



AL/SG:	SG 61 - Kommunale Abfallwirtschaft
Aktenzeichen:	FR-1763-4.2

Aichach, den 25.06.2021

Sitzungsvorlage

Drucksache:	61/017/2021	- öffentlich -
-------------	-------------	-----------------------

Beratungsfolge	Termin	Bemerkungen
Ausschuss für Umwelt, Klima und Energie	12.07.2021	
Kreistag	26.07.2021	

Betreff:

Pflichtenbefreiende Übertragung von Entsorgungsaufgaben des Abfallzweckverbandes Augsburg auf das AVA KU (Vorberatung)

Anlagen

- A1 Schaubild pflichtenbefreiende Aufgabenübertragung
- A2 Änderung AZV-Satzung Entwurf
- A3 Änderung Satzung AVA Abfallverwertung KU Entwurf
- A4 Änderung Zweckvereinbarung Entwurf
- A5 Änderung Abfallwirtschaftssatzung Entwurf
- A6 Änderung Abfallgebührensatzung (Auszug) Entwurf

Hinweis auf frühere Beratungen und Beschlüsse:

Finanzielle Auswirkungen:

1. Gesamtkosten:
- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> Mittel stehen zur Verfügung | <input type="checkbox"/> Verwaltungshaushalt |
| <input type="checkbox"/> Mittel stehen nicht zur Verfügung | <input type="checkbox"/> Vermögenshaushalt |
2. Deckungsvorschlag:
-
3. Folgekosten:
- Personalkosten:
 - Sach- und Unterhaltskosten:
 - Finanzierungskosten:
 - Sonstiges:

Sachverhalt:

1. Ausgangssituation

Die AVA Abfallverwertung Augsburg KU ist seit 02.01.2019 ein Kommunalunternehmen des Abfallzweckverbandes Augsburg (AZV).

Diese Umwandlung der Unternehmensform war ein weiterer Punkt einer Reihe von Veränderungen und Anpassungen, die in den Jahren zuvor den Betrieb dieses Unternehmens optimierten. Zum 01.01.2015 wurden die Geschäftsanteile des zuvor an der GmbH beteiligten weiteren Gesellschafters von den AZV-Mitgliedern abgelöst, seit diesem Zeitpunkt ist die AVA vollständig in kommunaler Hand.

Die Grundlagen der Zusammenarbeit werden in einer Unternehmens-Satzung des Kommunalunternehmens AVA KU (KU-Satzung), der Satzung des Abfallzweckverbandes Augsburg (AZV-Satzung), in einer Zweckvereinbarung zwischen dem Abfallzweckverband Augsburg AZV und der AVA Augsburg Kommunalunternehmen sowie in den Abfallwirtschaftssatzungen der Gebietskörperschaften geregelt.

Gem. § 2 Abs. 2 der KU-Satzung werden dem Kommunalunternehmen vom Abfallzweckverband Augsburg entsprechend Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GO die Durchführung der Aufgabe „Abfallverwertung und –behandlung“ aus dessen Verbandsgebiet übertragen. Die entsprechende Vereinbarung findet sich in § 1 der o.g. Zweckvereinbarung, demzufolge der AZV der AVA u.a. die Verwertung und die Behandlung der in den Gebietskörperschaften erfassten und von den Bürgern angeordneten Abfallarten überträgt.

Zudem wurde der AVA zuletzt mit Bescheid der Regierung von Schwaben vom 17.12.2015 die Entsorgungspflicht für die im AZV-Gebiet anfallenden thermisch Beseitigungsabfälle aus anderen Herkunftsbereichen bis zum 31.12.2021 übertragen. Da diese Übertragung zum Ende dieses Jahres endet, soll auch dieser Punkt im Zuge der aktuellen Anpassungen dauerhaft geregelt werden.

Ein Schaubild zur derzeitigen Situation und den geplanten Veränderungen finden Sie in Anlage 1.

2. Änderungsbedarf

Gem. Art. 89 Abs. 2 Satz 1 GO i.V.m. Art. 26 Abs. 1 KommZG kann der Abfallzweckverband Augsburg AZV einzelne oder alle mit einem bestimmten Zweck zusammenhängenden Aufgaben ganz oder teilweise übertragen. Der AZV hat die AVA bisher mit der Durchführung der Aufgabe „Abfallverwertung und -behandlung“ beauftragt. Künftig soll die AVA nach Art. 26 Abs.1 KommZG i.V.m. Art.89 Abs. 2 GO originäre Aufgaben erhalten, die sie in eigener Zuständigkeit erledigt. Die Entsorgungspflicht geht auf die AVA über. Die AVA wird öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (örE) anstelle des AZV. Dies trägt zu einer wesentlich verbesserten Situation im Hinblick auf abrechnungstechnische Fragestellungen bei.

Seit der Umwandlung im Jahr 2019 rechnet die AVA ihre hoheitlichen Leistungen an die Mitglieder des AZV auf Grundlage des § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG ohne Umsatzsteuer ab. Dieses Vorgehen basiert auf einer verbindlichen Auskunft des Finanzamts Augsburg-Stadt aus dem Jahr 2017.

