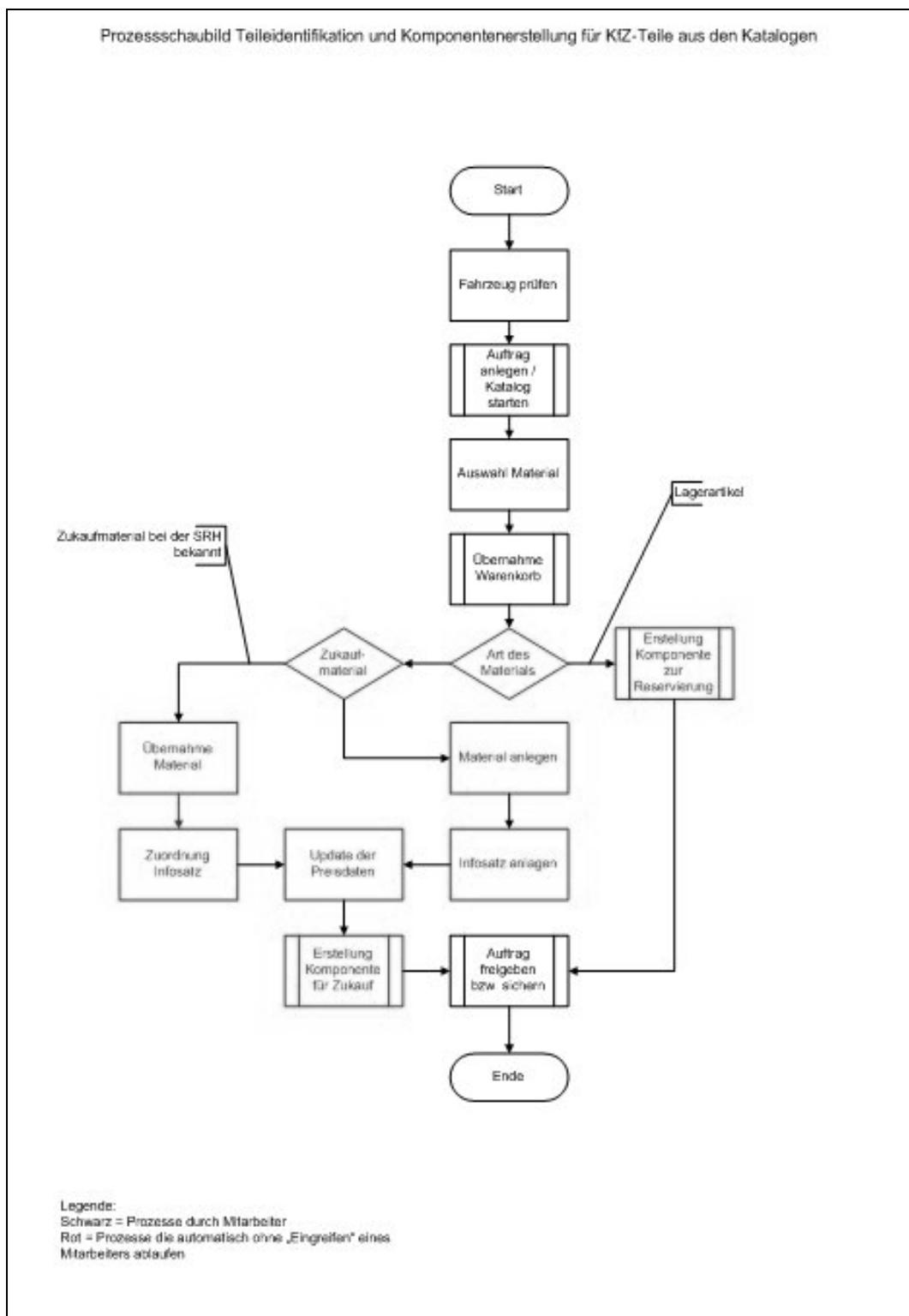


Abbildung 1: Der Prozess der Bedarfsermittlung sieht in Kurzform

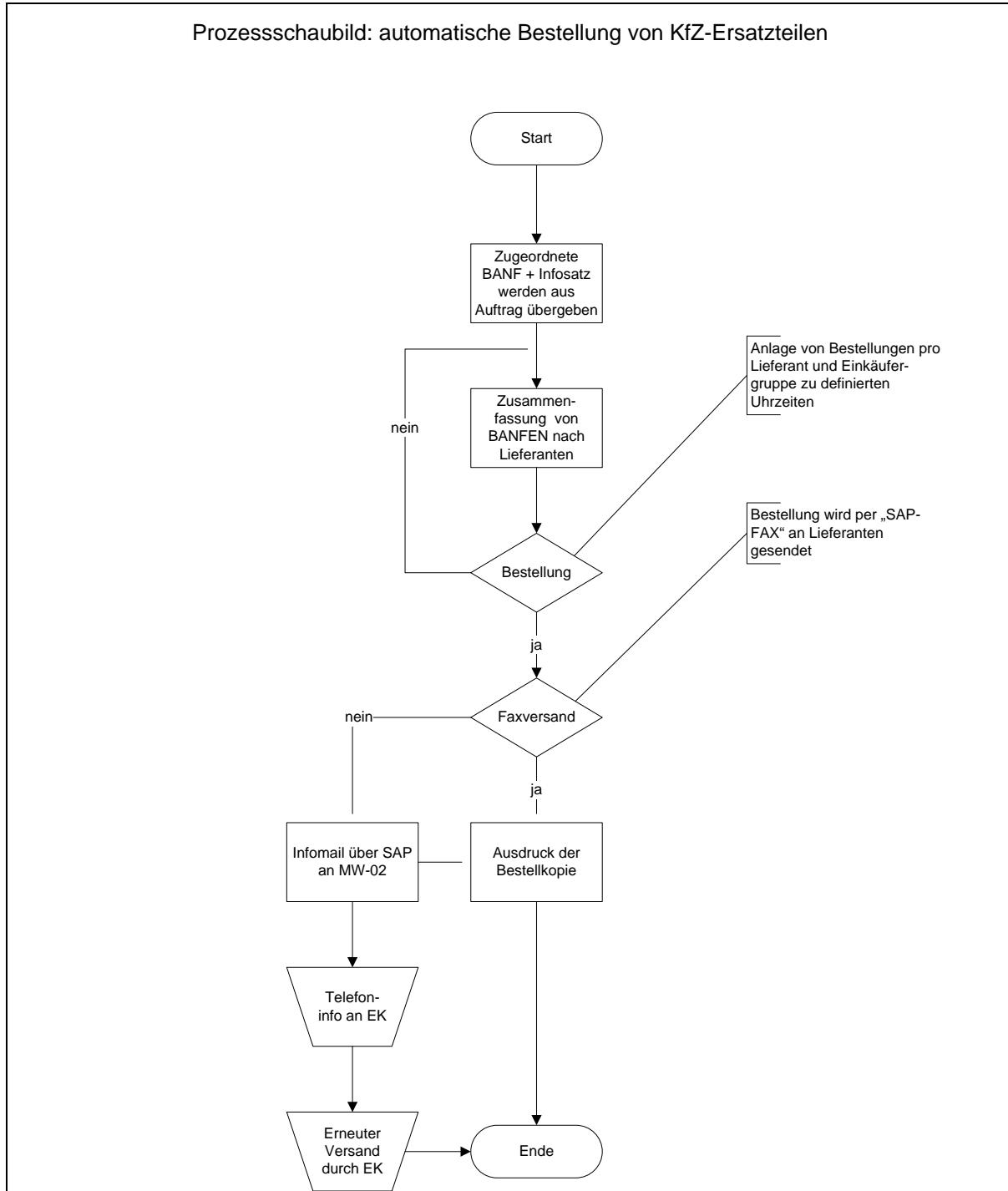


Abbildung 2: Der Prozess der automatisierten Beschaffung

Zu vier vorher definierten Zeiten werden sämtliche aus den Katalogen erstellten Bedarfsanforderungen nach folgenden Kriterien in Bestellungen zusammengefasst:

- Lieferant
- Lieferort
- Verantwortlicher Einkäufer

Aus den nach diesen Kriterien zusammengefassten Bedarfspositionen werden dann die Bestellungen generiert und automatisch per Telefax an den jeweiligen Lieferanten gesandt. Zur Information für den verantwortlichen Einkäufer werden die Kopien der Bestellungen auf den jeweiligen Drucker gedruckt. Dadurch, dass über dieses System sämtliche Bedarfe automatisch mit einer SAP-Artikelnummer versehen werden, sind spätere Analyse und Auswertung hinsichtlich Bestellhäufigkeiten, Preishistorie, Prüfung hinsichtlich Einlagerung, Einkaufsverhandlungsblätter etc. mit einem gegenüber vorher erheblich reduzierten Aufwand möglich und können jederzeit kurzfristig erstellt werden.

Für die Lagerartikel wurden die Einstellungen dahingehend verändert, dass automatisch den aus der maschinell erstellten Disposition Lieferanten gemäß den Vorgaben des Einkaufes (Orderbücher, Rahmenverträge, Einzelinfosätze bei Lieferanten mit Alleinstellungsmerkmal) Banfen der entsprechende Infosatz zur Beschaffung zugeordnet wurde. Diese Banfen werden täglich durch die Lagerdisposition geprüft und dann zu einem festgelegten Zeitpunkt automatisch vom System in Bestellungen umgewandelt. Die Kriterien der Zusammenfassung sind mit denen der Beschaffung von Kfz-Ersatzteilen idenisch, wie auch in diesem Fall der Versand der Bestellungen über Telefax erfolgt. Auch hier werden zur Information der Einkäufer die Bestellkopien an den dem Einkäufer zugeordneten Drucker gesandt.

3 Bisherige Erfahrung/ Ausblick

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Prozess haben gezeigt, dass es in der Art ab dem ersten Tag unter Volllast gefahren werden konnte. Durch die Effizienzsteigerung wurden die Bearbeitungszeiten der Beschaffungsvorgänge soweit gekürzt, dass eine Ressourceneinsparung von 50% möglich war und umgesetzt wurde. Die Fehlerquote in den Beschaffungsprozessen liegt insgesamt unter 2%. Zwingende Voraussetzung für ein erfolgreiches Einsetzen von automatischen Beschaffungsvorgängen ist ein qualitativ hoher Datenbestand. Diese Stammdatenpflege ist ein anfänglich hoher Aufwand, der aber mit längerfristiger Nutzungsdauer immer geringer wird. Im Bereich der SRH werden gerade dafür Tools für eine effiziente Massenpflege genutzt. Dieses entbindet natürlich keinen der Einkäufer trotzdem Individualpflege vorzunehmen und sich sorgsam um „seine“ Stammdaten zu kümmern.

Nach einer Einsatzzeit von 24 Monaten sind keine nennenswerten Hemmnisse mehr vorhanden. Bei den restlichen 32% der Beschaffungsvorgänge ist der Anteil der potentiell zu automatisierten Beschaffungsvorgänge deutlich geringer, da sich dieser Anteil zu 80% aus Leistungen und Einzelfallentscheidungen bzw. -beschaffungen zusammensetzt was eine Automation erschwert bis unmöglich macht. Für die verbleibenden 20% wurde in einer Kosten/Nutzen Analyse festgestellt, dass sich der betreibende Aufwand (Einbindung Kataloge, Anpassen von Schnittstellen, etc.) keinen entscheidenden Nutzen bzw. Erfolg garantiert und ein weiterer Ausbau der Automation auf einen späteren Zeitraum verschoben

Ulrich Kempken, Marion Küke

Optimierungspotenziale durch Routenoptimierung mit Telematiksystemen und grafischer Tourenplanung

Fast alle Entsorgungsdienstleistungen werden durch den Einsatz von Fahrzeugen und Personal erbracht. In Zeiten des Klimawandels, steigender Rohstoffpreise und hoher Personalkosten ist es notwendig, den Verbrauch der kostbaren Ressourcen zu minimieren. Ein mittlerweile bewährtes Mittel dazu ist der Einsatz von Telematiksystemen in Kombination mit einer grafischen Tourenplanung. Das Einsparpotential ist, je nach Ausgangslage im einzelnen Betrieb, unterschiedlich hoch. Eine seriöse, allgemeingültige Angabe ist nicht möglich, sondern lässt sich nur für den jeweiligen Einzelfall darstellen. Konkrete Projekte der Autorin erbrachten eine Einsparung von mindestens 5 % bis hin zu 25 %. Neben den messbaren monetären Einsparungen gibt es weitere positive Effekte:

- belastbare Nachweise mit Koordinaten, Adresse, Datum, Uhrzeit für Winterdienst, Kehrmeter, geleerte Abfallbehälter, geleerte Straßenpapierkörbe, gereinigte Sinkkästen, etc.
- einfaches Erstellen der CO₂-Bilanz, da mit entsprechenden Telematikgeräten auch der CO₂-Ausstoß gemessen wird
- Planungsmöglichkeit für Elektrofahrzeuge unter Berücksichtigung der Reichweiten, Höhenmeter und Stromtankstellen
- jederzeitige Auskunftsähnlichkeit am Telefon gegenüber Bürger/innen
- besseres Controlling durch zuverlässige Basisdaten, die über das Telematik System erhoben wurden
- schnellere Reaktionszeiten auf Reklamationen, da das nächstgelegene Fahrzeug auf Knopfdruck am Bildschirm abrufbar ist und nicht erst die Positionen aller Fahrzeuge per Telefon abgefragt werden müssen

1 Praxisbeispiel 1: Sperrgut auf Abruf

Ein Entsorgungsunternehmen fährt Sperrgut im System „Auf Abruf“ ab. Dazu melden die Bürger/innen per Postkarte, Telefon oder über ein Internetformular die Abholung an. Im Büro wird die grafische Tourenplanung mit der Software TourTracking (AIXDATA GmbH) und mit der Software WasteWatcher (Geoplan GmbH) für Behälter- und Sperrgutverwaltung verwendet. Im Fahrzeug kommt ein Telematikgerät (TOMTOM PRO) zum Einsatz. Dieses kann neben der klassischen Navigation auch Daten senden und empfangen (Positionsdaten, Auftragsdaten, Textmeldungen, etc.). Die Abholadressen werden in TourTracking importiert und in der Karte am Bildschirm dargestellt.

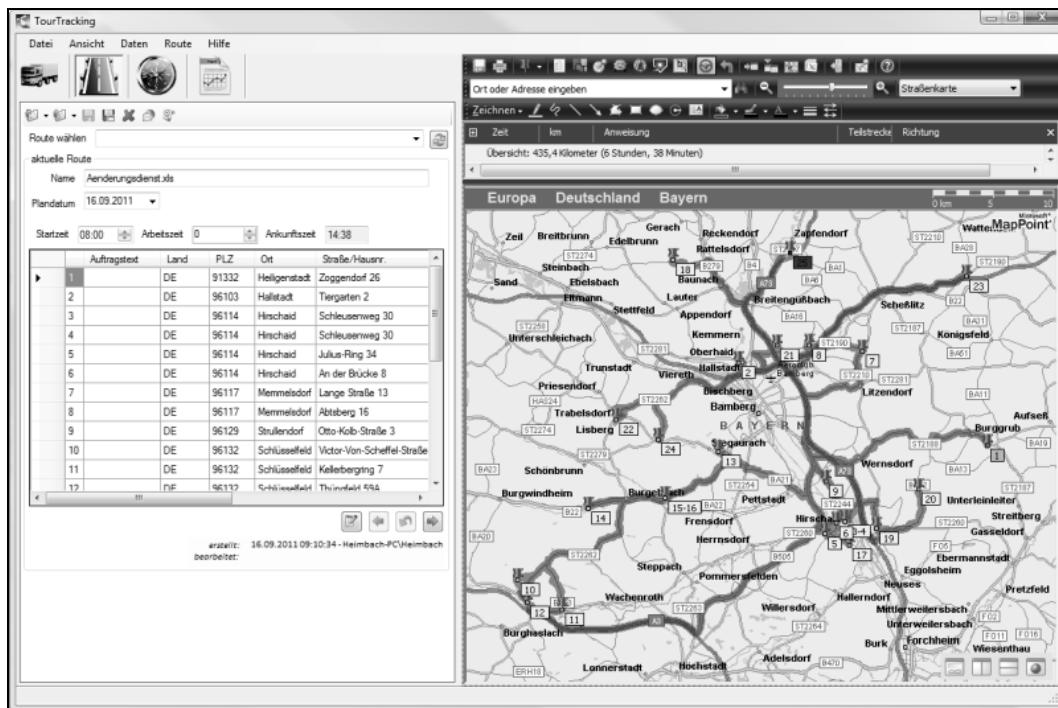


Abbildung 1: Abholadressen in TourTracking

Startpunkt und Abkippstelle können vorgegeben werden. TourTracking führt auf Wunsch eine automatische Routenoptimierung durch, bei der die abzufahrenden Adressen in eine optimale Reihenfolge gebracht werden. Die vorgeschlagene Route lässt sich manuell nachbearbeiten, z.B. bei Adressen, die nur bis 9.00 Uhr angefahren werden können. Die durchschnittliche Arbeitszeit je Anfallstelle wird eingegeben und das Programm errechnet die voraussichtlich benötigte Arbeitszeit für die Tagetour. Danach werden die Aufträge online auf das Telematiksystem verschickt.

