



**RECHNUNGSHOF  
RHEINLAND-PFALZ**

---

## **Auszug aus dem Jahresbericht 2019**

### **Nr. 9 SAM Sonderabfall-Management- Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH - hohes Eigenkapital, reduzierbarer Personalaufwand, reformbedürftiger Gesellschaftsvertrag -**

---

**Impressum:**

Rechnungshof Rheinland-Pfalz  
Gerhart-Hauptmann-Straße 4  
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0  
Telefax: 06232 617-100  
E-Mail: [poststelle@rechnungshof.rlp.de](mailto:poststelle@rechnungshof.rlp.de)  
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 9

**SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft  
Rheinland-Pfalz mbH  
- hohes Eigenkapital, reduzierbarer Personalaufwand,  
reformbedürftiger Gesellschaftsvertrag -**

Die SAM verfügte Ende 2017 über eine Eigenkapitalausstattung von fast 5,1 Mio. €. Da sie im Wesentlichen hoheitliche Aufgaben wahrnimmt und ohne größeres Geschäftsrisiko arbeitet, kann das Eigenkapital deutlich herabgesetzt werden.

Die Möglichkeiten zur Verringerung des Personalaufwands hatte die SAM noch nicht hinreichend genutzt. Einsparungen von mindestens 525.000 € jährlich lassen sich erzielen, wenn die Aufbauorganisation einschließlich der Geschäftsführung gestrafft und ein geeigneter Tarifvertrag vereinbart wird sowie Vergütungen auf der Grundlage funktions- und sachgerechter Stellenbewertungen gezahlt werden. Hierdurch könnten die Gebühren, die die SAM erhebt, um fast 20 % gesenkt werden.

Das Land trug 2017 Personal- und Sachkosten von fast 114.000 € für Koordinierungstätigkeiten, die durch Gebühren der SAM finanziert werden können.

Der Gesellschaftsvertrag der SAM ist änderungsbedürftig. Nach den derzeitigen Regelungen ist nicht sichergestellt, dass das Land als Mehrheitsbeteiligter einen angemessenen Einfluss auf die Gesellschaft ausüben kann.

**1 Allgemeines**

Die SAM Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH mit Sitz in Mainz wurde 1993 gegründet. An der SAM sind das Land mit 51 %, die Vereinigung privater Entsorgungsbetriebe der Sonderabfallentsorgung in Rheinland-Pfalz GmbH (VPE) mit 25,1 % und die Vereinigung mittelständischer Entsorgungsbetriebe der Sonderabfallentsorgung in Rheinland-Pfalz GmbH (VME) mit 23,9 % beteiligt.

Gegenstand der SAM ist die Koordination der Sonderabfallentsorgung in Rheinland-Pfalz. Die Kernaufgabe der Gesellschaft ist die Steuerung der Abfallströme durch das Entsorgungs-, Verwertungsnachweis- und Begleitscheinverfahren.<sup>1</sup>

Der Rechnungshof hat die Haushalts- und Wirtschaftsführung der SAM in den Jahren 2012 bis 2017 sowie die Betätigung des Landes bei der Gesellschaft geprüft.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Beteiligungsbericht 2017 (Drucksache 17/4708 S. 111).

<sup>2</sup> § 15 des Gesellschaftsvertrags der SAM in der Fassung vom 23. Mai 2012 i. V. m. § 92 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. März 2018 (GVBl. S. 22), BS 63-1.

## 2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

### 2.1 Eigenkapital kann deutlich herabgesetzt werden

#### 2.1.1 Ertragslage

Die Ertragslage der SAM entwickelte sich von 2012 bis 2017 wie folgt:

Gewinn- und Verlustrechnung	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- in T€ -					
Gebührenaufkommen	2.576	2.801	2.618	2.633	2.778	2.536
Sonstige Erlöse	367	364	320	327	289	298
Personalaufwand	2.298	2.345	2.283	2.326	2.319	2.366
Sonstige Aufwendungen	521	594	591	588	624	543
<b>Jahresüberschuss/-verlust</b>	<b>124</b>	<b>226</b>	<b>64</b>	<b>46</b>	<b>124</b>	<b>- 75</b>

Für ihre Tätigkeit erhebt die SAM Gebühren und erhält Auslagenersatz. Da es sich bei ihr um eine rechtlich verselbstständigte Einrichtung in Form eines beliebigen gemischtwirtschaftlichen Unternehmens ohne Staatszuschüsse handelt, müssen Gebühren und Auslagenersatz gemäß dem Kostendeckungsprinzip so bemessen sein, dass ein vollständiger Kostenausgleich gewährleistet wird.<sup>3</sup> Seit der Einführung eines dementsprechenden Gebührensystems zum 1. Juli 2012 erwirtschaftete die SAM nur noch geringe Jahresüberschüsse.