In den entsprechenden BMF-Schreiben zu Anwendungsfragen des § 2b UStG vom 20.02.2020 und vom 09.07.2020 wird klargestellt, dass für eine Anwendung des § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG (darauf basiert die bestehende verbindliche Auskunft der AVA) die gesetzlichen Grundlagen so gefasst sein müssen, dass die von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts benötigte Leistung ausschließlich von einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts erbracht werden darf.

Die Bindungswirkung der verbindlichen Auskunft (Vertrauensschutzprinzip) für AVA und AZV sichert bis auf Weiteres die Umsatzsteuerfreiheit für die hoheitlichen Leistungen.

3. Lösung der Problemstellung

Gem. § 2b Abs. 1 Satz 1 UStG führt die Wahrnehmung von Aufgaben einer juristischen Person des öffentlichen Rechts für eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts zur Steuerbarkeit der Leistungen, wenn größere Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten privater Dritter vorliegen.

In einem BMF-Schreiben vom 20.02.2020 wird ausgeführt, dass eine entgeltliche befreiende Aufgabenübertragung auf Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Sonderregelung in einer öffentlich-rechtlichen Handlungsform und im Rahmen öffentlicher Gewalt an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts zum Ausschluss der Unternehmereigenschaft führt, wenn die Übertragung auf Private gesetzlich ausgeschlossen ist. Das ist bei der zuständigen Entsorgung von andienpflichtigen Abfällen aus privaten Haushalten gem. § 20 KrWG der Fall.

Daher sollen die Entsorgungsaufgaben des AZV im Rahmen einer pflichtenbefreienden Aufgabenübertragung gem. Art. 26 KommZG i.V.m. Art. 89 Abs. 2 GO auf die AVA übertragen werden. Es handelt sich dabei nicht um eine Aufgabenübertragung von den Gebietskörperschaften auf die AVA. Die Aufgaben der beiden Landkreise sowie der Stadt Augsburg bleiben unverändert bestehen. Die Entsorgung der beispielsweise im Landkreis Aichach-Friedberg anfallenden Abfälle war bisher schon gem. § 4 Abs. 1 der AZV-Satzung auf den AZV übertragen. Diese Aufgaben werden nun vom AZV auf die AVA übertragen.

Mit der Pflichtdelegation verliert der AZV seine Zuständigkeit für die Beseitigung bzw. Verwertung der in der Verbandssatzung aufgeführten Abfallarten. Die AVA wird öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (örE) für die (Teil-) Aufgabe der Beseitigung bzw. Verwertung der Abfallarten.

Die Aufgabenübertragung umfasst weiterhin nicht das Einsammeln und Befördern der Abfälle. Diese Aufgaben verbleiben bei den AZV-Mitgliedern, d.h. die Überlassungspflicht der Bürger in unserem Landkreis besteht – mit Ausnahme der thermisch behandelbaren Gewerbeabfälle zur Beseitigung - nach wie vor gegenüber dem Landkreis Aichach-Friedberg.

Auch das Recht zum Erlass von Satzungen und Verordnungen zur Regelung der Abfallentsorgung und zur Erhebung von Gebühren liegt weiterhin bei den Verbandsmitgliedern (Landkreis Aichach-Friedberg). Die Gebühren zur Deckung der Kosten der Aufgabenträger erhebt weiterhin der Landkreis Aichach-Friedberg.

Es ist auch geklärt, dass die Kosten der AVA in die Gebühren der Landkreise bzw. der Stadt einbezogen werden dürfen. Die Kosten sind der AVA als „Entgelt“ weiterzuleiten (sog. „innerstaatlicher Finanztransfer“; dieser folgt dem innerstaatlichen Organisationsakt).

Die AVA führt ihre (Teil-) Aufgabe Beseitigung bzw. Verwertung mit eigenen von ihr errichteten und betriebenen Anlagen selbst durch. Es handelt sich um eine hoheitliche Vorbehaltsaufgabe des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers AVA, also um Tätigkeiten, die der AVA im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen.

Die AVA ist somit im Hinblick auf die Entsorgung von Haus-/Sperrmüll, Biomüll, Gartenabfällen und Gewerbemüll zur Beseitigung nach § 2b Abs. 1 UStG i.V.m. § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG kein Unternehmer i.S.d. § 2 UStG, weil die AVA Tätigkeiten ausübt, welche ihr im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen und zudem (mangels Marktöffnung) keine Wettbewerbsverzerrungen vorliegen.

Die hoheitlichen Leistungen der AVA an den AZV unterliegen somit auch künftig nicht der Umsatzsteuer. Eine Bestätigung der Umsatzsteuerfreiheit von Leistungen unter diesen Voraussetzungen wurde vom Finanzamt im Rahmen einer verbindlichen Auskunft erbeten. Die Finanzbehörde hat diese Auskunft mit Schreiben vom 19.05.2021 erteilt.