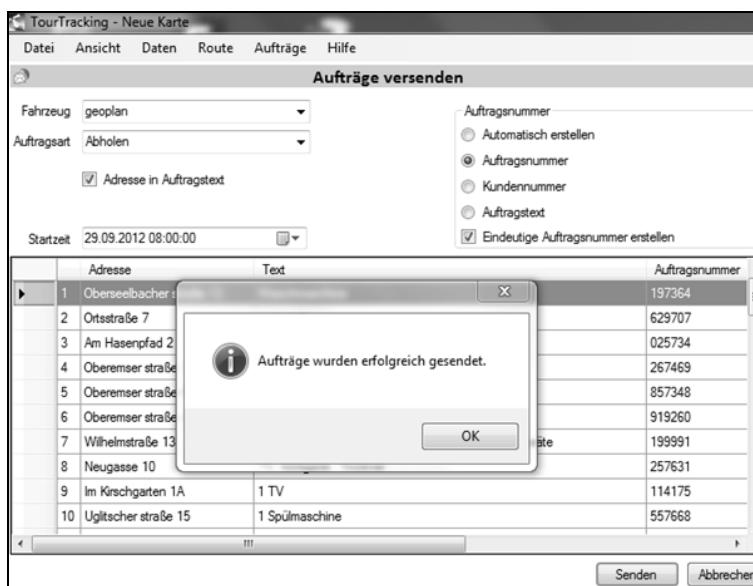


Abbildung 2: Auftragsversand aus TourTracking



Abbildung 3: Anzeige der Aufträge in Abfuhrreihenfolge auf dem Telematikgerät im Fahrzeug

Während der Tour kann von Auftragsadresse zu Auftragsadresse navigiert werden, ohne die Adresse erneut einzutippen. Zu jedem Auftrag lassen sich Statusmeldungen auf dem Gerät eingeben. Entweder durch freie Texteingabe oder durch vom Anwender vordefinierte Statusmeldungen wie: „keiner da“, „nicht bereitgestellt“, „nicht anfahrbar“. Diese Meldungen sind im Büro in Echtzeit abrufbar und werden in TourTracking angezeigt.

1.1 Einsparpotenzial bei der Sperrgutabfuhr auf Abruf (Erfahrung aus der Praxis)

- Disposition: Vor- und Nachbereitung bis zu 25 %
- Fahrzeugkilometer: bis zu 15 %
- Fahrzeug- und Personalstunden: bis zu 10 %

Das Telefonaufkommen mit dem Fahrpersonal entfällt fast komplett, da die Kommunikation über den Bordrechner erfolgt (ähnlich SMS).

2 Praxisbeispiel 2: Stadtmobiliar

Unter Stadtmobiliar werden in diesem Beispiel Straßenpapierkörbe, Bushaltestellen, Glascontainer, Verkehrsinseln und Kinderspielplätze verstanden.

Schritt1: Bestandsaufnahme

Bei vielen Betrieben sind die genauen Standorte der Stadtmöbel nur dem Fahrpersonal bekannt. In der Regel existieren Listen in Excel. Mit TourTracking und der mobilen Datenbox von AIXDATA lässt sich einfach und sicher der Bestand koordinatengenau erheben. Die Datenbox ist ein wasserfestes online GPS-Gerät mit 5 Knöpfen, die sich auch mit Handschuhen leicht drücken lassen.

Die Knöpfe an der Box können mit einem Meldungstext beschriftet werden. Die Datenbox gibt es als Festeinbau oder mit Stromversorgung über den Zigarettenanzünder (12 V/24V).



Abbildung 4: Mobile Datenbox

Ein ortskundiger Fahrer fährt zur Bestandsaufnahme alle Standorte ab und dokumentiert per Knopfdruck den Standort. Die Daten werden online übertragen und in einer Datenbank mit Koordinaten, Datum, Uhrzeit abgespeichert. Optional kann eine GPS-fähige Kamera ausgeliehen werden, die es ermöglicht zu jedem Foto zusätzlich den Standort abzuspeichern. Aus diesen Daten wird eine Datenbank aufgebaut, die alle notwendigen Angaben wie Behältergröße, nächstgelegene Adresse, Baujahr, Leerungsrhythmus, Besonderheiten, Koordinaten, Standortfoto, etc. enthält und eine anschließende Neuplanung der Touren direkt in der Karte erlaubt.

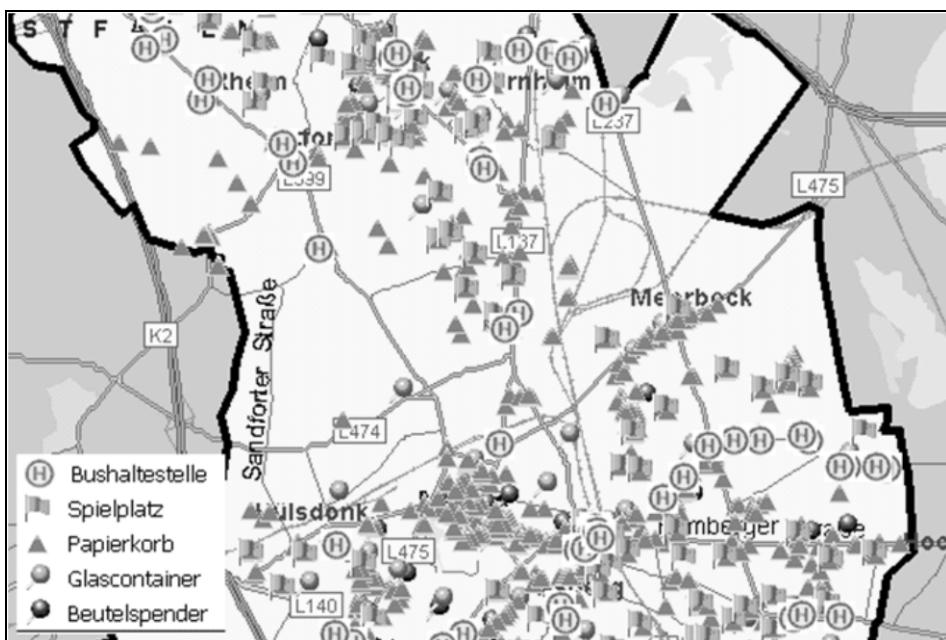


Abbildung 5: Kartendarstellung von Stadtmobiliar

Schritt 2: Neuplanung der Touren

Bei einem Betrieb gab es historisch gewachsene Touren für jede Art von Stadtmöbel: Tour Bushaltestellen, Tour Straßenpapierkörbe, Tour Standplatzreinigung, etc. Somit fährt jede Kolonne das gesamte Stadtgebiet ab. Durch die Erhebung der Standorte mit Koordinaten lassen sich nun alle Standorte in der Karte darstellen, mit Adresse geocodieren und mit einfachen Mittel neu planen. Jedes Team erhält einen Stadtbezirk zugeteilt, in dem es für alle Stadtmöbel zuständig ist.

Schritt 3: tägliche Praxis

Die Abfahrreihenfolge wird in Papierform als Kartendarstellung und als Liste dem Personal mit auf die Tour gegeben. Das Personal führt die Datenbox mit und drückt für jede durchgeführte Tätigkeit kurz den passenden Knopf. Wenn gewünscht, kann die Tour auch auf ein Telematikgerät gesendet werden und das Team wird von Standort zu Standort navigiert (z.B. für Urlaubsvertretungen). Auch hier können Statusmeldungen zu den jeweiligen Standorten in das Büro gesendet werden.

2.1 Einsparpotenzial Stadtmobiliar (Erfahrung aus der Praxis)

Disposition: Vor- und Nachbereitung: 0 %

Fahrzeugkilometer: bis zu 30 %

Fahrzeug- und Personalstunden: bis zu 30 %

Einige weitere Vorteile:

- jederzeitige Auskunfts möglichkeit am Telefon
- keine „vergessenen“ Standorte mehr (z.B. an Wanderwegen)
- Nachweis über durchgeführte Leerungen/Reinigungen

Weitere Einsatzbereiche für die Tourenoptimierung und das Nachweiswesen mit Telematiksystemen sind:

- Umleersysteme für Restabfallbehälter, Biotonnen, Gewerbecontainer, etc.
- Winterdienst, Fahrzeugeinsatz und Handkolonnen
- Straßenreinigung, Fahrzeugeinsatz und Handkolonnen
- Straßenunterhaltung, Fahrzeugeinsatz und Handkolonnen
- Grünflächenunterhaltung.
- Ersterfassung und Reinigung von Sinkkästen

Kosten für die Grundausstattung: 1 PC-Arbeitsplatz für bis zu 20 Telematikgeräte € 2.900. Preis pro Telematikgerät, je nach Hersteller ab € 400,00.

Referenzkunden:

Stadtwerke Hürth, Herr Jürgen Schmidt,
ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR, Herr Ulrich Kempken,
Baubetriebsamt Overath, Herr Markus Funke

Renate Lemke

Reifenmanagement im Unternehmen, ein Instrument der Kostenreduzierung

In den letzten drei Jahren hat die Berliner Stadtreinigung (BSR) ihr Projekt „Reifenmanagement“ erfolgreich umgesetzt. Durch vielfältige Maßnahmen wurden eine deutliche Verbesserung der Transparenz der Prozesse und eine Halbierung der Materialkosten für Reifen und Räder erreicht. Die Berliner Stadtreinigung betreibt eine Flotte von ca. 1.700 Fahrzeugen, darunter etwa 300 Abfallsammelfahrzeuge, 130 Klein- und 70 Großkehrmaschinen, 300 Kehrrichtsammelfahrzeuge sowie 140 verschiedenartige Anhänger. Diese weite Bandbreite an Spezialfahrzeugen stellt besondere Anforderungen an das Reifenmanagement. Deshalb sind die abgeleiteten Maßnahmen vielschichtig und ein einfaches, detailliertes Controlling überprüft ständig ihre Wirksamkeit, so dass Kostentreiber rechtzeitig identifiziert, Ursachen analysiert und entsprechende Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können.

Das Reifenmanagementsystem der BSR gründet sich im Wesentlichen auf vier Säulen:

- Hinterlegung der Sollbereifung in einer Reifenmatrix, Verifizierung durch Reifentests,
- Implementierung einer SAP-basierten Lagerbestands- und Auftragsverwaltung,
- Betrieb einer Reifenwerkstatt,
- Controlling.

1 Reifenmatrix und Reifentests

Bereits in 2007 wurde begonnen, für die Hauptfahrzeuggruppen Reifen für die Erst- bzw. eventuelle Nachbeschaffung festzulegen. Die Auswahl der Reifen erfolgt auf Basis umfänglicher Reifentests inkl. Untersuchungen zu Fahreigenschaften. Die Ergebnisse werden in einer sogenannten Reifenmatrix hinterlegt. Diese definiert neben den Reifen für die Erstausstattung von Neufahrzeugen, Räder (Reifen- und Felgentypen) für die Ersatzbeschaffung sowie den zu verwendenden Luftdruck, siehe Abbildung 1.

Fahrzeuggruppe	Reifenmanagement der BSR												
	Erstausrüstung			Nachrüstung				Dimension / Größe					
	Hersteller	Reifentyp	Lenk-/Antrieb	Hersteller	vordere Lenkachse	Reifentyp		Antriebsachse / VLA / NLA	Vorderachse	Antriebsachse	Vorlaufachse	Nachlaufachse	Vorderachse
AB006	Hersteller 1 Hersteller 2	Typ 1 Typ2	keine Winterkennung keine Winterkennung			Nr. 1			315/60 R22,5			355/50 R22,5	
AK AN HP	ohne Vorgabe	ohne Vorgabe	Hersteller 1 Hersteller 2	Typ 1		Nr. 1	Nr. 1		265/70 R19,5 od. 385/65 R22,5				8,5 od. 9
				Typ 1		Nr. 2	Nr. 2						
BS001			Hersteller 1	Typ 1			Nr. 1	Typ 1	385/65 R22,5	315/80 R22,5		385/65 R22,5	
									s. Kommentar				
BS	Hersteller 1 Hersteller 2	Typ 1 Typ2	Hersteller 1 Hersteller 2 Hersteller 3 Hersteller 4			Nr. 1	Typ 1	315/80 R22,5	315/80 R22,5			8	
				Typ 1 Typ2									
BS 014, 015, 016	Hersteller 1 Hersteller 2	Typ 1 Typ2	Hersteller 1 Hersteller 2 Hersteller 3 Hersteller 4			Nr. 1	Typ 1	315/70 R 22,5	315/70 R 22,5			9	
				Typ 1 Typ2									
CT / XC	Hersteller 1 Hersteller 2	Typ 1 Typ2	Hersteller 1 Hersteller 2 Hersteller 3 Hersteller 4			Nr. 1	Typ 1 Typ 2	315/80 R22,5	315/80 R22,5		315/80 R22,5	8,5	
				Typ 1 Typ2									

Abbildung 1: Auszug aus der Reifenmatrix der BSR

Durch die Einführung der Reifenmatrix konnte die Standardisierung von Reifentypen (Größe, Hersteller, Profil) und Felgen vorangetrieben werden. Die Strategie der Reifenmatrix basiert auf folgenden Aspekten:

- Erstausrüstung mit Markenbereifung bei der Fahrzeugbeschaffung,
- Bevorzugte Verwendung der mit den Fahrzeugen ausgelieferten Ersatzräder auf den vorderen Lenkachsen,
- Ersatzbeschaffung von runderneuerten Reifen (Fremdkarkassen & eigene Karkasse) für die Vor- bzw. Nachlaufachsen und die Antriebsachsen,
- Karkassenmanagement für nicht selbst weiter verwendete Reifen,
- Wenn möglich, Verwendung von Seitenwandverstärkten Reifen,
- Nachschneiden von „regroovable“ Reifen

Die Reifenmatrix wird regelmäßig aktualisiert. Dazu werden die Daten der Verschleißanalyse an den Rädern sowie die Räderkosten herangezogen. Die Verschleißanalyse über die gesamte Nutzungszeit enthält eine Schadensanalyse sowie Langzeitmessungen der Profiltiefe. Dazu werden von jedem Reifen der in die Reifenwerkstatt zurückkommt die folgenden Daten erfasst, siehe Abbildung 2.

- Anliefernde Werkstatt (Einsatzort)
- Equipmentnummer (Fahrzeugtyp)
- Nummer des zugehörigen Werkstattauftrages
- Position des Reifens am Fahrzeug vor der Demontage
- Datum Eingang Reifenwerkstatt
- Reifentyp & Größe
- Profiltiefe
- Alter (Jahr)
- Schaden Lauffläche, Seite, Wulst, Sonstiges

Abbildung 2: Datenerhebung Reifenwerkstatt

Diese Daten werden spezifisch nach Reifentyp, Schadensursache und Einsatzzweck des Rades ausgewertet und ein individuelles Schadensbild erstellt. Die Ergebnisse fließen in die Kosten- und Eignungsbewertung der verschiedenen eingesetzten Reifen und Felgen ein. Des Weiteren werden Profiltiefe, verwendeter Reifentyp (Profil, Hersteller) und Größe für alle Räder der Hauptfahrzeuggruppen in einer Datenbank verwaltet. Die Daten werden bei jeder Hauptuntersuchung bzw. bei einem Radwechsel durch die Mitarbeiter der Werkstätten aktualisiert. Die Auswertung dieser Daten erlaubt u.a. eine Abschätzung der Beschaffungsmengen bzw. Vorhersagen über die zukünftigen Reifenkosten im Rahmen der Wirtschaftsplanung. Die Verschleißdaten werden für Reklamationen gegenüber Lieferanten und dem Monitoring von Schadensbildern herangezogen. Die Dokumentation der Schäden wird letztendlich aber auch genutzt, um die Kosten für Gewaltschäden an den Rädern verursachergerecht zu buchen. Hierbei hilft ein Schadenkatalog, siehe Abbildung 3.