#### 2.1.2 Eigenkapitalausstattung und Finanzmittel

Die Eigenkapitalausstattung und der Bestand der Finanzmittel<sup>4</sup> der SAM entwickelten sich von 2012 bis 2017 wie folgt:

Stand zum 31.12.	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	- in T€ -					
Gezeichnetes Kapital	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023	1.023
Gewinnrücklagen	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550	1.550
Gewinnvortrag	2.513	2.535	2.659	2.621	2.566	2.587
Jahresüberschuss/-verlust	124	226	64	46	124	- 75
<b>Eigenkapital</b>	<b>5.210</b>	<b>5.334</b>	<b>5.296</b>	<b>5.240</b>	<b>5.263</b>	<b>5.085</b>
<b>Eigenkapitalquote<sup>5</sup></b>	<b>95,1 %</b>	<b>95,0 %</b>	<b>95,9 %</b>	<b>94,7 %</b>	<b>94,6 %</b>	<b>94,7 %</b>
<b>Finanzmittel</b>	<b>4.908</b>	<b>5.207</b>	<b>5.116</b>	<b>5.165</b>	<b>5.303</b>	<b>5.106</b>

Die Gesellschaft verfügte im Betrachtungszeitraum über eine hohe Eigenkapitalausstattung und einen hohen Bestand an Finanzmitteln. Ende 2017 betragen das Eigenkapital und die Finanzmittel jeweils 5,1 Mio. €, die Eigenkapitalquote belief sich auf fast 95 %. Die Bestände resultierten überwiegend aus aufgelaufenen Gebührenüberschüssen der Jahre 1994 bis 2003.

#### 2.1.3 Höhe einer angemessenen Eigenkapitalausstattung

Die SAM nimmt fast ausschließlich hoheitliche Aufgaben wahr, die sie über das Gebührenaufkommen kostendeckend finanzieren kann. Insoweit arbeitet sie ohne größeres Geschäftsrisiko. Größere Investitionen sind nicht vorgesehen. Die bei ihrer Gründung beabsichtigte Errichtung und der Betrieb einer eigenen Sonderabfalldeponie wurde nicht verwirklicht. Daher benötigt die SAM keine hohe Eigenkapitalausstattung.

<sup>3</sup> Vgl. Drucksache 16/1000 S. 2.

<sup>4</sup> Kassenbestand und Guthaben bei Kreditinstituten.

<sup>5</sup> Eigenkapitalquote spiegelt den Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital (Bilanzsumme) wider.

In analoger Anwendung der Kriterien des Ministeriums des Innern und für Sport für kommunale Eigenbetriebe<sup>6</sup> erachtet der Rechnungshof eine Ausstattung der SAM mit einem Eigenkapital von 150.000 € (Eigenkapitalquote 34 %) als ausreichend. Daher kann das Eigenkapital um mehr als 4,9 Mio. € verringert werden. Diese Herabsetzung lässt sich vollständig aus den vorhandenen Finanzmitteln finanzieren (vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.1.2 dieses Beitrags).

#### **2.1.4 Maßnahmen zur Herabsetzung des Eigenkapitals**

Die Verwendung der Gebührenüberschüsse wird seit über 15 Jahren zwischen den Gesellschaftern diskutiert. Dabei blieb auch nach Einholung mehrerer gutachterlicher Stellungnahmen offen, unter welchen Voraussetzungen Gewinnausschüttungen an die Gesellschafter oder eine gebührenmindernde Berücksichtigung zugunsten künftiger Gebührenschuldner zulässig sind und sonderabfallbezogene Förderprojekte aus dem Gebührenaufkommen realisiert werden können.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof Maßnahmen zur Herabsetzung des Eigenkapitals auf 150.000 € vorgeschlagen. Das die gesetzliche Mindesthöhe übersteigende gezeichnete Kapital<sup>7</sup> sollte an die Gesellschafter ausgekehrt, der Gewinnvortrag für zweckbezogene Aufgaben der Sonderabfallentsorgung verwendet und die Gewinnrücklage gebührenmindernd berücksichtigt werden. Dabei hat sich der Rechnungshof insbesondere vom Rechtsgedanken des § 8 Abs. 1 Sätze 5 und 6 des Kommunalabgabengesetzes<sup>8</sup> leiten lassen, der einen in die Zukunft gerichteten Ausgleich zu viel erhobener Gebühren durch Leistungen an künftige Gebührenzahler vorsieht.