Für die Umsetzung der Pflichtdelegation zum 01.01.2022 spricht ferner die Situation bei den thermisch behandelbaren gewerblichen Siedlungsabfällen zur Beseitigung:

Mit Bescheid vom Dezember 2015 hat die Regierung von Schwaben die (abfallrechtliche) pflichtenbefreiende Übertragung der Entsorgungspflicht für thermisch behandelbare Beseitigungsabfälle aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen (gewerbliche Siedlungsabfälle zur Beseitigung) vom AZV auf die AVA auf Grundlage der Übergangsvorschrift des § 72 KrWG bis zum 31.12.2021 verlängert.

Ob diese Pflichtdelegation auf abfallrechtlicher Grundlage erneut –also über den 31.12.2021 hinaus –verlängert werden kann, ist sehr zweifelhaft.

Mit dem „Verlust“ der abfallrechtlichen Pflichtdelegation ab dem 01.01.2022 wäre abfallrechtlich nur noch eine mandatierende Aufgabenübertragung auf die AVA möglich. Die AVA könnte dann nicht mehr direkt mit den gewerblichen Anlieferern auf privatrechtlicher Grundlage abrechnen. Vielmehr müsste die AVA dem AZV auf Grundlage des §19 der AZV-Satzung i.V.m. §7 der Zweckvereinbarung die Annahme der Gewerbeabfälle in Rechnung stellen.

Der AZV wiederum müsste dann –auf Grundlage der Abrechnungen der AVA –den gewerblichen Anlieferern entsprechende Gebühren in Rechnung stellen.

Verhindert werden könnte dieses Szenario ebenfalls durch die pflichtenbefreiende Übertragung der (Teil-) Aufgabe auf kommunalrechtlicher Grundlage. Wird die (Teil-) Aufgabe „Entsorgung der gewerblichen Siedlungsabfälle zur Beseitigung“ auf kommunalrechtlicher Grundlage pflichtenbefreiend vom AZV auf die AVA übertragen, ist die AVA als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger unmittelbar zuständig. Der Anwendungsbereich des § 22 KrWG in Bezug auf die Beauftragung eines Dritten wird dann nicht eröffnet.

Hierzu wären ebenfalls Änderungen an der AZV-Satzung sowie an der Zweckvereinbarung erforderlich. Durch das geplante Vorgehen der umfassenden delegierenden Aufgabenübertragung vom AZV auf die AVA (inkl. der gewerblichen Siedlungsabfälle) wäre die Problematik ganzheitlich gelöst.

4. Anpassung von Satzungen und Zweckvereinbarung

Um die Umsatzsteuerfreiheit der Leistungen langfristig zu sichern, soll die Pflichtdelegation auf die AVA sowohl vom Verwaltungsrat der AVA KU als auch der AZV-Verbandsversammlung in entsprechenden Sitzungen am 13.07.21 vorberaten und im November final behandelt und nach Möglichkeit beschlossen werden. Dabei sind folgende Grundlagen der Zusammenarbeit anzupassen:

- Änderung und Neubekanntmachung der AZV-Satzung (Entwurf im Änderungsmodus siehe Anlage 2)
- Änderung und Neubekanntmachung der KU-Satzung (Entwurf im Änderungsmodus siehe Anlage 3)
- Änderung und Neufassung der Zweckvereinbarung zwischen AZV und AVA (Entwurf im Änderungsmodus siehe Anlage 4)
- Anpassung der Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises Aichach-Friedberg (Entwurf im Änderungsmodus s. Anlage 5)
- Anpassung der Gebührensatzung des Landkreises Aichach-Friedberg (Auszug eines Entwurfes im Änderungsmodus s. Anlage 6)

Die vorliegenden Entwürfe wurden auf Verwaltungsebene zwischen dem AZV, der AVA sowie mit den Fachreferenten der AZV-Mitglieder abgestimmt. Sämtliche Änderungen gegenüber den aktuell gültigen Fassungen sind im Änderungsmodus dargestellt.

Über die Änderungen bezüglich der Pflichtdelegation hinaus wurden dabei auch einige weitere (teils redaktionelle) Anpassungen vorgenommen (ebenfalls dargestellt)

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Umwelt, Klima und Energie empfiehlt dem Kreistag folgende Beschlüsse:

1. Der Kreistag des Landkreises Aichach-Friedberg stimmt der pflichtenbefreienden Aufgabenübertragung der Entsorgungsaufgaben des Abfallzweckverbandes Augsburg auf die AVA Abfallverwertung Augsburg Kommunalunternehmen zu. Den Änderungen der Verbandssatzung des Abfallzweckverbandes Augsburg, der Satzung für die AVA Abfallverwertung Augsburg Kommunalunternehmen und der Zweckvereinbarung über die Verwertung und die Behandlung von Restmüll zwischen dem Abfallzweckverband Augsburg und der AVA Abfallverwertung Augsburg Kommunalunternehmen wird zugestimmt.
2. Den Anpassungen der Abfallwirtschaftssatzung sowie der Gebührensatzung des Landkreis Aichach-Friedberg wird zugestimmt. Die Änderungen sind in eine Änderungssatzung der Abfallwirtschaftssatzung bzw. in eine Neufassung der Abfallgebührensatzung aufzunehmen.

Michael Haas