Abbildung 3: Schadenkatalog – Zuordnung zu Kostenempfängern

2 Lagerbestandsverwaltung

Um Reifen und Räder einem detaillierten Controlling zugänglich zu machen, ist eine exakte Lagerbestandsverwaltung notwendig:

- Anlage aller Reifen nach Größe, Profilart, Hersteller etc. mit Teilenummer,
- Anlage aller Kompletträder nach Reifentyp unter Einbeziehung der Felge und Montagerichtung, ebenfalls mit Teilenummer,
- Anlage separater Räderlager an dezentralen Werkstattstandorten,
- Anlage eines Alträderlagers zur Sammlung und Verwaltung von Rädern, die auf zur Aussonderung vorgesehene Fahrzeuge montiert werden.

Die Teilenummer muss eine konkrete Zuordnung zu einem Rad (Reifen, Felge, Drehrichtung) erlauben. Dies stellt die Verwendung des korrekten Rades bei der großen Vielfalt der Sonderfahrzeuge sicher. Auf Grundlage der Lagerbestands- und Verbrauchskennzahlen kann ein detailliertes Bild des Räderverbrauchs ermittelt werden, siehe Abbildung 4. Mit Hilfe der standortbezogenen Verbrauchsdaten sowie Informationen über die lokale Verteilung der BSR-Flotte wurden Mindestbestandsmengen in den dezentralen Räderlagern der Werkstätten definiert. Für die Reifenwerkstatt wurden darauf aufbauend Mindestbestandsmengen an Reifen definiert, dabei fließen Informationen über die Aufarbeitung von Alträdern ein.

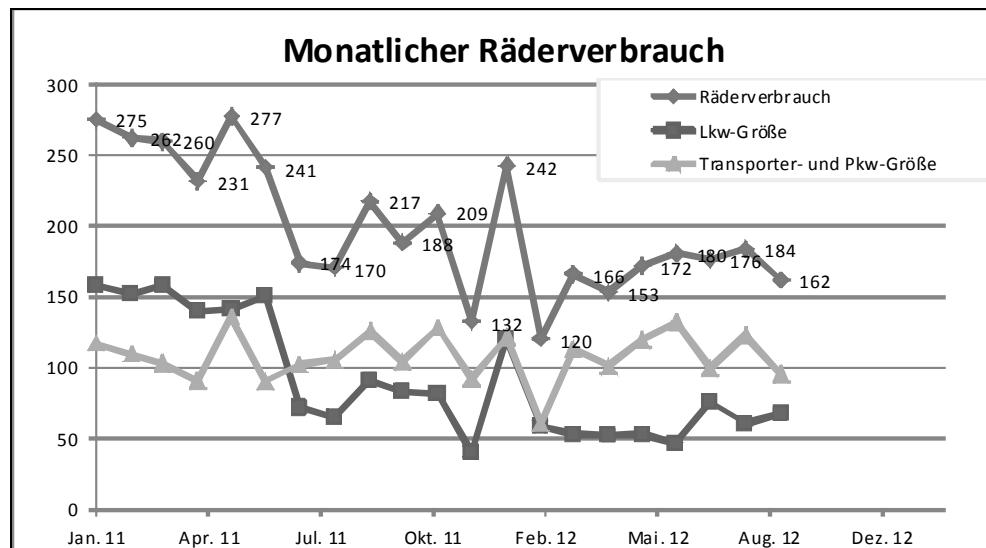


Abbildung 4: Monatlicher Räderverbrauch der BSR-Flotte nach Reifengröße

3 Reifenbeschaffung

Eine intensive Zusammenarbeit mit dem Einkauf sichert trotz allgemein steigender Reifenbeschaffungskosten, optimale Konditionen bei kurzen Lieferzeiten. Auf der Basis verbindlicher Beschaffungsmengen wurden verschiedene Beschaffungsmöglichkeiten evaluiert. Ein Rahmenver-

trag bildet die Grundlage der Reifenbeschaffung, dieser regelt die allgemeinen Pflichten der BSR und der Lieferanten, z.B. Lieferfristen und Regelungen zur Ersatzvornahme. Es wurden verschiedene Preisfindungsprozesse definiert:

- Jede Reifenbeschaffung begründet sich auf individueller Preisanfrage bei verschiedenen Lieferanten,
- Beschaffung mit festgelegtem Abschlag auf Listenpreis des Herstellers,
- Beschaffung mit festem Preis.

Des Weiteren wurden Karkassenhändler akquiriert, um optimale Karkassenerlöse bei deutlich verbessertem Service erzielen zu können.

4 Auftragsverwaltung

Für die Dokumentation und Verrechnung von eignen Aufarbeitungsleistung wurden sogenannte Aufarbeitungsaufträge implementiert. Jede Räderart wird heute mit einem gleitenden Preis bewertet, der sich aus Material-, Montage- und Reparaturkosten zusammensetzt. Durch eine hohe Räderreparaturleistung sinken im Zeitverlauf die Räderkosten, da in den Nutzungskreis zurückgeföhrte Räder nur mit dem Arbeitsaufwand der Reparatur bzw. Materialkosten für neue Ersatzteile bewertet werden, siehe Abbildung 5. Weiterverwendete Reifen und Felgen werden mit ‚Null‘ bewertet.

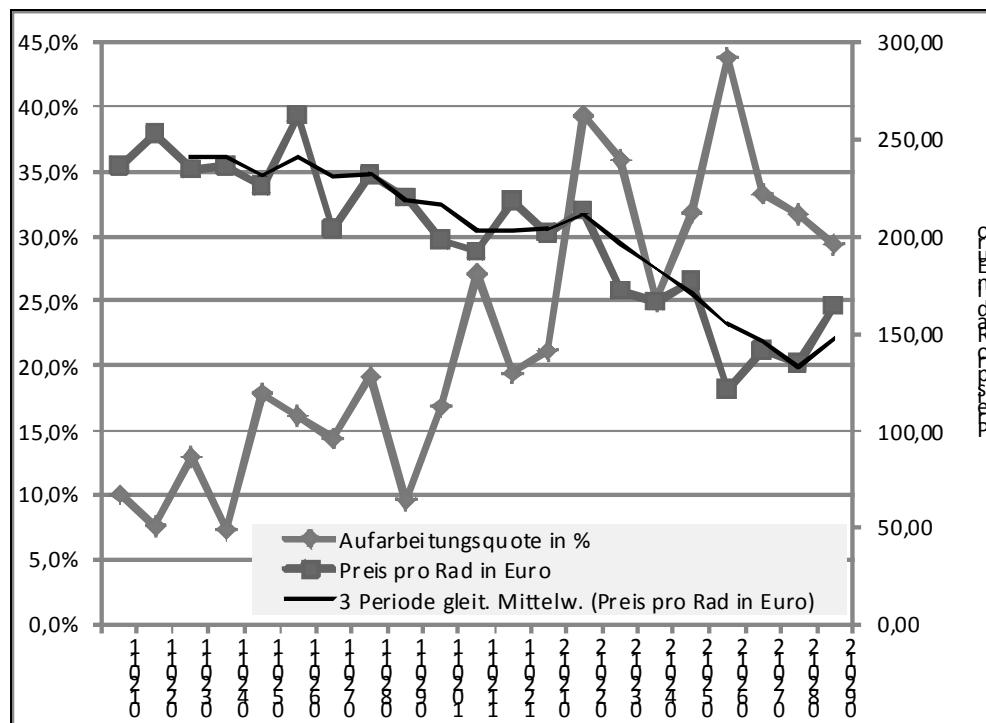


Abbildung 5: Senkung der durchschnittlichen Räderkosten durch Erhöhung der Aufarbeitungsquote

5 Betrieb der Reifenwerkstatt

Mittels einer zentralen Reifenwerkstatt konnten deutliche Verbesserungen im Reifenmanagement, erreicht werden. Die Reifenwerkstatt ist mit allen nötigen Werkzeugen für eine qualitativ hochwertige Reifenreparatur sowie für das Nachschneiden von Reifen ausgestattet. In den vergangenen Monaten wurde weiteres Equipment beschafft, um auch anspruchsvolle Reparaturen durchführen zu können, z.B. große Heizplatte für das Heißvulkanisieren von Reparaturstellen in der Lauffläche und in der Seitenwand von Lkw-Reifen unter Berücksichtigung der gesetzlichen Bestimmungen.



Abbildung 6: Zubehör für die Reifenreparatur

Mitarbeiter einer Reifenwerkstatt sollten regelmäßig geschult werden und sich bei Reifenhändlern oder auf Messen ein aktuelles Bild vom Angebot der Reifenindustrie verschaffen. So ist ein professionelles Reifenmanagement zu erreichen.



Abbildung 7: Reifenwerkstatt der BSR, Brunsbütteler Damm

6 Rückgewinnung guter Räder von Fahrzeugen die ausgesondert werden

Im Rahmen des Reifenmanagements wurde ein Prozess zur Rückgewinnung gut erhaltener Reifen von zur Aussonderung vorgesehenen Fahrzeugen systematisch umgesetzt. Auch so lassen sich die Räderkosten senken. Ein einfaches Rechenbeispiel zeigt, dass ein Räderwechsel durch den notwendigen Personalaufwand, in Abhängigkeit von der Anbauposition und Fahrzeuggruppe, Personalkosten in Höhe von 12 – 17 Euro erzeugt. Der aktuelle Beschaffungspreis von Reifen gängiger Größen (Lkw) beläuft sich auf 250 – 500 Euro. Bei einem Abfallsammelfahrzeug ist die Rückgewinnung von im Schnitt vier Rädern möglich.

7 Beratung der Werkstätten

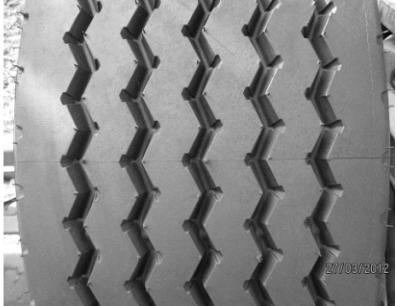
Über ein E- Mail- Informationsdienst werden z. B. Neueinführungen, siehe Abbildung 8, oder aktuelle Themen wie z. B. M+S Reifenpflicht an die Reifenbeauftragten der über Berlin verteilten Werkstattstandorte kommuniziert.

Info-Reifenwerkstatt 29.03.2012

Beschaffung neuer Reifen für die Anhänger:

Größe	Materiakurztext	SAP Nummer	Anwendung
385/65R22.5	Rad,385/65R22.5,BRW, R164FV	85398	AK, AN, HC, HS

Neues Profil BRW 

altes Profil Bandvulc 

Für die HS mit Alu-Felgen wurde keine extra SAP-Nummer angelegt, sollte bis Jahresende noch Bedarf sein, bitte Info an Reifenwerkstatt.

2 Axel Koch, PFL 50 Info-Reifenwerkstatt 29.03.2012 BSR

Abbildung 8: Information der Reifenwerkstatt an die Reifenbeauftragten

Die Mitarbeiter der Reifenwerkstatt wirken als Multiplikatoren für Fragen des Reifenmanagements für die Handwerker in den lokalen Werkstätten. Sie sollen die Werkstattmitarbeiter motivieren, die Vorgaben für Reifenmontage, Luftdruckprüfung etc. einzuhalten. Die Mitarbeiter der Werkstätten sollen wiederum die Kraftfahrer zu einem schonenden Umgang mit den Fahrzeugen anhalten. Zur Unterstützung dieses Ansatzes wurde eine mobile Reifenausstellung konzipiert.

8 Nachverfolgung Reifenluftdruck

Für die Luftdruckprüfung stehen auf vier größeren Standorten neben Handprüfgeräten auch automatische Reifendruckprüfanlagen zur Verfügung. Die erzielten Ergebnisse werden regelmäßig kontrolliert. Diese Daten werden in Korrelation zum Räderverbrauch je Nutzergruppe gesetzt, um weitere Erkenntnisse für Optimierungspotentiale zu erkennen oder auszuschließen.



Abbildung 9: Automatische Reifendruckprüfstation auf dem Gelände der Hauptwerkstatt am Nordring

9 Implementierung Controllingsystem

Auf Grundlage der Buchungsbelege des Reifen- und Räderverbrauches sowie der Auftragsverwaltung werden Kennzahlen ermittelt. Die wichtigsten sind:

- Wareneingang Reifen und durchschnittlicher Preis - nach Reifentyp,
- Reifenverbrauch auf Aufarbeitung - nach Reifentyp,
- Herstellmenge Räder - nach Rädertyp,
- Verbrauch Räder - nach Rädertyp, Fahrzeuggruppen, Werkstätten,
- Gleitender Preis verbrauchter Räder - nach Rädertyp,
- Anteil Schäden, Schadensart und Anteil Laufleistungsende - nach Rädertyp,
- Aufarbeitungsquote in % - nach Rädertyp,
- Reifen- und Räderkosten - nach Rädertyp, Fahrzeuggruppen, Werkstätten.

10 Ausblick

Durch viele Maßnahmen zur Professionalisierung des Reifenmanagements konnte der Räderverbrauch im ersten Halbjahr 2012 im Vergleich zum Vorjahr nochmals gesenkt werden. Eine Redu-

zierung ist insbesondere bei den teuren LKW-Rädern gelungen, während bei den kleinen Rädergrößen, die vorzugsweise auf den Kehrrichtsammelfahrzeugen und den Kleinkehrmaschinen verbaut werden, eine maßgebliche Verbrauchsreduzierung noch nicht erreicht werden konnte. Aktuell sind zwei Projekte in der Umsetzung, um insbesondere den Räderverbrauch in den Transporter- und Pkw-Größen zu senken.

Jörg Gilljam

Prozessvereinfachung durch ein Web-Portal für den Winterdienst

In der Straßenreinigungssatzung der Stadt Mönchengladbach sind die Bürgerpflichten zur Gehwegreinigung und zum Winterdienst geregelt. Demnach müssen Grundstückseigentümer mindestens einmal wöchentlich die Gehwegreinigung an ihrem Grundstück sicherstellen. Diese Pflicht wird bei einigen Straßen auch auf die Reinigung der Straße bis zur Fahrbahnmitte ausgedehnt. Im Winterdienst ist durch den Bürger sicherzustellen, dass bei Eis und Schnee täglich in der Zeit von 07:00 bis 20:00 Uhr werktags unverzüglich nach Beendigung des Schneefalls bzw. nach Entstehen der Glätte der Gehweg, oder je nach Zuständigkeit, auch die Fahrbahn zu räumen oder zu streuen ist. Die GEM hat bereits vor Jahren erkannt, dass eine ordnungsgemäße Erfüllung dieser Bürgerpflicht nicht immer gewährleistet werden kann. Zum einen spricht die demographische Entwicklung dagegen, zum anderen ist das Zeitfenster der Bürger oftmals beruflich anders besetzt. So wurde ein „Servicepaket“ geschnürt, dass zunächst nur Privathaushalten angeboten wurde. Schon bald wurde die Zielgruppe auf Gewerbebetriebe ausgedehnt. Letztere verfügen häufig über große Gelände und / oder Parkplätze, für deren Reinigung und Winterdienst Personal und Maschinen vorgehalten werden müssten. Die flexible Beauftragung eines Dritten ist hier von großem Vorteil.

Das Servicepaket der GEM beinhaltet folgende Leistungen:

Gehweg- und Straßenreinigung

- regelmäßige, mindestens wöchentliche Gehweg- und Fahrbahnreinigung
- Übernahme aller satzungsmäßig vorgegebenen Reinigungspflichten sowie des Haftungsrisikos
- Durchführung der gewünschten Reinigungsleistungen auf Firmengeländen sowie auf angrenzenden Gehwegen und Fahrbahnen

Winterdienst

- Rechtzeitige, zügige und gründliche Räumung von Eis und Schnee im Winterdienst (je nach Wetterlage mehrmals täglich) und verteilen von Streugut
- Übernahme aller satzungsmäßig vorgegebenen Reinigungspflichten sowie des Haftungsrisikos

Mit dem Fuhrpark und dem vorhandenen Personal führt die GEM sämtliche Reinigungs- und Winterdienstleistungen in Eigenregie aus. Für Winterdienstleistungen, die auf Basis des Servicepaketes erfolgen, hat die GEM Subunternehmer eingesetzt. Hierbei handelt es sich um ortsansässige Betriebe z.B. Landschafts- und Gartenbaubetriebe, die in der Winterzeit wetterbedingt in ihrer Hauptaufgabe beschränkt werden, jedoch den notwendigen Fuhrpark zur Verfügung haben. Regelmäßige Schulungen der Subunternehmer in Verbindung zum bestehenden QM - System der GEM informieren über Neuerungen oder dienen der Beantwortung von Fragen. Streumaterial sowie sonstiges Arbeitsmaterial wird von der GEM zur Verfügung gestellt.