Das Ministerium der Finanzen hat erklärt<sup>9</sup>, das Land strebe an, den Vorschlag des Rechnungshofs zur Herabsetzung des Eigenkapitals nach Befassung der Gremien umzusetzen. Es werde erneut Vorschläge für sonderabfallbezogene Projekte einbringen. Allerdings solle die SAM über ein Eigenkapital von mindestens 500.000 € verfügen, um unvermutete Gebühren- und Einnahmeausfälle kurzfristig bis zum Inkrafttreten einer Gebührenerhöhung auszugleichen. Dadurch solle auch weitgehend das Risiko ausgeschlossen werden, dass die Gesellschaft bei Liquiditätsengpässen von Fremdfinanzierungen abhängig werde.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass der SAM nach kaufmännischen Grundsätzen zuzumuten ist, bei kurzfristigen Liquiditätsengpässen Fremdmittel aufzunehmen und zeitnah eine Gebührenanpassung vorzunehmen. Gleichwohl hält der Rechnungshof es für vertretbar, das Eigenkapital der Gesellschaft zunächst auf 500.000 € abzusenken.

## **2.2 Personalaufwand kann reduziert werden**

### **2.2.1 Personalaufwand und Personalstand**

Personalaufwand und Personalstand (einschließlich Geschäftsführung) stellten sich in den Jahren 2012 bis 2017 wie folgt dar:

---

<sup>6</sup> Nr. 3 zu § 11 und Nr. 5.4 zu § 12 des Rundschreibens des Ministeriums des Innern und für Sport vom 24. September 1992 zum Vollzug der Eigenbetriebsverordnung, MinBl. S. 386. Danach wird eine Eigenkapitalausstattung von 30 % bis 40 % der Bilanzsumme in der Versorgungswirtschaft als wünschenswert betrachtet.

<sup>7</sup> Das Stammkapital bei einer GmbH muss gemäß § 5 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) mindestens 25.000 € betragen.

<sup>8</sup> Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 20. Juni 1995 (GVBl. S. 175), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl. S. 472), BS 610-10.

<sup>9</sup> Die Stellungnahmen des Ministeriums der Finanzen erfolgten in Abstimmung mit dem Ministerium für Umwelt, Energie, Ernährung und Forsten.

Personalaufwand	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personalaufwand in T€	2.298	2.345	2.283	2.326	2.319	2.366
Personal in Vollzeitkräften <sup>10</sup> (VZK)	36,5	35,5	34,5	34,0	33,5	33,5
Personalaufwand pro VZK in € <sup>11</sup>	62.900	66.100	66.100	68.800	69.300	70.700

In den Jahren 2012 bis 2017 verringerte sich die Zahl der Beschäftigten (einschließlich der beiden Geschäftsführer) der SAM von 36,5 Vollzeitkräften auf 33,5 Vollzeitkräfte. Der Anstieg des Personalaufwands je Vollzeitkraft um 12,4 % auf 70.700 € wurde im Wesentlichen durch die tariflichen und vom Aufsichtsrat beschlossenen Lohnerhöhungen verursacht.

### 2.2.2 Geschäftsführung

Von dem Personalaufwand 2017 von insgesamt 2,4 Mio. € entfielen knapp 290.000 € auf zwei Geschäftsführer. Nach den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags wird einer vom Land, der andere von der Mitgesellschafterin VPE berufen. Während der vom Land bestellte Geschäftsführer im Wesentlichen für die Organisation der Sonderabfallentsorgung zuständig ist, obliegt dem von der VPE benannten Geschäftsführer der finanz- und betriebswirtschaftliche Bereich.

Bereits 1997 hatte eine Beratungsgesellschaft in ihrem Bericht über die Organisationsuntersuchung der SAM nur einen Geschäftsführer für erforderlich gehalten. Eine reduzierte Leitungsebene trage zur Effizienz sowie Entscheidungs- und Verantwortungs eindeutigkeit bei.