Einführung eines „Web-Portals“:

Zur Vereinfachung der Erfassung und Abrechnung der Winterdienstaufräge für die Subunternehmer und der GEM wurde Anfang 2009 eine webbasierte EDV-Lösung zur Prozessoptimierung in Zusammenarbeit mit der Sensis GmbH entwickelt, die über langjährige Erfahrungen im Bereich der Softwareentwicklung für Entsorgungsunternehmen verfügen. Mit Hilfe dieser Softwarelösung können die Subunternehmer ihre Aufträge jederzeit online über ein Browserfenster abrufen und bedienerfreundlich bearbeiten. Aufgrund der Kompatibilität des Programms mit Excel sowie der ständigen Weiterentwicklung konnte die individuelle Tourenplanung der Subunternehmer dadurch deutlich vereinfacht und vom Zeitaufwand verbessert werden. Zur besseren Übersicht und Planung für unsere Subunternehmer werden neue Objekte oder Stornierungen farblich dargestellt. Fremdzugriffe werden u. a. durch Passwörter verhindert. Das Web-Portal wird ständig automatisch mit der TRAS- Datenbank der GEM abgeglichen, um stets einen einheitlichen und zeitnahen Datenbestand zu gewährleisten.

Nach der Auftragsdurchführung erfassen die Subunternehmer über eine Rückmeldung die bearbeiteten Straßen und Objekte. Durch die Nutzung einer Statistikfunktion ist eine schnelle und einfache Abrechnung der Einsätze möglich. Zur Dokumentation und als Nachweis gegenüber dem Kunden können sämtliche Einsätze zeitnah im System aufgerufen werden.

Ausblick

Mittlerweile setzt die GEM 22 zuverlässige Subunternehmer ein und hat damit im Laufe der letzten Jahre sehr gute Erfahrungen gemacht. Dank der stets aktuellen Datenbank können auch Reklamationen sehr schnell bearbeitet werden. Mit derzeit über 3.500 Aufträgen könnte die GEM alleine die Winterdienstleistungen nicht erbringen. Die GEM konzentriert sich ausschließlich auf die Erbringung der durch die Stadt Mönchengladbach beauftragten Winterdienstpflichten. Gleichzeitig können aber problemlos durch die vorhandenen technischen und logistischen Gegebenheiten die im Rahmen des Servicepaketes zugesagten Leistungen vollumfänglich erbracht werden.

Peter Kraushaar

Neue Herausforderungen an eine kommunale Abfallwirtschaft durch die aktuelle Entwicklung des Steuerrechts

1 Vorbemerkungen

Die Zeiten einer klaren steuerlichen Differenzierung zwischen öffentlich rechtlich durchgeföhrter Entsorgung und der Wahrnehmung dieser Aufgaben in privatrechtlichen Organisationsformen gehen zu Ende. Grundsätzlich besteht zwar diese Differenzierung weiter fort. Denn die seit Beginn der 90er Jahre geföhrte Diskussion, die zahlreichen „Vorstöße“ der privaten Entsorgungswirtschaft und der Druck der am Wettbewerbsschutz orientierten europäischen Rechtsprechung und -praxis haben bislang nicht zu einer generellen steuerlichen Gleichstellung geföhrt. Durch zunehmende Getrenntfassungen – zum Beispiel die bis 2015 einzuföhrnde Erfassung von Grünabfällen, die Einföhrung der Wertstofftonne und die im Bundesrat erzielten Kompromisse zu gewerblichen Sammlungen – wird nicht nur zu Mengenverschiebungen, sondern auch zur Verschiebung der Grenzen zwischen hoheitlichen und gewerblichen Tätigkeiten öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger föhren.

Auch wirtschaftliche Aspekte, wie etwa die Verknappung und Verteuerung von Rohstoffen auf den Weltmärkten werden die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dazu veranlassen, bestimmte Abfallfraktionen wie Metalle und Sperrmüll gezielt zu erfassen und zu verwerten, wodurch eine die Gewerblichkeit indizierende Marktberühring zwangsläufig zustande kommt. Wie die gewollte Stärkung der kommunalen Position gegenüber privaten Anbietern durch die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsrechts die steuerliche Beurteilung tangiert, ist offen. Der Ausschluss von Wettbewerb in der Abfallwirtschaft bei gleichzeitig zunehmender „Marktberühring“ der öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger könnte die Finanzverwaltung jedenfalls dazu veranlassen, abfallwirtschaftliche Aktivitäten steuerlich mehr und mehr Betrieben gewerblicher Art zuzuordnen (BgA).

2 Bedeutung der Rechts- und Organisationsformen

Grundsätzliche Steuerpflicht privatrechtlich organisierter Abfallwirtschaftsunternehmen

Entsorgung privaten Hausmülls ist in allen Wertschöpfungsstufen eine originär hoheitliche Tätigkeit (§ 4 Abs. 1 KStG, R 9 Abs. 1 KStR). Die Folge davon ist, dass sich öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger grundsätzlich außerhalb der ertrag- und umsatzsteuerlichen „Welt“ bewegen.

Privatrechtliche Entsorger sind hingegen trotz des originär hoheitlichen Bezuges uneingeschränkt steuerpflichtig.

Privatrechtlich organisierte Abfallwirtschaftsunternehmen unterliegen grundsätzlich mit allen Wertschöpfungsstufen, Funktionen und Prozessen im vollen Umfang der Ertrag- und Umsatzsteuerpflicht. Dies gilt auch, wenn sie aufgrund eines Entsorgungsvertrages als „Erfüllungsgehilfen“ in originär hoheitlichen Bereichen der Abfallwirtschaft tätig sind. Andererseits bewegen sich öffentlich-rechtliche Rechtsträger, soweit sie hoheitliche Funktionen wahrnehmen, weiterhin – wie bereits oben ausgeführt wurde – außerhalb der „Steuerwelt“. Dies gilt für Einrichtungen der Kommunen in Form von Regie- oder Eigenbetrieben, für Anstalten öffentlichen Rechts und für Zweckverbände. Kommunale Eigengesellschaften, also zu 100% in öffentlicher Hand befindliche Privatrechtspersonen unterliegen dagegen in vollem Umfange der Steuerpflicht.

Steuerlich relevante Bereiche der Abfallentsorgung

Während die Abfallentsorgung für private Haushalte und die Stoff- und Energiegewinnung aus Hausmüll uneingeschränkt als hoheitliche Tätigkeiten gelten, wird die Entsorgung von Abfällen, die unter die Verpackungsverordnung fallen, sowie die Stoff- oder Energiegewinnung aus überwiegend gewerblichen Abfällen als gewerbliche Tätigkeit qualifiziert. Thermische Abfallbehandlungsbetriebe in öffentlich-rechtlicher Form praktizieren in der Regel eine Trennungsrechnung dergestalt, dass sie die Erlöse aus der Energieerzeugung entsprechend dem Input bzw. seiner Zusammensetzung aus Hausmüll und gewerblichen Abfällen in steuerlich relevante und hoheitliche Einnahmen trennen. Das BMF Schreiben vom 11.12.2009 stellt sozusagen in Kontinuität zur seinerzeitigen Rechtsprechung und Verwaltungsmeinung klar, dass die Entsorgung privaten Hausmülls und hausmüllähnlicher Abfälle „weiterhin“ als hoheitliche Tätigkeit gilt. Dahingegen sei die Abfallentsorgung aus Industrie- und Gewerbebetrieben zumindest dann nicht mehr dem hoheitlichen Bereich zuzurechnen, sondern als gewerbliche Tätigkeit einzustufen, wenn eine Wettbewerbssituation gegeben ist und ein Nutzungzwang im Hinblick auf die Einrichtung nicht besteht (BMF Schreiben vom 11.12.2009 – IV C 7 - S, 2706/07/10006).

3 Was treibt die steuerliche Entwicklung?

Einordnung öffentlich-rechtlicher Aufgabenerfüllung durch EU-Recht

Der Begriff des „Betriebes gewerblicher Art“ (BgA) ist eine Spezialität des deutschen Steuerrechts. Das EU Recht bezeichnet denjenigen, der eine wirtschaftliche Tätigkeit selbstständig ausübt, generell als „Steuerpflichtigen“. Das EU Recht ist weitgehend wettbewerbsorientiert. Juristische Personen des öffentlichen Rechts (jPöR), die zunächst grundsätzlich nicht als Steuerpflichtige gelten, werden umsatzsteuerpflichtig, sobald sie den Tätigkeitsbereich der Ausübung öffentlicher Gewalt verlassen und mit ihren Tätigkeiten in relevantem Umfang in tatsächlichen

oder potenziellen Wettbewerb zu Marktteilnehmern treten (Art. 13 MwStSysRL). Tätigkeiten einer jPÖR in der Abfallwirtschaft führen deshalb zur Steuerpflicht, wenn die Nichtbesteuerung zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde, wobei potenzieller Wettbewerb bereits ausreichend ist.

Die früher durchaus vorhandene Diskrepanz zwischen nationalen und innergemeinschaftlichem Recht wird – betrachtet man die neueste nationale Rechtsprechung – mehr und mehr aufgehoben. Die Wahrnehmung der Entsorgungspflicht durch öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ist nicht mehr – wie bisher – grundsätzlich nur in Ausnahmefällen der nicht steuerlichen Sphäre zuzuordnen. Wie Rechtsprechung und Verwaltungspraxis zeigen, kommt es auf die Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung an. Wenn sich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in Wahrnehmung ihrer Aufgabenerledigung in den allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr einschalten und sie sich in ihren Betriebsprozessen und ihren „Marktstrategien“ von privaten, gewerblichen Unternehmen nicht unterscheiden, wird bei ihnen insoweit „ein BgA“ angenommen. Dabei spielt die Bezeichnung der Gegenleistungen als „Gebühren“ statt wie im privatrechtlichen Bereich üblich als „Entgelte“ keine Rolle.

Steuerliche Implikationen des Abfallrechts

Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) vom 24.02.2012 enthält vor allen Dingen in zwei Bereichen Neuregelungen, die die bisherige steuerliche Betrachtungsweise ins Wanken bringen könnten. Dies ist zum einen der neue Aufbau der Abfallhierarchie, zum anderen sind es Regelungen, die sich mit den Verantwortlichkeiten und den Überlassungspflichten für bestimmte Abfallfraktionen befassen.

Die nunmehr fünfstufige Abfallhierarchie bewirkt zunehmend ein „Aufbrechen“ der klassischen Wertschöpfungskette von Erfassung, Sammlung, Transport, Behandlung, Verwertung und Beseitigung, die abgesehen von Ausnahmen (insbesondere unter den Anwendungsbereich der Verpackungsverordnung fallende Erfassungen) bisher durch den hoheitlichen Bereich abgedeckt wurde. Die Menge der Abfälle, die diese Wertschöpfungskette verlassen, und die „Punkte“ im Wertschöpfungsprozess, an denen das geschickt, verschieben sich zunehmend mit der Folge, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf dem Angebotsmarkt (Konkurrenz zu gewerblichen Unternehmen) und auf der Absatzseite (Marktberührung) die Tatbestandsmerkmale einer gewerblichen Tätigkeit erfüllen.

Insbesondere Abschnitt 4 des neuen KrWG tangiert die Grenzen zwischen öffentlich rechtlicher Entsorgung und der privaten Entsorgungswirtschaft. Die neuen Regelungen verstärken im Ergebnis den Schutz der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vor einem Wettbewerb. In § 17 Abs. 3 KrWG heißt es: „Überwiegende öffentliche Interessen [...] stehen einer gewerblichen Sammlung entgegen, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers

[...] gefährdet.“ Weiter heißt es, dass eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers [...] anzunehmen ist, wenn die Erfüllung der Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt werden.“ Dies bedeutet, dass der öffentliche Entsorgungsträger bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben von den üblichen Betriebs-, Auslastungs- und Markttrisiken teilweise befreit wird. Dass dies zum Schutz des Gebührenzahlers, d. h. zur Vermeidung instabiler Gebührenhaushalte erfolgt, dürfte für die steuerliche Einordnung keine Rolle spielen. In § 17 Abs. 3 Satz 4 und 5 wird der Schutz der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zwar wieder relativiert, indem er nicht gelten soll, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung und Verwertung der Abfälle wesentlich leistungsfähiger ist als die von dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger angebotene oder konkret geplante Leistung. Der Umstand, dass dadurch ein tatsächlicher durch einen virtuellen Wettbewerb ersetzt wird, dürfte die steuerliche Beurteilung voraussichtlich aber nicht ändern.

Interessant ist - auch im Hinblick auf die Entwicklung des Europarechtes - die Frage, ob der Gesetzgeber des Abfallrechtes durch die vorgenannten Regelungen zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers einen potenziellen Wettbewerb bei der Entsorgung des hausähnlichen Gewerbeabfalls verhindert. Müsste diese Frage bejaht werden, wäre diese Sonderstellung zumindest EU widrig. Auch für die nationale steuerliche Betrachtung ist zu befürchten, dass der abfallrechtliche Ausschluss von Wettbewerb die Tendenz zur Steuerpflicht der jeweiligen Tätigkeiten deutlich verstärkt.

Neueste Rechtsprechung

Beflügelt wird die Diskussion auch durch neueste BFH Entscheidungen zum Abfallbereich und anderen Sphären der öffentlichen Hand.

Am 03.04.2012 hat der BFH entschieden, dass die Ausübung öffentlicher Gewalt insoweit ausgeschlossen ist, als sich die Körperschaft durch ihre Einrichtungen in den allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr einschaltet und eine Tätigkeit ausübt, die sich ihrem Inhalt nach von der Tätigkeit eines privaten gewerblichen Unternehmens nicht wesentlich unterscheidet. Im Urteilsfall ging es um die Durchführung der Abfallberatung durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft. Der BFH sah die Abfallberatung als eine nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen im Rahmen eines BgA. Auch Entscheidungen des BFH, die ganz andere Tätigkeitsbereiche der öffentlichen Hand betreffen, sind für die in diesem Beitrag angeschnittenen Fragen relevant. Am 01.12.2011 (V R 1/11) hat sich der BFH mit der Zurverfügungstellung von Tiefgaragen-Stellplätzen durch eine öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaft befasst und entschieden, dass eine Gemeinde, die zwar nicht auf privatrechtlicher, sondern auf hoheitlicher Grundlage Stellplätze für PKW in einer Tiefgarage gegen Entgelt überlässt, als Unternehmer handelt und steuerpflichtige Leistungen erbringt.

Ein besonderer Fall sind die so genannten Beistandsleistungen zwischen Personen des öffentlichen Rechts – beispielsweise auf öffentlich-rechtlicher Grundlage. Das Urteil des BFH vom 10.11.2011 (V R 41/10) führt hierzu aus: „Gestattet eine Gemeinde gegen Entgelt die Nutzung einer Sporthalle und Freizeithalle, ist sie gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG i. V. m. § 4 KStG als Unternehmer tätig, wenn sie ihre Leistungen entweder auf zivilrechtlicher Grundlage oder – im Wettbewerb mit privaten – auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbringt.“ Bezüglich dieses Urteils gibt es zwar inzwischen einen Nichtanwendungserlass. Gleichwohl wird damit ein weiteres Signal für die zunehmende Besteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand gesetzt, und zwar unabhängig davon, ob sie auf öffentlich- oder zivilrechtlicher Grundlage erbracht werden. Das Urteil kann für abfallwirtschaftliche Kooperationen auf öffentlich rechtlicher Grundlage relevant werden. Im Urteil des BFH vom 15.04.2010 (V R 10/09) ging es um die Abgrenzung von vermögensverwaltender Tätigkeit einer öffentlich rechtlichen Körperschaft (Universität) zu Tätigkeiten des Betriebs gewerblicher Art (BgA). Der BFH sieht den Abschluss und die Durchführung eines Vertrages zum Aufstellen von Getränkeautomaten gegen Entgelt als Betrieb gewerblicher Art an. Ein weiterer im gleichen Urteil als steuerlich relevant qualifizierter Vorgang ist die Überlassung von Personal und Sachmitteln auf öffentlich rechtlicher Rechtsgrundlage. Eine Universität, die diesen Sachverhalt verwirklichte, sei, so der BFH, damit Unternehmer im umsatzsteuer- und ertragsteuerlichen Sinne.

4 Schlussbemerkung

Noch gibt es keine eindeutige Position der Finanzverwaltung zu der laufenden Diskussion und zu den neueren Urteilen des BFH, die sich wiederum auf entsprechende EuGH-Urteile stützen. Unseres Erachtens ist aber eine deutliche „Zangenbewegung“ durch die abfallrechtliche und steuerliche Entwicklung festzustellen. Getrennterfassungen und neu gestufte Abfallhierarchie rücken die öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger mit ihren Einrichtungen zunehmend in eine wettbewerbliche Sphäre. Der in Abschnitt 4 des novellierten Kreislaufwirtschaftsgesetzes dem öffentlich rechtlichen Entsorgungsträger eingeräumte Vorrang gegenüber privaten Anbietern im Bereich der Erfassung der Abfälle schützt (mit dem Ziel der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit öffentlich rechtlicher Entsorgung und der Stabilität der Gebührenhaushalte) die öffentlich rechtlich organisierten Einrichtungen vor Wettbewerb mit privaten Dritten. Damit ist aber der so genannten potenzielle Wettbewerb nicht ausgeschlossen, der nach der Rechtsprechung des EuGH ausreicht, die Tätigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger als marktbezogen und damit als die eines Steuerpflichtigen im Sinne von § 9 MwStSysRL anzusehen.

Es ist zu befürchten, dass die einzelnen Tätigkeiten öffentlich rechtlicher Einrichtungen im Bereich der Abfallwirtschaft im Rahmen von steuerlichen Außenprüfungen aufgegriffen und die jeweilige Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung auf der Grundlage der neuesten europäischen und nationalen Rechtsprechung „unter die Lupe genommen“ und analysiert werden. Den öffentlich rechtlichen Einrichtungen ist zu empfehlen, sozusagen „vorauselend“ eine Bestands-

aufnahme und eigene Analyse ihrer verschiedenen Tätigkeitsfelder im Hinblick auf die aufgezeigten steuerlichen Fragen durchzuführen.

Rüdiger Jast, Klaus Sinz

Entwicklung der Besteuerung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts unter Berücksichtigung der ertragsteuerlichen Organschaft

1 Körperschaften des öffentlichen Rechts

Es gibt 3 verschiedene Körperschaften des öffentlichen Rechts:

- Kommunen,
- Zweckverbände,
- Anstalten des öffentlichen Rechts und
- Bundesländer

2 Steuerarten

Folgende Steuerarten werden vorliegend behandelt:

- Ertragsteuern (Körperschaftssteuer, Gewerbesteuer und Solidaritätszuschlag)
- Umsatzsteuer

3 Gesetzliche Grundlage

Die gesetzliche Grundlage für die Besteuerung ist die Begründung eines Betriebes gewerblicher Art im Sinne der §§ 1 Abs. 1 Nr. 6; 4 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz:

- Einrichtung
- nachhaltige wirtschaftliche Tätigkeit
- zur Erzielung von Einnahmen
- außerhalb von Land- und Forstwirtschaft
- innerhalb der Gesamtbetätigung wirtschaftlich herausheben
- Die Definition des Betriebes gewerblicher Art ist nach § 2 Abs. 3 Umsatzsteuergesetz für die Umsatzsteuer anzuwenden

4 Rechtsentwicklung der Umsatzsteuer und Ertragsteuer

4.1 Umsatzsteuer

Die Umsatzsteuer ist eine Steuer, deren Regelungen in allen Ländern der Europäischen Union gleich sind. Dies hat zur Folge, dass die Mehrzahl der für den deutschen Steuerpflichtigen wichtigen Entscheidungen bezüglich der Umsatzsteuer durch den Europäischen Gerichtshof erfolgt. Der Europäische Gerichtshof verfolgt möglicherweise andere Ziele als ein einzelner Staat. Insofern ist auch die Rechtsprechung davon betroffen.

Nach mittlerweile gefestigter Rechtsprechung des BFH, ausgehend von Art. 13 der Richtlinie 2006/112/EG vom 28. November 2006 über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem (ABl. L 347 S. 1), ist eine Tätigkeit der öffentlichen Hand auf privatrechtlicher Grundlage nach dem deutschen Umsatzsteuergesetz stets eine wirtschaftliche und damit unternehmerische Tätigkeit. Hingegen liegt bei einer Tätigkeit auf öffentlich-rechtlicher Grundlage nur dann unternehmerisches Handeln vor, wenn die Tätigkeit wettbewerbsrelevant ist.

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Umsatzsteuer hat eine gravierende Veränderung vor allem im Bereich der Vorsteuer ausgelöst. Unter Änderung der bisherigen Beurteilung hat sich dieser Rechtsprechung der Bundesfinanzhof jüngst in mehreren Urteilen anschlossen. Das hat die Finanzverwaltung bewogen, in einem Schreiben des Bundesfinanzministeriums vom 2. Januar 2012 zum Vorsteuerabzug die Änderung ebenfalls aufzugreifen.

Die so neu maßgebliche umsatzsteuerliche Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche eines Unternehmens hat den Vorsteuerabzug in einigen Fallgruppen eingeschränkt, in jedem Fall aber erhöhte Dokumentationspflichten verursacht. Dies betrifft vor allem auch Kommunen und kommunale Unternehmen.

Rechtsprechung und Finanzverwaltung gingen bei der Prüfung des Vorsteuerabzuges bislang von einer zweistufigen Prüfung aus. Nach der bis 2011 geltenden Zwei-Sphären-Theorie war dabei zwischen Tätigkeiten zu unterscheiden, die im Rahmen des Unternehmens erfolgten, und Tätigkeiten, die nicht in den Rahmen des Unternehmens fallen. Demgegenüber ist die vorsteuerunschädliche Verwendung der bezogenen Leistungen nunmehr bereits eine Voraussetzung für die Entstehung des Anspruchs auf den Vorsteuerabzug.

Diese Änderungen gelten ab dem 1. Januar 2012, wobei die alte Regelung noch bis zum 31. Dezember 2012 angewendet werden kann. Wenn verspätet reagiert wird, können vermeidbare Zinszahlungen die Folge sein.

4.2 Körperschaftssteuer

Bei der Körperschafts- und Gewerbesteuer sowie dem Solidaritätszuschlag ist in aller Regel der Bundesgerichtshof die letzte Instanz. Es sind Tendenzen zu beobachten, dass zumindest kurzzeitig die Interessen der Besteuerung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts auseinander gehen.

5 Einzelne Entscheidungen zur Umsatzsteuer

5.1 BFH Urteil vom 10.11.2011, V R 41/10

Gestattet eine Gemeinde gegen Entgelt die Nutzung einer Sporthalle und Freizeithalle, ist sie gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG i.V.m. § 4 KStG als Unternehmer tätig, wenn sie ihre Leistung entweder auf zivilrechtlicher Grundlage oder im Wettbewerb zu Privaten auf öffentlich-rechtlicher Grundlage erbringt. Gleiches gilt für die entgeltliche Nutzungsüberlassung der Halle an eine Nachbargemeinde für Zwecke des Schulsports. Auch eine sog. Beistandsleistung, die zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gegen Entgelt erbracht wird, ist steuerbar und bei Fehlen besonderer Befreiungstatbestände steuerpflichtig.

5.2 BFH Urteil vom 01.12.2011, V R 1/11

Eine Gemeinde, die nicht auf privatrechtlicher, sondern auf hoheitlicher Grundlage Stellplätze für PKW in einer Tiefgarage gegen Entgelt überlässt, handelt als Unternehmer und erbringt steuerpflichtige Leistungen, wenn ihre Behandlung als Nichtsteuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (richtlinienkonforme Auslegung des § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG i.V.m. § 4 KStG). Eine derartige Wettbewerbsverzerrung liegt auch vor, wenn eine Gemeinde Stellplätze zwar nach §§ 45, 13 StVO öffentlich-rechtlich auf einer öffentlich-rechtlich gewidmeten „Straße“ überlässt, es sich hierbei jedoch um Flächen einer Tiefgarage handelt (Änderung der Rechtsprechung). Zur Bestimmung des Begriffs der „größeren Wettbewerbsverzerrungen“.

5.3 BFH Urteil vom 15.04.2010, V R 10/09

Dem Begriff der „Vermögensverwaltung“ kommt umsatzsteuerrechtlich für die Unternehmerstellung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts durch einen „Betrieb gewerblicher Art“ keine Bedeutung zu. Gestattet eine Universität als juristische Person des öffentlichen Rechts durch privatrechtlichen Vertrag das Aufstellen von Automaten gegen Entgelt, erbringt sie als Unternehmer steuerbare und steuerpflichtige Leistungen (richtlinienkonforme Auslegung von § 2 Abs.3 Satz 1 UStG i.V.m. § 4 Abs. 1 KStG entsprechend Art. 4 der Richtlinie 77/388/EWG).

Überlässt die Universität auf öffentlich-rechtlicher Rechtsgrundlage Personal und Sachmittel gegen Entgelt, ist sie Unternehmer, wenn eine Behandlung als Nichtunternehmer zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde (richtlinienkonforme Auslegung von § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG i.V.m. § 4 Abs. 5 KStG entsprechend Art. 4 Abs. 5 der Richtlinie 77/388/EWG).

6 Einzelne Entscheidungen zu den Ertragsteuern

6.1 BFH-Urteil vom 1. Dezember 2011 – V R 1/11

Im BFH-Urteil vom 1. Dezember 2011 – V R 1/11 – wurde entschieden, dass die Umsätze aus der Überlassung von Tiefgaragenstellplätzen durch eine Gemeinde auf hoheitlicher Grundlage als entgeltliche Umsätze der Umsatzsteuer unterliegen. Diese Abkehr von der bisherigen Rechtersprechung des BFH hatte sich jedoch bereits mit dem Urteil vom 10. November 2011 – V R 41/10 – (ebd., vgl. dort auch die Pressemitteilung Nr. 13/12 vom 25. Februar 2012) angekündigt, in dem der BFH zu dem Schluss kam, dass nachhaltig und gegen Entgelt erbrachte Leistungen der öffentlichen Hand der Umsatzsteuer unterliegen, wenn diese Tätigkeiten auf zivilrechtlicher Grundlage oder – im Wettbewerb mit Privaten – auf öffentlich-rechtlicher Grundlage ausgeführt werden. Die bis dahin nicht steuerbare Beistandsleistung einer Gemeinde an eine andere Gemeinde ist nach Ansicht des BFH damit grundsätzlich der Umsatzsteuer zu unterwerfen.

6.2 BFH Urteil vom 29.10.2008, I R 51/07

Auch wenn eine wirtschaftliche Betätigung durch landesrechtliche Regelungen in einem einzelnen Bundesland ausschließlich der öffentlichen Hand vorbehalten ist (hier: der Betrieb eines kommunalen Krematoriums in Nordrhein-Westfalen), handelt es sich nur dann um einen Hoheitsbetrieb i.S. von § 4 Abs. 5 Satz 1 KStG, wenn der Markt für die angebotene Leistung örtlich so eingegrenzt ist, dass die Wettbewerbsbeeinträchtigung steuerpflichtiger Unternehmen in anderen Bundesländern oder EU-Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden kann.

6.3 BFH Urteil vom 02.03.2011, XI R 65/07

Ein kommunaler Zweckverband in der Rechtsform einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, der eine Wasserversorgungsanlage zur Förderung und Abgabe von Trink- und Gebrauchswasser betreibt, ist bei richtlinienkonformer Auslegung des § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG i.V.m. § 4 Abs. 3 und 5 KStG Unternehmer.

7 Voraussetzungen einer ertragsteuerlichen Organschaft

Es gelten die gleichen Voraussetzungen bei der Körperschaft- und Gewerbesteuer. Die Voraussetzungen werden in den §§ 14 Abs. 1 Körperschaftsteuergesetz bzw. 2 Abs. 2 Gewerbesteuergesetz festgelegt:

Der Organträger muss an der Organgesellschaft vom Beginn des Wirtschaftsjahres an ununterbrochen in einem solchen Maße beteiligt sein, dass ihm die Mehrheit der Stimmrechte aus den Anteilen an der Organgesellschaft zusteht (finanzielle Eingliederung). Die Beteiligung muss 50 plus x vom Hundert der Geschäftsanteile der Organgesellschaft betragen. Trotz Mehrheit kann die finanzielle Eingliederung gefährdet sein, wenn dem Minderheitsgesellschafter im Gesellschaftsvertrag wichtige Kompetenzen eingeräumt werden

Der Organträger muss eine unbeschränkt steuerpflichtige natürliche Person oder eine nicht steuerbefreite Körperschaft, Personenvereinigung oder Vermögensmasse im Sinne des § 1 Körperschaftsteuergesetz mit Geschäftsleitung im Inland sein. Dies bedeutet, dass Organträger auch z.B. eine Kommanditgesellschaft sein kann. Organgesellschaft muss eine Kapitalgesellschaft sein.

Immer wieder tritt die Frage auf, ob auch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts Organträger sein kann. Grundsätzlich ist dies zulässig, allerdings ist zu beachten, dass Organträger nur jeweils der einzelne Betrieb gewerblicher Art sein kann, nicht jedoch die juristische Person des öffentlichen Rechts als solche. Der Begriff »BgA« ist nicht gleichbedeutend mit dem Begriff »gewerblicher Unternehmen« (= Gew), weil Gewinnerzielungsabsicht und Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr bei BgA nach § 4 Abs. 1 KStG nicht erforderlich sind (ebenso § 2 Abs. 1 GewStDV und R 17 Abs. 1 und 2 GewStR).

Nach Rn 5 des Schreibens des BMF v. 26.08.2003 (BStBl I 2003, 437) kann ein dauerdefizitärer BgA einer juristischen Person des öffentlichen Rechts nicht OT sein, weil ihm wegen fehlender Gewinnerzielungsabsicht die Gewerblichkeit fehlt (glA s. FG Ddf, Urt. V. 28.06.2010, EFG 2010, 1732, Rev. BFH I R 74/10). Die Frage, ob für die Einstufung als dauerdefizitärer BgA nur auf dessen eigenes Geschäftsergebnis oder auf das BgA-Ergebnis nach Erhöhung um die Dividendenerträge abzustellen ist, ist möglicherweise unterschiedlich zu beantworten, je nachdem, ob die Kap-Beteiligung zum gewillkürten oder zum notwendigen BV des BgA gehört. Bei Willkürung einer Kap-Beteiligung sind nach Verwaltungsauffassung (s. Schr. BMF-Schr. V. 06.07.2005, Az: IV B 7 - S 2706 - 87/05) bei der Prüfung der Frage, ob ein Dauerverlust-BgA vorliegt, Beteiligungserträge dann nicht einzubeziehen, wenn mit der Beteiligungsgesellschaft ein Organschaftsverhältnis begründet werden soll bzw. ein Organschaftsverhältnis besteht, GIA s. Beschl des Nds FG v. 21.02.2002 (EFG 2002, 931), a. a. s. Beschl. des BFH v. 25.07.2002 (BFH/NV 2002, 1341). Für den Fall, dass die Kap-Beteiligung nicht zum gewillkürten, sondern zum notwendigen BV des BgA gehört (BgA als Besitzunternehmen i. R. einer Betriebsaufspaltung mit einer Betriebs-GmbH), sind nach dem Urt. des BFH v. 02.09.2009 (BFH/NV 2010, 391) die

Dividendenerträge zwingend in das eigene Betriebsergebnis des BgA einzubeziehen. Unabhängig davon, welche Rechtsauffassung man in dieser Frage vertritt, hilft sich die Praxis in Fällen der genannten Art meist in der Weise, dass der BgA in eine Kap.-Ges. umgewandelt wird, die, weil kraft Rechtsform gewerblich die OT-Eignung hat (s. Schr. des BMF v. 26.08.2003, BStBl I 2003, 437, Rn4). Voraussetzung für die Zusammenfassung mehrerer Kap.-Ges. der öff. Hand in einer Organschaft ist allerdings nach R 7 Abs. 2 KStR, dass diese Gesellschaften auch als BgA hätten zusammengefasst werden dürfen.