Der Rechnungshof hatte 2006 ebenfalls den Verzicht auf die zweite Geschäftsführerposition empfohlen. Im Rahmen der vergleichenden Prüfung ausgewählter Personalkosten bei Gesellschaften mit Beteiligung des Landes hatte er darauf hingewiesen, dass bei der SAM Gründe, die eine Beschäftigung des zweiten Geschäftsführers gerechtfertigt hätten, nicht erkennbar waren. Das Ministerium hatte damals erklärt, die wiederholt unternommenen Vorstöße der Vertreter des Landes in dieser Angelegenheit seien an der erforderlichen Zustimmung der Mitgesellschafter gescheitert.

Auch bei der aktuellen Prüfung durch den Rechnungshof war ein Bedarf für die Beschäftigung eines zweiten Geschäftsführers nicht erkennbar.

Das Ministerium hat mitgeteilt, in der Vergangenheit sei an der gesellschaftsvertraglich bestimmten Aufteilung in zwei Geschäftsbereiche mit zwei Geschäftsführern festgehalten worden. Dies entspreche der Organisation bei vergleichbaren Gesellschaften in anderen Ländern. Im Rahmen einer Anpassung des Gesellschaftsvertrags werde das Land eine mittelfristige Verschlankung der Geschäftsführung thematisieren.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass ungeachtet dessen, ob die SAM tatsächlich organisatorisch mit Gesellschaften anderer Länder vergleichbar ist, die Prüfung von Personalkosten bei Gesellschaften in Rheinland-Pfalz die Verzichtbarkeit auf einen zweiten Geschäftsführer bestätigt hat. Im Übrigen ging die Zahl der Beschäftigten der SAM bis 2017 gegenüber 2006 um 4,5 Vollzeitkräfte zurück. Hierzu trug auch eine Reduzierung der Aufgaben, z. B. aufgrund rückläufiger Fallzahlen im Justizariat, bei.

---

<sup>10</sup> Die Stellen für Vollzeitkräfte sind auf volle oder halbe Stellen gerundet.

<sup>11</sup> Differenzen bei den Quotienten ergeben sich durch die Division gerundeter Zahlen.

### 2.2.3 Weitere Einsparpotenziale

Das hauseigene Vergütungssystem der SAM sah außertarifliche und tarifliche Entgelte vor. Der Anteil der außertariflich vergüteten Beschäftigten (ohne Geschäftsführer) am Personalstand war mit 21 % hoch.

Die Entgelte der tariflich vergüteten Mitarbeiter orientieren sich an dem Tarifvertrag für die Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft. Dieser ist für die Beschäftigtenstruktur der SAM, die im Wesentlichen Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, wenig geeignet. Demgegenüber bildet der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) den Kern der Aufgaben der Gesellschaft besser ab.

Stellenbewertungen fehlten. Die vorgehaltenen Stellenbeschreibungen waren nicht geeignet, um als Grundlage für eine funktions- und sachgerechte Stellenbewertung zu dienen. Allein die exemplarische Untersuchung von vier Stellen durch den Rechnungshof lässt Einsparungen von 52.000 € jährlich erwarten, wenn Stellen angemessen bewertet werden sowie auf den TV-L übergeleitet wird.

Weitere Einsparungen ließen sich durch eine Anpassung der Aufbauorganisation der SAM an die von Organisationseinheiten mit vergleichbaren Aufgaben erzielen.<sup>12</sup> Möglich wäre dies insbesondere durch eine Erhöhung der Leitungsspanne.

Der Personalaufwand kann - überschlägig berechnet und unter Einbeziehung des Verzichts auf eine zweite Geschäftsführerposition - mittelfristig insgesamt um mindestens 525.000 € jährlich verringert werden. Dadurch ließen sich die Gebühren, die die SAM erhebt, im Durchschnitt um fast 20 % senken.

Das Ministerium hat mitgeteilt, das Land befürworte eine Umstellung auf den TV-L und werde rechtlich prüfen, ob eine Überleitung realisierbar sei. Das Land werde darauf hinwirken, dass die Gesellschaft aktuelle Stellenbeschreibungen erstelle und Stellen auf der Grundlage von funktions- und sachgerechten Stellenbewertungen unter Beachtung von Besitzstandsregelungen eingruppiere.