Der Gewinnabführungsvertrag muss auf mindestens fünf Jahre geschlossen werden und während der gesamten Geltungsdauer durchgeführt werden. Eine vorzeitige Beendigung des Vertrages durch Kündigung ist unschädlich, wenn ein wichtiger Grund die Kündigung rechtfertigt. Nach herrschender Auffassung verstößen monatliche Abschlagzahlungen auf die Gewinnabführung dann nicht gegen das Gebot der Vollabführung des Gewinns, wenn sie unter dem Vorbehalt eines ausreichenden Jahres-Bilanz-Gewinns stehen und wenn vereinbart ist, dass überschießende Abschlagzahlungen als verzinsliche Darlehnsgewährung zu behandeln ist.

Der Begriff Gewinnabführungsvertrag könnte missverständlich sein. Besser ist der Begriff Ergebnisabführungsvertrag, weil auch eine Organgesellschaft Verluste erzielen kann (Beispiel: Öffentlicher Personennahverkehr) und die Verluste vom Organträger auszugleichen sind. Ein wichtiger Grund liegt vor, wenn der kündigenden Partei ein Festhalten am Vertrag unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände nicht mehr zugemutet werden kann. Eher seltener sind die wichtigen Gründe aus dem Aktienrecht §§ 304 Abs. 4, 305 Abs. 5 und 307. Bedeutender ist die Anweisung der Finanzverwaltung in R 60 Abs. 6 Satz 2 Körperschaftsteuer-Richtlinien: „Ein wichtiger Grund kann insbesondere in der Veräußerung oder der Einbringung der Organbeteiligung durch den Organträger, der Verschmelzung, Spaltung oder Liquidation des Organträgers oder der Organgesellschaft gesehen werden.“

Die Organgesellschaft darf Beträge aus dem Jahresüberschuss nur insoweit in die Gewinnrücklagen mit Ausnahme der gesetzlichen Rücklagen einstellen, als dies bei vernünftiger kaufmännischer Beurteilung wirtschaftlich begründet ist.

Mathias Kossyk, Jens Kretschmer

Auswirkung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes auf die Berechnung der Nachsorgekosten einer Deponie

Mit Einführung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG) in 2009 wurden neue Regelungen getroffen, die Auswirkungen gerade auch auf die Bilanzierung von deponiebetreibenden Unternehmen und Einrichtungen haben. Hatten die Entsorgungsträger für das Geschäftsjahr 2009 noch die Wahlmöglichkeit, die neuen Bilanzierungsvorschriften anzuwenden, so sind diese für Geschäftsjahre, die ab dem 1.Januar 2010 beginnen, verpflichtend. Für den WZV (Wege-Zweckverband der Gemeinden des Kreises Segeberg, Bad Segeberg) die Veranlassung das bisherige Berechnungsmodell und den rückgestellten Nach-sorgekostenbetrag für die Zentraldeponie Damsdorf/Tensfeld vom Unternehmen PricewaterhouseCoopers, Kiel, überprüfen zu lassen.

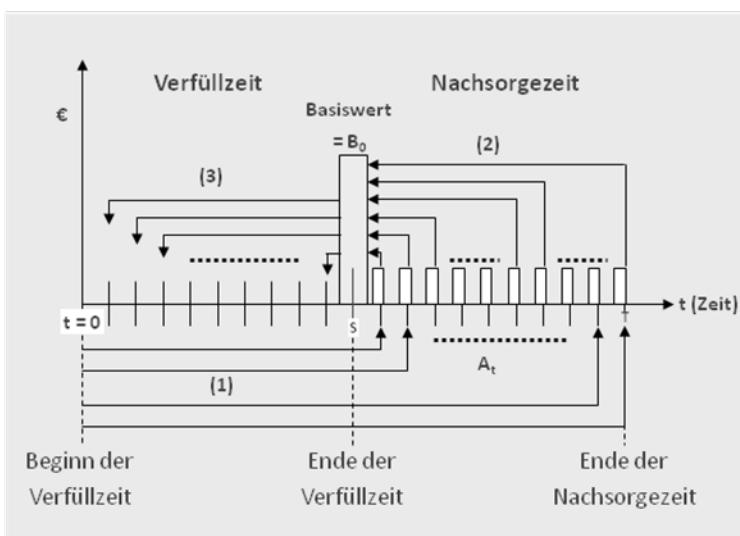
Hinsichtlich der Bewertungsvorschriften für Rückstellungen kommt es nach den neuen gesetzlichen Vorschriften zu einschneidenden Änderungen:

Mit der Neufassung des § 253 HGB wird eine neue Grundlage für die Bestimmung des Verpflichtungsbetrages geschaffen. Demzufolge sind Verbindlichkeiten zu ihrem Erfüllungsbetrag und Rückstellungen in Höhe des "nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrages" anzusetzen. Damit wird klargestellt, dass bei der Rückstellungsbewertung zukünftige Preis- und Kostensteigerungen zwingend in die Bewertung einzubeziehen sind. Zusätzlich müssen künftig alle Rückstellungen mit einer Restlaufzeit von mehr als einem Jahr (also gerade auch die Deponierückstellungen für Rekultivierung und Nachsorge) mit einem fristenkongruenten Marktzinssatz abgezinst werden. Diese Marktzinssätze werden monatlich von der Deutschen Bundesbank aktualisiert und sind entsprechend in den jährlich folgenden Berechnungen des Rückstellungsbedarfes zu berücksichtigen.

Grundlage für die Berechnung der Rückstellung für Rekultivierung und Nachsorge einer Deponie bildet ein sogenanntes technisches Gutachten. Hierin enthalten sind die zukünftigen Ausgaben für nach der Stilllegung einer Deponie anfallende Kosten zu tagesaktuellen Preisen sowie der angestrebte Nachsorgezeitraum. Wesentliche Kostentreiber im Bereich der Deponienachsorge sind Maßnahmen der Oberflächenabdichtung, für die Erfassung des Sickerwassers sowie vorzunehmende Infrastrukturmaßnahmen. Aber auch die Deponiegaserfassung, zukünftige Personalkosten sowie Vorgaben für die Überwachung und Dokumentation einer sich in der Stilllegungsphase befindlichen Deponie spielen eine Rolle.

Rückstellungskalkulation nach BilMoG

- Barwertmodell -



Quelle KGSt-Bericht Nr. 2/1995

(1) Bewertung der Ausgaben (A_t) mit zukünftigen Tagespreisen

(2) Abzinsung der Ausgaben auf den Beginn des Nachsorge-zeitraums (Basiswert)

$$B_0 = \sum_{t=S}^T \frac{A_t}{(1+i)^{t-S}}$$

(3) Abzinsung des Basiswertes auf die einzelnen Jahre des Verfüllungszeitraumes (verfüllungsmengen- oder zeit-proportional)

$$R_t = \frac{M_t}{M_G} \cdot \frac{B_0}{(1+i)^{S-t}}$$

Abbildung 1: Rückstellungskalkulation nach BilMoG

Diese tagesaktuellen Werte sind auf die Jahre des tatsächlichen Mittelabflusses in der Zukunft zu projizieren. Hierzu findet eine entsprechende Aufzinsung statt. Fraglich ist, mit welchem Zinssatz die einzelnen Werte aufgezinst werden dürfen bzw. müssen. Hierzu werden keinerlei gesetzliche Vorgaben gemacht. Plausible Aufzinsungssätze können aus entsprechenden Faktorenreihen abgeleitet werden. Anhand dieser Vorgehensweise wird der aktuell zu erwartende Erfüllungsbetrag berechnet.

Ausgehend vom Erfüllungsbetrag findet in einem weiteren Schritt eine Abzinsung der jeweiligen Werte statt. Um zu wissen, wie hoch der Rückstellungsbedarf zum Zeitpunkt der Stilllegung der Deponie ist, empfiehlt sich eine erste Abzinsung auf den Stilllegungszeitpunkt. Des Weiteren wird dann auf den Zeitpunkt des aktuellen Jahresabschlusses abgezinst. Empfehlenswert ist eine Gewichtung des Ergebnisses mit dem Verfüllungsgrad der Deponie.

Die jährlich zu berechnende Zuführung zur Deponierückstellung wird zukünftig durch zusätzliche Faktoren (Entwicklung der Zinssätze, erwartete Preisentwicklungen usw.) beeinflusst. Da es sich bei der Deponierückstellung häufig um eine wesentliche Bilanzposition handelt, empfiehlt es sich, ein entsprechendes Gutachten dem Jahresabschlussprüfer vorzulegen.

Auswirkungen des BilMoG auf die Entgeltkalkulation

Grundsätzlich haben die handelsrechtlichen Vorgaben erst einmal keinerlei Auswirkungen auf die Gebühren/Entgeltkalkulation. In der Vergangenheit haben die meisten Unternehmen die im handelsrechtlichen Abschluss dargestellten Zuführungen zur Deponierückstellung in die Kalkulation übernommen.

Vor diesem Hintergrund ist der Kalkulation aktuell besondere Aufmerksamkeit zu widmen: Wurden beispielsweise in der Vergangenheit die Zuführungen zur Deponierückstellung direkt aus dem Jahresabschluss abgeleitet, so wird zukünftig durch den Auf- und Abzinsungseffekt tendenziell ein geringerer Zuführungsbetrag benötigt. Da dieser Zuführungsbetrag einen wesentlichen Bestandteil der Entgeltberechnung darstellt, kann es durch die neue Berechnungsmethode zu einem Senkungspotential kommen. Andererseits ist darauf hinzuweisen, dass der zunächst als entgeltsenkend zu bewertende Abzinsungseffekt zukünftig bei der Rückstellungszuführung neben der Mengenzuführung zu berücksichtigen ist.

Für Deponiebetreiber, die in der Vergangenheit Rückstellungen auf der alten gesetzlichen Basis gebildet haben, kann dies bedeuten, dass sie zukünftig durch den entstehenden Zinseffekt - zumindestens zeitweise - keine Rückstellungszuführungen in den Annahmepreis ein-kalkulieren müssen; ein Effekt, der so auch bei der untersuchten Deponie Damsdorf/Tensfeld ermittelt werden konnte. Vor dem Hintergrund der zeitlichen Befristung der Annahme von Abfällen auf zahlreichen Deponien können hieraus interessante Effekte für die Betreiber solcher Anlagen ergeben.

Fazit

Durch die verbindliche Einführung des BilMoG ergeben sich Neuerungen für den jetzt anstehenden Jahresabschluss von Deponiebetreibern. Im Bereich der öffentlichen Abfallentsorgung können hierdurch erhebliche Spielräume bei der Entgeltberechnung entstehen.

Helmut Görling

Korruption, Untreue und Betrug in öffentlichen Unternehmen?

1 Einführung

Der Vortragstitel schließt mit einem Fragezeichen. Das erweckt den Eindruck, als ob der Nachweis erst noch ausstehe, dass es so etwas Anrüchiges wie Korruption, Untreue und Betrug in öffentlichen Unternehmen überhaupt gibt. Der Verfasser begreift die Frage, die den Vortragstitel und den Vortragsinhalt anzeigt, aber eher als rhetorisch. Jeder von Ihnen kennt diese oder ähnliche Schlagzeilen aus der jüngeren Zeit. Einige davon blende ich Ihnen hier ein.

Als gelernter Kriminalkommissar und später als Rechtsanwalt, der sich seit fast 20 Jahren mit der Vertretung geschädigter Unternehmen, u.a. auch öffentlicher Unternehmen, in Fällen von Wirtschaftskriminalität befasst, hat der Verfasser täglich mit Korruption, Untreue und Betrug als Erscheinungsformen von Wirtschaftskriminalität zu tun, so etwa in der Vertretung einer korruptionsgeschädigten kommunalen Abfallwirtschaftsgesellschaft im Köln-Bonner Müllskandal um den von der Presse als „Müllpaten“ bezeichneten Hellmut Trienekens oder derzeit ganz aktuell mit der Vertretung einer hessischen Heilbadkommune, deren früherer Bürgermeister bis zu seinem erzwungenen Rücktritt durch Untreuehandlungen in kommunalen Unternehmen, deren Geschäfte er führte, die Gemeinde erheblich geschädigt hat und sich nun einem Strafverfahren und Schadensersatzansprüche in einem Umfang ausgesetzt sieht. Von Korruption, Untreue und Betrug in öffentlichen Unternehmen kann der Verfasser den Gästen dieser Veranstaltung heute daher aus erster Quelle und eigener Erfahrung berichten.

In Mosambik bezeichnet man Korruption in der Landessprache als „Ziegerei“ und sagt, dass die Ziege dort frisst, wo man sie anbindet. Korruption ist ubiquitär und so alt wie die Menschheit. Die Quellen berichten über viele prominente Fälle von der Antike bis zur Neuzeit. Im Alten Testament, im zweiten Buch Mose 23,8 ist zu lesen: „Du sollst dich nicht durch Geschenke bestechen lassen, denn Geschenke machen die Sehenden blind und verdrehen die Sache derer, die im Recht sind“. Vielleicht noch zwei Beispiel aus der deutschen Geschichte: Aus Bismarcks berühmtem Reptilienfonds sollen die Schmiergelder stammen, mit denen der zögernde Bayern-König Ludwig II bewegt worden sein soll, Bayern 1871 in das zweite deutsche Reich einzubringen und den Preußen-König Wilhelm als deutschen Kaiser anzuerkennen (vgl. nur: Der Spiegel vom 4.3.1968, S. 76). Das Geld hatte der „Kini“ dringend für seine Schlösserbauten gebraucht.

Da die heutige Tagung in Berlin, unserer Hauptstadt, stattfindet, erlaube ich mir als Frankfurter daran zu erinnern, dass bei der Abstimmung über die Hauptstadtfrage im ersten deutschen Bundestag am 3. November 1949 Frankfurt am Main mit 176 zu 200 Stimmen gegen Bonn unterlag

und es damals einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss über Korruptionsgerüchte gab, wonach die Stimmen für Bonn von rund 100 Abgeordnete aller Fraktionen mit insgesamt 2 Millionen Mark erkauft worden sein sollen und dass dies alles der damalige Bundesfinanzminister gedeichselt habe. Aufgeklärt worden ist das nie, was ich bedauere, vielleicht hätte sonst die heutige Tagung in Frankfurt stattgefunden.

Unter Korruption versteht man allgemein den Missbrauch einer Vertrauensstellung in einer Funktion in Verwaltung, Justiz, Wirtschaft, Politik oder in nichtwirtschaftlichen Vereinigungen oder Organisationen, um einen materiellen Vorteil zu erlangen, auf den kein rechtlich begründeter Anspruch besteht (Definition nach Wikipedia). Kürzer könnte man sagen, dass Korruption das Ausnutzen einer Position zum eigenen Vorteil zu Lasten Dritter ist. Im deutschen Strafgesetz finden Sie den Begriff Korruption nicht, in den §§ 331 ff. StGB werden solche Delikte als Bestechung und Bestechlichkeit sowie Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung unter Strafe gestellt, wenn Amtsträger betroffen sind, zudem als Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr in Korruptionsfällen in der nationalen und internationalen Wirtschaft (§§ 299 ff. StGB) und sind als Wähler- und Abgeordnetenbestechung (§§ 108 b und 108 e StGB) derzeit in der politischen Diskussion, was hier und heute aber nicht vertieft werden soll.

In der Praxis der Strafverfolgung erscheint Korruption aber meist nicht als isolierte Tat, sondern geht häufig einher mit Begleitdelikten wie insbesondere Untreue (§ 266 StGB), Betrug (§ 263 StGB), Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB), Subventionsbetrug (§ 264 StGB), Urkundenfälschung (§ 267 StGB), Wettbewerbsbeschränkenden Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB), Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB), Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353b StGB) Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat (§ 357 StGB) und Steuerhinterziehung (§ 370 AO).

2 Korruption, Untreue und Betrug in öffentlichen Unternehmen: Zwei Studien zum Thema

Zwei Studien, die sich (unter anderem) mit dem Thema Korruption, Untreue und Betrug in öffentlichen Unternehmen befassen, stelle ich Ihnen heute vor. Erstens eine eigene unveröffentlichte Studie unserer Kanzlei - eine Medienanalyse - und zweitens das derzeit aktuelle Bundeslagenbild Korruption des Bundeskriminalamts aus dem Jahr 2010.

Beide Studien beleuchten das sogenannte Hellfeld, also bekannt gewordene Fälle. Dagegen wird in der Kriminologie das sogenannte Dunkelfeld gerade im Bereich der Korruptionsdelikte als sehr groß eingeschätzt. Man geht davon aus, dass 90 bis 95 % der tatsächlich stattgefundenen Korruptionsfälle unentdeckt bleiben. In der von unserer Kanzlei durchgeföhrten Studie wurden insgesamt 1.570 Fälle von Korruption, Untreue und Betrug ausgewertet, über die in den Jahren 2007 bis 2010 in den Medien berichtet wurde. In insgesamt 597 dieser Fälle, also ca. 38 %, handelte es sich um Straftaten aus den Bereichen öffentliche Verwaltung und öffentliche Unterneh-

men. 53 % der berichteten Fälle waren Korruptionsfälle (316 Fälle), 39 % Untreuefälle (232 Fälle), 4 % Betrugsfälle (25 Fälle) und in weiteren 4 % (24 Fälle) sonstige Delikte. Bemerkenswert ist, dass in lediglich 112 der berichteten Fälle die Täter auch verurteilt wurden. Und in nur 47 der berichteten Fälle mussten die verurteilten Täter eine Freiheitsstrafe ohne Bewährung verbüßen. Man kann vor diesem Hintergrund sagen, dass bereits bloße Verdachtsfälle, über die in den Medien berichtet wird, Vertrauen und Reputation öffentlicher Unternehmen schwer erschüttern. Ob es dann tatsächlich zu einer strafrechtlichen Verurteilung der Verdächtigen kommt, findet in den Medien nicht immer seinen Niederschlag.

Unsere Untersuchung hat einige bemerkenswerte Ergebnisse gebracht. Hier einige davon:

- In den öffentlich bekannt gewordenen Fällen von Korruption wurde Schmiergeld in Höhe von durchschnittlich 437.155,26 € bezahlt. Dieser hohe Betrag hat selbst uns überrascht – und wir haben, um die Statistik nicht zu verfälschen, die Fälle mit exorbitant hohen Schmiergeldzahlungen aus der Berechnung herausgenommen!
- 40 % der Täter und Tatverdächtigen waren leitende Mitarbeiter.
- Unter den ca. 600 Tätern und Tatverdächtigen waren 90 Oberbürgermeister, Bürgermeister und Landräte, 30 Behördenleiter, 40 Geschäftsführer und 90 leitende Mitarbeiter.
- 95 % derjenigen, die bestochen, und 82 % der Bestochenen waren Männer.
- In jedem zweiten Fall ging es um Auftragsvergabe.
- Wir haben regionale Unterschiede in der Häufigkeit der Fallzahlen festgestellt: In Bayern und Baden-Württemberg sind die Fallzahlen – in Relation zur Bevölkerungszahl – eher gering, in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Berlin weit höher. Wir haben uns gefragt, ob dies mit einer höheren Themensensibilität in den neuen Bundesländern und Berlin zusammenhängen könnte.
- In nur 5 % der Fälle war erkennbar, dass die betroffenen öffentlichen Unternehmen Gegenmaßnahmen ergriffen haben.
- Gelegentlich war bloße „Symbolpolitik“ als Reaktionsmuster festzustellen. So hat etwa eine norddeutsche Stadt den Leiter der Vergabestelle zum Anti-Korruptionsbeauftragten gemacht. Das verstehe wer will.
- Was waren die häufigsten Zuwendungen?
 - Bargeld
 - Private Bauleistung
 - Reisen
 - Wertvolle Geschenke (Uhren, Autos, Möbel)
- Eher selten wird über Schadenswiedergutmachung und Herausgabe der rechtswidrig angenommenen Vorteile berichtet – ein Defizit, wie wir meinen. Ein betroffenes öffentliches Unternehmen sollte der Presse unbedingt sagen, dass man einem korrupten Mitarbeiter selbstverständlich das Schmiergeld nicht belassen und die Schäden zu kompensieren sich bemüht hat.

Soviel zu unserer eigenen, unveröffentlichten Studie, die wir gemacht haben, um ein besseres Bild über das Ausmaß der Korruption in Bereich der öffentlichen Unternehmen und der öffentlichen Hand insgesamt für uns selbst zu gewinnen.

Die zweite Studie, die ich Ihnen vorstellen möchte, ist das aktuelle Bundeslagebild Korruption des Bundeskriminalamts aus dem Jahr 2010. Wir warten mit Spannung auf die nächste Aktualisierung. Nach dieser Studie - ebenfalls eine Hellfelduntersuchung und zwar der dem Bundeskriminalamt amtlich bekannt gewordenen Fälle - sind im Jahr 2010 bundesweit 1.813 neue staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren wegen Korruption amtlich erfasst worden.

In 89 % der Fälle handelte es sich um Fälle sogenannter „struktureller Korruption“, d.h. die korruptive Handlung zwischen Geber und Nehmer erfolgt während langjährig angelegter und gewachsener Geschäftsbeziehungen. Hierin genau liegt die in der Praxis zu beobachtende Bedeutung des sogenannten „Anfütterns“. Es beginnt mit kleinen, unproblematischen und im Alltag akzeptierten Geschenken, setzt sich fort in Einladungen zum Essen, gerne auch zu Veranstaltungen über das Wochenende mit Begleitung, die zunehmend luxuriöser werden, auch um zu testen, wie empfänglich der Geschäftspartner für solche Dinge ist. Ich werde auf einen solchen Fall, über den der Bundesgerichtshof zu entscheiden hatte, am Ende noch näher eingehen.

Die Statistik des BKA zeigt, dass es nach drei bis fünf Jahren einer Geschäftsbeziehung gefährlich wird: Erst dann beginnen zumeist die strafbaren Zuwendungen, die als Korruption sanktioniert werden. Der Anteil der „Nehmer“, die eine bestimmte Tätigkeit drei Jahre und länger ausgeübt haben, ist wesentlich höher als der Anteil der „Nehmer“ mit kürzerer Verweildauer, mit anderen Worten: Mit zunehmender Verweildauer in derselben Tätigkeit nimmt die Korruptionsanfälligkeit deutlich zu. Darin liegt der Sinn der Rotation. Und wegen der Bedeutung des über Jahre hinweg laufenden „Anfütterns“ sind in den Unternehmen Compliance-Regeln über den Umgang mit Einladungen, Geschenken und sonstigen kleinen Aufmerksamkeiten zur Kundenpflege von besonderer Bedeutung und gerade keine kleinkarierten Vorschriften, die sich die Verwaltungsbürokraten ausdenken, um die Vertriebler zu quälen.

Welche Vorteile wurden nach dieser Studie angenommen?

- In den allermeisten Fällen Sachzuwendungen (89 %)
- Bargeld (8%)
- Bewirtungen / Feiern (1,5 %)
- Arbeiten / Dienstleistungen (0,4 %)
- Riesen / Urlaub (0,3 %)
- Nebentätigkeiten (0,3 %)
- Teilnahme an Veranstaltungen (0,1 %)

Welche Vorteile haben die „Geber“?

- Erlangung von Aufträgen (41 %)
- Erlangung von behördlichen Genehmigungen (19 %)
- Betreuung / Promotion (10 %)
- Sonstige Wettbewerbsvorteile (8 %)
- Beeinflussung von Strafverfolgung (5 %)
- Informationserlangung (8,3 %)
- Aufenthalts-/Arbeitserlaubnisse (3 %)
- Bezahlung fingierter / gefälschter Rechnungen (2 %)
- Gebührenersparnis (1 %). In den allermeisten Fällen Sachzuwendungen (89 %)

Es überrascht wohl niemanden wirklich, dass es Hauptzielsetzung der Schmiergeldgeber war, Aufträge zu erlangen, wie dies die BKA-Studie belegt und auch im Mehrjahresvergleich immer wieder bestätigt wird. Zu demselben Ergebnis sind wir in unserer eigenen Studie gekommen. Das belegt, dass nach wie vor die höchsten Risiken und Schäden in korrumpten Vergabeprozessen zu sehen sind.

Schaut man sich in der einschlägigen Literatur um, so findet man aber über die Erscheinungsformen manipulierter und korrumpter Vergabeverfahren nur wenig. Prävention und wirksame Bekämpfung solcher Vergabemanipulationen setzt aber voraus, dass man die Erscheinungsformen kennt. Hierzu hat die kriminologische Forschung, soweit ich das sehe konnte, bisher noch nichts wirklich praktisch Verwertbares erbracht. Ich rege daher an dieser Stelle eine Studie zu dem Thema „Erscheinungsformen von Vergabemanipulationen“ an. Dies wäre ein verdienstvolles Thema für ein Doktorarbeit oder eine Habilitation. Unsere Kanzlei würde sich an der Finanzierung eines solchen Studienprojekts beteiligen. Vielleicht interessiert sich der Verband kommunaler Unternehmen auch für ein solches Projekt. Wenn es gelänge, die Erscheinungsformen korrumpter Vergabefällen anhand einer sorgfältigen Auswertung der Ermittlungsakten von staatsanwaltschaftlich aufgeklärten und angeklagten Fällen etwa der letzten drei bis fünf Jahre zu erforschen, könnte aus den so gewonnenen Ergebnissen und Erkenntnissen eine bessere Präventionsarbeit zur Vorbeugung von Vergabemanipulationen entwickelt werden. Überhaupt wäre es meines Erachtens zu begrüßen, wenn Compliance-Spezialisten für Korruptionsprävention und Korruptionserkennung in Vergabefälle ab einer bestimmten Größenordnung in solche Vergabeprozesse einbezogen würden.

Weitere Einzelheiten zu der zitierten BKA-Studie können auf dem Homepage des Bundeskriminalamts (www.bka.de) eingesehen werden (dort unter Schaltfläche „Publikationen / Lageberichte“).

3 Schwierige Abgrenzung von legaler Kundenpflege und strafbarer Korruption

Doch wo beginnt Korruption? Und wie grenzt man strafbare Korruption von legaler Kundenpflege ab? In der Praxis ist diese Abgrenzung häufig nicht ohne weiteres und auf den ersten Blick zu leisten, manchmal sogar strafrechtliche Begutachtung geboten. Auch die Gerichte tun sich nicht leicht damit. So hatte sich der 1. Senat des Bundesgerichtshof im Oktober 2008 im sogenannten EnBW-Fall mit der Frage zu befassen, ob die Versendung von Gutscheinen für Eintrittskarten zu Spielen der Fußballweltmeisterschaft an Landespolitiker und einen Staatssekretär in einem Bundesministerium schon strafbare Korruption darstellt (Aktenzeichen 1 StR 260/08). In diesem Urteil hat der Bundesgerichtshof Prüfkriterien aufgestellt, anhand derer seither diese Abgrenzung vorgenommen werden muss. Solche Kriterien sind: die Zielsetzung des Handelnden, die Stellung des Vorteilsnehmers, die Anwesenheit des Einladenden, die Beziehung des Vorteilsgebers zum Vorteilsnehmer, die offene oder verdeckte Vorgehensweise (Zuwendung wird an Privatanschrift statt an die dienstliche geliefert), die Art des Vorteils, der Wert des Vorteils, die Anzahl der angenommenen Vorteile, der Zeitpunkt der Zuwendung.

Leider hat das EnBW-Urteil auch keine völlige Klarheit für die Praxis schaffen können. Man bemüht sich, in der Compliance-Praxis Leitfäden und Handlungsanweisungen zu entwickeln, die diese Abgrenzung erleichtern sollen. Der Arbeitskreis Corporate Compliance, den ich vor vielen Jahren mit ins Leben gerufen habe, hat einen „Kodex zur Abgrenzung von legaler Kundenpflege und Korruption“ erarbeitet, der in der Praxis große Verbreitung gefunden hat. Sie können den Kodex auf unserer Homepage abrufen (www.goerling-acker.com; dort unter „Downloads“).

In der Praxis große Beachtung hat auch eine Entscheidung des 3. Strafsenats des Bundesgerichtshofs vom 9. Dezember 2010 gefunden. Ein leitender Angestellter der Deutsche Bahn Netz AG war zuständig für die Grünpflege an Gleisanlagen und vergab Vegetationsarbeiten, wofür er mehrere Landschaftsbauunternehmen beauftragte. Eines dieser Landschaftsbauunternehmen betrieb „Klimapflege“ und lud besagten Bahn-Angestellten über knapp zwei Jahre hinweg 14 Mal zum Mittagessen ein (Wert zwischen 33 und 74 €), ein Mal zum Weihnachtsessen (Wert >100 €) und schenkte ihm zu Weihnachten ein teures Buch (191 €). Das Landgericht Duisburg verurteilte den Bahn-Angestellten wegen Vorteilsnahme in 16 Fällen zu einer Geldstrafe. Der Bundesgerichtshof bestätigte das Urteil und hatte nur noch darüber zu befinden, ob der Bahn-Angestellte als Amtsträger anzusehen war oder nicht, was im entschiedenen Fall bejaht wurde.

Aus diesem Fall mag man ersehen, dass das Strafrecht in Korruptionsfällen sehr streng ist, insbesondere wenn es sich um Amtsträger handelt. Daher muss den Anfängen gewehrt werden, um strafrechtliche Risiken zu vermeiden. Das Thema „Compliance“ wird in den Unternehmen der Privatwirtschaft sehr ernst genommen, wie wir in der Praxis beobachten. Öffentliche Unternehmen dürfen das Thema schon gar nicht auf die leichte Schulter nehmen.

Peter Klodt

Integrität von Lieferanten und Dienstleistungsunternehmen am Beispiel der MAN-Gruppe

1 Fallbeispiel MAN (einschließlich erfolgter Maßnahmen)

Am 5. Mai 2009 führten 400 Beamte der Staatsanwaltschaft und Polizei in den Verkaufsbüros der MAN sowie bei deren Kunden Durchsuchungen durch. Die Durchsuchungen erstreckten sich auch auf Privatwohnungen. Darüber hinaus wurden drei Mitarbeiter der MAN-Gruppe in Haft genommen. Der Verdacht der Staatsanwaltschaft bezog sich auf systematische Bestechung zur Förderung des Absatzes von Lastkraftwagen und Bussen sowie bei der Tochtergesellschaft MAN Turbo AG auf den Absatz von Turbomaschinen.

Die MAN-Gruppe sagte der Staatsanwaltschaft von Anfang an die volle Kooperation zu.

Da die Ermittlungen sich auch auf § 130 OWiG bezogen, suchte MAN nach Möglichkeiten, auf die Höhe des zu erwartenden Bußgeldes Einfluss zu nehmen. Die folgende Einigung mit der Staatsanwaltschaft ging dahin, dass MAN den erhobenen Vorwürfen selbst nachging, sich dabei allerdings eng mit der Staatsanwaltschaft abstimmte und dieser die Ergebnisse der Untersuchungen übermittelte.

Die MAN-Gruppe wendete etwa 60 Mio. Euro auf, um jedem sich auftuenden Verdachtsmoment nachzugehen.

Ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen prüfte sämtliche Zahlungsvorgänge im Zeitraum der letzten zehn Jahre vor der Durchsuchung durch die Staatsanwaltschaft. Hierzu wurde die Dokumentation der Zahlungsvorgänge aus dem laufenden Zahlungs-System der MAN auf einen eigens dazu angeschafften Server kopiert und auf bestimmte Stichworte untersucht. Insgesamt wurden 215 Verdachtfälle ermittelt, deren kritische Zahlungen sich auf ca. 50 Millionen Euro summierten.

Wichtigster Baustein der Untersuchungen war jedoch ein Amnestieprogramm.

Von der Siemens AG, die wenige Jahre zuvor von einem großen Bestechungsskandal betroffen war, war bekannt, dass eine Aufklärung ohne die breite Unterstützung der Beschäftigten nicht oder nur sehr schwer möglich war. Die Aussagebereitschaft der Mitarbeiterschaft wiederum hing – natürlich – von deren Straferwartungen ab. So kam es zur Auflage eines Amnestieprogramms auch bei MAN. Darin wurde jedem Mitarbeiter der Schutz vor Kündigung und der Verzicht auf die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen gewährt, wenn und soweit er vollumfänglich zu

ihm bekannten Korruptionsfällen aussagen würde – gleichviel, ob der betreffende Sachverhalt dem aussagenden Mitarbeiter bekannt war und unter Umständen Beihilfe vorlag oder der Mitarbeiter selbst als Täter in Betracht kam. Von der Möglichkeit machten insgesamt etwa 500 Mitarbeiter (von ca. 30.000 Beschäftigten der MAN-Gruppe in Deutschland) Gebrauch, darunter nahezu alle Verkäufer. So kam es zu einer umfangreichen Aufklärung und Dokumentation aller von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft als dubios ermittelten Zahlungsvorgänge. Die vorgenannte Zahl von 500 darf andererseits nicht überbewertet werden. Unter der beachtlichen Zahl der aussagewilligen Mitarbeiter befanden sich sehr viele, die lediglich keine Chance auf Straffreiheit gegenüber dem Arbeitgeber verpassen wollten, an den Bestechungsvorgängen aber gänzlich unbeteiligt waren.

Die Staatsanwalt verhängte in einem Bußgeldbescheid eine Geldbuße in Höhe von 75,3 Mio. Euro gegen die MAN Nutzfahrzeuge AG (heutige Firma MAN Truck & Bus AG) sowie in gleicher Höhe gegen die MAN Turbo AG, insgesamt also 150,6 Mio. Euro gegen die MAN-Gruppe. In der Begründung zu dem Bußgeldbescheid hieß es unter anderem, das Compliance – System der MAN sei lückenhaft gewesen. Ein hinreichend wirksames Kontrollsyste zur Aufdeckung von Bestechungszahlungen habe es nicht gegeben. Zwar seien Barauszahlungen untersagt worden, in der Folgezeit seien Bestechungszahlungen aber über Scheinrechnungen für angebliche Berater- oder Vermittlerverträge abgewickelt worden.

§ 93 Abs. 1 Satz 1 AktG legt den Vorstandsmitgliedern einer Aktiengesellschaft die Pflicht auf, bei ihrer Geschäftsführung die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden. Gleiche Anforderungen finden sich auch im GmbHG und im GenG. Was unter der Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters zu verstehen ist, liegt nicht starr fest. Der Sorgfaltmaßstab unterliegt vielmehr dem Wandel der Zeit. Der Geschäftsleiter muss insoweit ‚up to date‘ bleiben, muss den ‚state of the art‘ kennen und in seinem Unternehmen beachten; nötigenfalls muss er die erforderlichen Änderungen herbeiführen. Dies gilt für alle Geschäftsbereiche. Noch bis in die neunziger Jahre konnten die Unternehmen Bestechungszahlungen ins Ausland als Betriebsausgabe geltend machen. Die Steuergesetzgebung änderte sich jedoch danach.

Auch auf anderem Gebiet wurde der Gesetzgeber tätig. Der Deutsche Bundestag verabschiedete am 13. August 1997 das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption (KorrBekG). Durch das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (United Nations Convention against Corruption; UNCAC) vom 31. Oktober 2003 entstand der erste weltweite völkerrechtliche Vertrag zur Bekämpfung von Korruption, das die Bundesrepublik noch im gleichen Jahr unterzeichnete.

Zwar war der Begriff und die Bedeutung von Compliance in Deutschland lange nicht en vogue, aber eine Innenrevision war seit Jahrzehnten bekannt.

Angesichts der zuvor aufgezeigten Entwicklung hätte der Vorstand der MAN für die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität im Konzern sorgen müssen. Dies gilt umso mehr für die Beste-

chungsbekämpfung als Anhaltspunkte für Verstöße vorlagen. Der Vorstand blieb insoweit jedoch untätig bzw. unternahm nicht genug. Wegen dieser auf die Unternehmensführung zeigenden Mängel mussten zwei Vorstandsmitglieder der MAN SE, drei Vorstandsmitglieder der MAN Truck & Bus AG und zwei Vorstandmitglieder MAN Turbo AG sowie eine Reihe hochrangiger Führungskräfte die MAN-Gruppe verlassen. Auch auf strafrechtlicher Ebene mussten sich die Vorstände verantworten. Bis zum 31. Oktober 2012 wurden drei Vorstände der MAN Truck & Bus AG zu Bewährungs- und Geldstrafen wegen Bestechung bzw. Beihilfe zur Bestechung durch Unterlassung verurteilt. Die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen gegen die beiden Vorstandsmitglieder der MAN SE dauern an. Gegen die schuldigen Lkw-Verkäufer der MAN erließ die Staatsanwaltschaft Strafbefehle. Auf steuerrechtlicher Ebene musste die MAN-Gruppe eine Steuernachzahlung in Höhe von 20 Mio. Euro leisten.

Parallel zu den Ermittlungen begann MAN mit dem Aufbau einer Compliance – Abteilung, die heute 47 Vollzeitmitarbeiter umfasst. Zum Zeitpunkt der Durchsuchung war es lediglich eine Person. An dieser Stelle soll aber betont werden, dass der Aufbau einer eigenen Compliance – Abteilung vom Gesetz her nicht gefordert wird. Wichtig ist nur, dass die Geschäftsleiter für die Bekämpfung von Korruption in ausreichendem Maße Sorge tragen. So ist es sehr wohl denkbar – und von vielen Unternehmen auch so eingerichtet –, dass sich die Innenrevision oder die Rechtsabteilung des Themas annimmt. Den Verzicht auf jegliche Form der Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität wird sich angesichts der finanziellen Risiken allerdings kaum ein größeres Unternehmen mehr leisten können.

2 Methodisches Vorgehen bei Prüfungen von Geschäftspartnern

Die MAN-Gruppe errichtete eine Compliance – Organisation, die diverse Einrichtungen und Maßnahmen der präventiven aber auch detektivischen Wirtschaftskriminalitätsbekämpfung umfasst. Die wichtigsten davon sind:

2.1 Integritätsprüfung von Geschäftspartnern (sog. Business Partner)

Die MAN unterzieht ihre Geschäftspartner einer Integritätsprüfung unter Einsatz eines EDV-Programms (sog. Business Partner Approval Tool). Kern der Untersuchung ist eine Google – Recherche auf Stichworte wie etwa Korruption oder Kartell. Aber auch eine Beurteilung durch den betreuenden Verkäufer sowie eine Selbstauskunft des Geschäftspartners gehören zum Prüfungsprozess. Nur wenn der Geschäftspartner auf der Grundlage dieses Programms akzeptiert wurde, dürfen mit ihm Geschäfte gemacht werden. Auszahlungen sind ebenfalls nur an solche Geschäftspartner zulässig, die im Business Partner Approval Tool eine Freigabe als Geschäftspartner erhalten haben

2.2 Verträge

MAN ist bestrebt, Verträge immer schriftlich zu schließen; dies gilt für größere Volumina uneingeschränkt. In den Verträgen müssen Antikorruptionsklauseln enthalten sein und der MAN müssen Einsichtsrechte für den Fall eingeräumt werden, dass der Geschäftspartner sich einer staatsanwaltschaftlichen Untersuchung ausgesetzt sieht, die im Zusammenhang mit der Geschäftsbeziehung zu MAN steht.

2.3 Richtlinienwesen

Richtlinien stellen die weltweit einheitliche Handhabung der Integritätsprüfungen sicher. Diese werden fortlaufend an die rechtliche Entwicklung angepasst

2.4 MAN Code of Conduct für Lieferanten und Business Partner

MAN hat sich selbst einen auf ethischen Grundwerten basierenden Verhaltenskodex gegeben. Die MAN-Gruppe verpflichtet aber auch ihre Lieferanten und anderen Geschäftspartner auf die Einhaltung von Mindestnormen ethischen Verhaltens in Bezug auf

- Corporate Responsibility,
- Transparenz von Geschäftsbeziehungen,
- faires Marktverhalten und den
- Schutz von Daten, Geschäftsgeheimnissen und Betriebsvermögen.

3 Erfolge und unternehmerischer Nutzen einer Compliance – Einheit

Die Einrichtung einer Compliance – Einheit bringt für jede Unternehmung Vorteile:

- Im Falle eines Verfahrens gemäß § 130 OWiG (Verletzung der Aufsichtspflicht in Betrieben und Unternehmen), oder im Falle eines Kartell – Verfahrens kann die Höhe des Bußgeldes, wenn ein umfangreiches Compliance – System im Unternehmen bestanden hat, vermindert werden.
- Soweit ein ausreichendes Compliance – System nachgewiesen werden kann, lässt sich der Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Auftragsvergaben vermeiden.
- Die Reputationsschäden für das Unternehmen lassen sich verringern.
- Das haftungsrechtliche Risiko der Organe verringert sich.
- Auftretende Fälle lassen sich von einer bestehenden Compliance – Abteilung besser aufarbeiten als ohne eine solche Unternehmenseinheit. Nicht zu empfehlen ist die Auslage-

rung dieser Aufgabe an Externe. Dritte kennen das Unternehmen nicht, sind deshalb weniger effizient und zudem teurer.

- Der unternehmerische Nutzen lag für die MAN auch in der Aufnahme in den Dow Jones Sustainability World Index (2012). Für die Aufnahme in den Index war die Existenz eines überzeugenden Compliance – Systems mitentscheidend.

4 Beispiele für erfolgte Maßnahme

4.1 Tone from the Top

Die Wirkung der Einstellung der Leitung zur Frage der Integrität im Rahmen der geschäftlichen Betätigung am Markt auf die darunter liegenden Führungsebenen und Mitarbeiter kann kaum unterschätzt werden. Das Vorbild, das ein Vorgesetzter seinen unterstellten Führungskräften und Mitarbeitern gibt, wirkt in das Unternehmen hinein. Je höher der Vorgesetzte steht, desto größer seine Wirkung.

4.2 Zero Tolerance

Verstöße werden geahndet!

Diese Botschaft muss klar und unmissverständlich ins Unternehmen getragen werden. Deshalb ist die arbeitsrechtliche Konsequenz bei Verstößen unverzichtbar. Damit sind nicht nur Kündigungen der schuldigen Mitarbeiter bei Korruptionsfällen zu verstehen, sondern auch Ermahnungen bei Richtlinienverstößen. Die wohl abgewogene Reaktion des Unternehmens auf Compliance – Verstöße sollte im Einvernehmen mit den Betriebsräten bzw. Personalräten erfolgen. Es sollte kein Zweifel daran bestehen, dass die gesamte Unternehmung Verstöße gegen Compliance nicht dulden will, insbesondere keine Straftaten wie etwa Korruption. Dies spricht sich über den „Flurfunk“ herum und wirkt auf die Einstellung und Haltung der Gesamtbelegschaft.

4.3 Compliance als integraler Bestandteil der Unternehmensstrategie

Auf die Integration von Compliance in die Unternehmensstrategie sollte nicht verzichtet werden. Der Leitsatz ‚Geschäfte nicht um jeden Preis, sondern Geschäfte im Rahmen der Gesetze‘ kann die Unternehmensstrategie beeinflussen. So soll der Siemens – Konzern seine Neuausrichtung nach dessen Korruptionsaffäre auch unter Compliance – Gesichtspunkten entschieden haben.

4.4 Organisatorischer Aufbau

Der organisatorische Aufbau von Compliance sollte so gestaltet sein, dass der Compliance – Beauftragte des Unternehmens sich in den Fällen, in denen Organmitglieder bzw. Behördenleiter im Zentrum von Ermittlungen stehen direkt an das Aufsichtsorgan, etwa den Aufsichtsrat wenden kann. Korruption im großen Stil sowie Kartelle werden erfahrungsgemäß in Führungsetagen verabredet und betrieben. Wenn der Compliance – Beauftragte nicht die Möglichkeit hat, sich an die Stelle zu wenden, die das handelnde Organ beaufsichtigt und dessen Dienstvertrag gegebenfalls kündigen kann, dann wird im Zweifel eher der Compliance – Beauftragte vorzeitig das Unternehmen verlassen müssen, als dass der im Top – Management spielende Fall aufgeklärt wird.

4.5 Richtlinien

Unverzichtbar ist es, den Mitarbeitern Regeln zur Verfügung zu stellen, die ihnen eine Orientierung ermöglichen.

4.6 Auskunftsstelle / Helpdesk / Hotline

Als ausgesprochen hilfreich hat es sich für MAN erwiesen, eine Stelle im Unternehmen zu etablieren, an die Fragen zum Thema Compliance gerichtet werden können. Diese Stelle sollte in der Lage sein, eine Anfrage innerhalb von 24 Stunden zu beantworten

4.7 Schulungen

Ebenso wie der ‚Tone from the Top‘ stilbildend wirkt, helfen auch Schulungen dabei, das Bewusstsein der Mitarbeiter und Führungskräfte für das Thema korrekten Handelns zu schärfen und eine Einstellung gegen Korruption und andere Wirtschaftsdelikte im Unternehmen zu etablieren. MAN hat nach 2009 weltweit insgesamt etwa 13.500 Mitarbeiterschulungen durchgeführt – bei einer Gesamtbelegschaft von ca. 50.000 Mitarbeitern. Der Schwerpunkt der Schulungen lag auf den Vertriebsmitarbeitern und Führungskräften.

4.8 Hinweisgebersystem / Whistleblowing

Aus den USA ist bekannt, dass dort stark auf die Kooperation einzelner Mitarbeiter mit (staatlichen) Ermittlern gesetzt wird. So ist es dort nichts Ungewöhnliches, wenn so genannte Whistleblower geschützt und für ihre Informationen – mit etwa zehn Prozent der aufgedeckten Schadenssumme – entlohnt werden. Bisher hat sich diese Praxis in Deutschland nicht durchge-

setzt. Unter anderem wird befürchtet, dass sich eine Art Spitzelkultur in den Unternehmen etablieren könnte. Andererseits entspricht es der Erfahrung, dass große Fälle oft nur durch Personen mit Insiderwissen, meist Mitarbeiter aufgedeckt werden können. MAN hat deshalb ein Hinweisgebersystem eingeführt. Über dieses System werden nur Hinweise entgegengenommen und bearbeitet, die sich auf schwerwiegende Compliance – Verstöße beziehen, insbesondere im Bereich der Wirtschaftskriminalität. Technisch und organisatorisch ist die Anonymität der Whistleblower gewährleistet. MAN nutzt für sein Hinweisgebersystem dasselbe EDV-Programm wie das Landeskriminalamt Niedersachsen.

5 Kommunikation

Unmittelbar nach Aufdeckung des Korruptionsskandals hat MAN eine offene Kommunikationspolitik zum Thema etabliert. Transparenz beim Thema Compliance, erzielt durch den Internetauftritt der MAN-Gruppe, Darstellung in Mitarbeiterzeitschriften und regelmäßiges Reporting der Compliance – Abteilung an die Geschäftsleitungen, durchzieht mittlerweile das gesamte Unternehmen und die Kommunikation nach außen.

Heute verfügt die MAN über eines der besten Compliance – Systeme weltweit.

Autorenverzeichnis

Dr. Jochen Cantner

bifa Umweltinstitut
Am Mittleren Moos 46
86167 Augsburg

Ulrich Kempken

ENNI Stadt & Service Niederrhein AöR
Am Jostenhof 7–9
47441 Moers

Armin Halbe

ECONUM Unternehmensberatung GmbH
Dammtorstraße 33
20354 Hamburg

Peter Klodt

MAN Truck & Bus Deutschland GmbH
Oskar-Schlemmer-Str. 19-21
80807 München

Jörg Gilljam

GEM Gesellschaft für Wertstofferfassung,
Wertstoffverwertung und Entsorgung
Mönchengladbach mbH
Am Nordpark 400
41068 Mönchengladbach

Dr. Peter Kraushaar

BPG Beratungs- und Prüfungsgesellschaft mbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft
Sollbrüggenstraße 52
47800 Krefeld

Dr. Helmut Görling

Görling Rechtsanwaltsgeellschaft mbH
Biebergasse 6-10
60313 Frankfurt

Jens Kretschmer

Wege-Zweckverband
der Gemeinden des Kreises Segeberg
Am Wasserwerk 4
23795 Bad Segeberg

Reinhard Holtin

holtin-kommunikation
Donaustr.35
28199 Bremen

Mathias Kossyk

PricewaterhouseCoopers AG
Lorentzendamm 43
24103 Kiel

Rüdiger Jast

BRV AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Niederlassung Essen
Herkulesstr. 3
45127 Essen

Marion Küke

AIXDATA GmbH
Im Niederfeld 2
50171 Kerpen

Renate Lemke

BSR - Berliner Stadtreinigungsbetriebe
Ringbahnstraße 96
12103 Berlin

Dr. Michael Meetz

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Dr. Hans-Peter Obladen

Dr. Obladen und Partner
Am Mühlenturm 74
46519 Alpen

Ulrich Reuter

AWA Entsorgung GmbH
Zum Hagelkreuz 24
52249 Eschweiler

Klaus Sinz

BRV AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Lynarstr. 1
14193 Berlin

Caroline von Bechtolsheim

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
Rechtsanwälte
Stralauer Platz 34
10243 Berlin

Dieter Winter

Stadtreinigung Hamburg
Bullerdeich 19
20537 Hamburg

Mit freundlicher Unterstützung von



ISBN 978-3-86219-414-8