### 2.3 Landeshaushalt kann um gebührenrelevante Kosten entlastet werden

Das Land erstattete der SAM jährlich die Personal- und Sachkosten für die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren sowie für die Wahrnehmung der Aufgaben des Landes-Abfallüberwachungssystem-Betreuers. Zudem kam es für Sachkosten für die Software ASYS<sup>13</sup> auf, die nach einer Verwaltungsvereinbarung mit den anderen Ländern auf Rheinland-Pfalz entfallen. Insgesamt trug das Land 2017 Kosten von fast 114.000 €.

Diese Kosten stehen in sachlichem Zusammenhang mit der Koordination der Sonderabfallentsorgung. Sie können im Rahmen des Ermessens bei der Gebührenfestsetzung über die Abfallgebühren der SAM finanziert werden. Insoweit kann der Landeshaushalt entlastet werden.

Das Ministerium hat erklärt, das Land werde prüfen, ob diese Kosten in die Gebührenrechnung einbezogen werden können.

### 2.4 Änderung des Gesellschaftsvertrags erforderlich

Die Erzielung und Verwendung von Gewinnen aus dem Gebührenaufkommen ist in dem Gesellschaftsvertrag nicht eindeutig geregelt. Eine im Jahr 2005 von den Vertretern des Landes vorgeschlagene Änderung des Gesellschaftsvertrags scheiterte.

---

<sup>12</sup> Die in der Zusammenfassung der Ergebnisse des Gutachtens „Wissenschaftliche Untersuchungen zur weiteren Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz“ vorgeschlagene Bündelung der Verwaltungskapazitäten im Umweltbereich (Vorlage 17/4060 – Textziffern 33 ff.) hat der Rechnungshof nicht in seine Prüfung einbezogen.

<sup>13</sup> ASYS steht für **Abfallüberwachungssystem**.

Die Entscheidungsbefugnis über die Mehrzahl der Aufgaben, die nach dem Gesellschaftsvertrag der Gesellschafterversammlung obliegen, hatte diese bereits 1993 auf den Aufsichtsrat delegiert. Dies betraf auch die Zuständigkeit für die Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan.

Zudem sieht der Gesellschaftsvertrag für die Mehrzahl der den Gesellschaftern obliegenden Aufgaben vor, dass die Beschlüsse einstimmig zu fassen sind. Dieses Einstimmigkeitsprinzip spiegelt die Mehrheitsbeteiligung des Landes nicht wider und kann sich wie ein generelles Vetorecht zugunsten der privaten Gesellschafter auswirken. Dadurch ist nicht gewährleistet, dass das Land als Voraussetzung für seine Beteiligung einen angemessenen Einfluss<sup>14</sup> ausüben kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es werde auf eine Änderung des Gesellschaftsvertrags hinwirken. Die Zuständigkeit für den Beschluss des Wirtschaftsplans solle ausdrücklich dem Aufsichtsrat zugewiesen werden. Das Einstimmigkeitserfordernis solle nur noch in sachlich begründeten Ausnahmefällen angewandt werden.

### **3 Folgerungen**

#### **3.1** Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) über die Vertreter des Landes in den Gesellschaftsgremien darauf hinzuwirken, dass die SAM
  - das Eigenkapital auf einen angemessenen Betrag herabsetzt,
  - aktuelle Stellenbeschreibungen erstellt sowie funktions- und sachgerechte Stellenbewertungen vornimmt,
  - die vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Verringerung des Personalaufwands prüft und möglichst umfassend nutzt,
  - die mit der Koordination der Sonderabfallentsorgung in sachlichem Zusammenhang stehenden Kosten übernimmt,
  - den Gesellschaftsvertrag im Hinblick auf die eventuelle Erzielung und Verwendung von Gewinnen aus dem Gebührenaufkommen, die Zuständigkeit des Aufsichtsrats für die Beschlussfassung über den Wirtschaftsplan und die gebotene Einflussnahme des Landes auf die Gesellschaft ändert.
- b) dass das für Abfallwirtschaft zuständige Ministerium die mit der Koordination der Sonderabfallentsorgung in sachlichem Zusammenhang stehenden Kosten in die Festlegung der Gebührensätze einbezieht.

#### **3.2** Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten.

---

<sup>14</sup> § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO.