

Gutachten

zur Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)

im Rahmen des Projekts

Neuorganisation der Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst ab dem Jahre 2018 (NAS2018)

für

Der Senator für Umwelt,
Bau und Verkehr



Freie
Hansestadt
Bremen

von

 **ECONUM**
Unternehmensberatung GmbH



Hamburg, 15. März 2016

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Auftrag	4
2 Ausgangssituation	6
2.1 Beschreibung des Vorhabens	6
2.2 Beschreibung Ausgangssituation übergreifend	9
2.2.1 Beschreibung Ausgangssituation Abfallwirtschaft	9
2.2.2 Beschreibung der Ausgangssituation Stadtsauberkeit	10
2.3 Beschreibung Ausgangssituation SUBV	12
2.4 Beschreibung Ausgangssituation UBB	13
3 Ziele der Neuausrichtung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen (Projekt NAS2018)	16
4 Grundlagen und Ziele einer Anstalt öffentlichen Rechts im Allgemeinen	17
5 Handlungsalternativen	19
5.1 Beschreibung der Handlungsalternativen	19
5.2 Abgrenzung der zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen	21
5.2.1 Vorgehensweise	21
5.2.2 Abgrenzung organisatorische Grundmodelle (Organisationsformen)	22
5.2.3 Rahmenbedingungen im Kontext der Neustrukturierung	23
5.2.4 Organisationsvorgaben der Stadtgemeinde Bremen	25
5.2.5 Betrachtung der Handlungsebenen	26
5.2.6 Rechtliche und steuerliche Ausschlusskriterien	29
5.3 Skizzen der Handlungsalternativen	34
5.3.1 Handlungsalternative Aufbau einer integrierten AöR Umweltbetrieb Bremen	34
5.3.2 Handlungsalternative 2.1a: Neugründung einer AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung (ohne SSC)	37
5.3.3 Personalkapazitäten der Handlungsalternativen	38
6 Bewertung der Handlungsalternativen	43
6.1 Teil 1: qualitative Bewertung der Handlungsalternativen	43
6.1.1 Grundsätzliches zur qualitativen Bewertung der Handlungsalternativen	43
6.1.2 Organisatorische Aspekte	44
6.1.3 Personelle Aspekte	49
6.1.4 Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität	52
6.1.5 Umsetzbarkeit (inkl. Post-Merger-Prozess)	53
6.1.6 Synergien	58
6.1.7 Steuerbarkeit der Anstalt	63
6.1.8 Sonstige Bewertungskriterien	65
6.1.9 Zusammenfassung der qualitativen Bewertung	68
6.2 Teil 2: quantitative Bewertung der Handlungsalternativen	70
6.2.1 Grundsätzliches	70
6.2.2 Einmalkosten	71
6.2.3 Laufende Betriebskosten	77
6.2.4 Zusammenfassung der quantitativen Bewertung	81
6.3 Teil 3: Vergleich mit ähnlichen Organisationen vergleichbarer Gebiete	82



6.3.1	Grundsätzliches	82
6.3.2	Empirische Betrachtung der 24 größten Städte Deutschlands (außer Bremen)	83
6.3.3	Analyse der Motivation für die Organisationsentscheidung	87
6.3.4	Zusammenfassung der Betrachtung von Organisationen in vergleichbaren Gebieten	93
7	Zusammenfassende Bewertung/Empfehlung	95
7.1	Ausgangssituation	95
7.2	Zusammenfassende Bewertung/Empfehlung	96

1 Auftrag

Die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz, hat 1998 umfangreiche Teile der operativen Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst an private Dritte abgegeben, die vormals von den Bremer Entsorgungsbetrieben, einem Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, wahrgenommen wurden. Am 30. Juni 2018 laufen die wesentlichen Leistungsverträge mit diesen privaten Firmen aus.

Die zukünftige Ausgestaltung der bremischen Abfallwirtschaft und der Organisation der Straßenreinigung und des Winterdienstes wird zu diesem Zeitpunkt neu aufgestellt. Geplant ist ein Beteiligungsmodell unter dem Dach einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR), die ab Mitte 2018 administrative und strategische, teilweise aber auch operative Aufgaben übernimmt.

Die ECONUM Unternehmensberatung wurde auf Basis des Angebots vom 07. August 2015 sowie mit Vertrag vom 16. Oktober 2015 beauftragt, die Stadtgemeinde Bremen bei der Umsetzung des Vorhabens zu unterstützen. Die zu erbringenden Beratungsleistungen beinhalten grundsätzlich

- strategische
- abfallwirtschaftliche
- technische und
- betriebswirtschaftliche

Themenstellungen im Zusammenhang mit der Neuaufstellung der kommunalen Abfallwirtschaft und von Straßenreinigung/Winterdienst 2018 entsprechend der Leistungsbeschreibung der Stadtgemeinde Bremen vom 02. Juli 2015.

Als ersten Projektschritt hat die ECONUM Unternehmensberatung zur Vorbereitung einer politischen Entscheidung eine gutachterliche Bewertung zur der Frage, ob die AöR durch Umwandlung des Umweltbetriebs Bremen (UBB), der zur Zeit als Eigenbetrieb einen Teil der o.g. Aufgaben wahrnimmt, oder durch Gründung einer Anstalt, die ausschließlich für die Aufgaben der kommunalen Abfallentsorgung und Stadtsauberkeit einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst zuständig ist, errichtet werden sollte, erarbeitet.

Gegenstand des Gutachtens ist somit die Ableitung einer Empfehlung zur organisatorischen Ausgestaltung der Anstalt des öffentlichen Rechts, die spätestens ab dem 01. Juli 2018 die Aufgaben der kommunalen Abfallwirtschaft sowie der Straßenreinigung und des Winterdienstes für die Stadtgemeinde Bremen wahrnehmen soll.

Ausgangspunkt unseres Gutachtens war die o.g. Leistungsbeschreibung der Stadtgemeinde Bremen vom 02. Juli 2015. Weiterhin standen uns im Wesentlichen nachfolgende Unterlagen und Informationsquellen zur Verfügung¹:

¹ Die Gesprächspartner der aufgeführten rd. 40 Interviews sind der internen Projektleitung des SUBV namentlich bekannt.

- Gespräche mit der Leitung sowie Mitarbeitern des Umweltbetriebs Bremen (rd. 20 Gespräche)
- Gespräche mit der Leitung sowie Mitarbeitern des SUBV (rd. 15 Gespräche)
- Gespräche mit weiteren Mitarbeitern der Verwaltung der Stadtgemeinde Bremen aus den Bereichen der Senatorin für Finanzen, des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen sowie der Senatskanzlei (rd. 5 Gespräche)
- seitens der Stadtgemeinde Bremen sowie des Umweltbetriebs Bremen zur Verfügung gestellte Unterlagen und Dokumente (siehe Anlage 1)

Ferner wurden uns im Rahmen der Gespräche sowie unserer Tätigkeit vor Ort ergänzend Informationen zur Verfügung gestellt.

Alle erbetenen Auskünfte und Informationen wurden, soweit vorhanden, bereitgestellt. Wir haben unsere Tätigkeiten hinsichtlich des Gutachtens im Zeitraum zwischen dem 24. November 2015 und dem 03. März 2016 durchgeführt.

Im Gutachten werden neben betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Themen auch steuerliche und rechtliche Themen behandelt, soweit dies für die gutachterliche Bewertung erforderlich ist. Die Bearbeitung von steuerlichen Themen erfolgte im Rahmen der Erstellung des Gutachtens unter Beteiligung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young sowie mit den entsprechenden Fachmitarbeitern der Stadtgemeinde Bremen. Die Bearbeitung von rechtlichen Themen erfolgt im Rahmen der Erstellung des Gutachtens unter Beteiligung der Rechtsanwaltskanzlei Büsing, Müffelmann & Theye aus Bremen sowie mit den entsprechenden Fachmitarbeitern der Stadtgemeinde Bremen.

Soweit andere als die Auftraggeber sich uns gegenüber auf die in diesem Gutachten getroffenen Feststellungen berufen wollen, weil sie ganz oder teilweise mit unserer oder ohne unsere Zustimmung von diesem Gutachten Kenntnis erhalten haben, erkennen sie die Haftungsbegrenzung und im Übrigen auch sonstige Regelungen der dem Gutachten zugrunde liegenden Vereinbarungen zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der ECONUM Unternehmensberatung GmbH auch für alle uns gegenüber möglicherweise aus dieser Kenntnisnahme entstehenden Ansprüche an.

In diesem Gutachten wurde für alle geschlechtsbezogenen Funktionsbezeichnungen die männliche Form gewählt. Damit sind ausdrücklich jeweils Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gemeint. Zur besseren Lesbarkeit des Textes wurde darauf verzichtet, jeweils beide Formen aufzuführen, z.B. „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“, oder die auch üblichen Schreibweisen „MitarbeiterInnen“ bzw. „Mitarbeiter/-innen“ zu verwenden.

Auftragsgemäß wurde im Gutachten u.a. nicht geprüft:

- rechtliche und organisatorische Anbindung und Ausgestaltung des sog. „UBB grün“ für den Fall, dass eine Entscheidung für die Neugründung einer AöR fallen sollte
- Handlungsalternativen hinsichtlich der Neugestaltung der heutigen Aufgaben der Kompostierung Nord GmbH (KNO) bzw. der heute durch die KNO benutzten Immobilien und Anlagen

- Handlungsalternativen für die organisatorische Zuordnung des heutigen Bereichs Abwasser des Umweltbetrieb Bremen

2 Ausgangssituation

2.1 Beschreibung des Vorhabens

Im Rahmen der Neuausrichtung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst sind vor allem beabsichtigt:

- die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts durch Umwandlung des UBB oder Neugründung auf Basis des Bremischen Kommunalunternehmensgesetzes
- die Beteiligung der AöR an einer oder mehreren Gesellschaften zur Erledigung der operativen Aufgaben und Abschluss von Leistungsverträgen mit diesen Gesellschaften
- die Bündelung der Recycling-Stationen in der AöR für den Zeitraum ab dem 01. Juli 2018
- die Bündelung organisatorischer Zuständigkeiten im Bereich Stadtsauberkeit/Straßenreinigung

Mit der Neuausrichtung werden von der Stadtgemeinde Bremen vor allem die folgenden Ziele verfolgt:

- Stärkung Einfluss und Kontrolle auf die Aufgabenwahrnehmung
- Eigenen Know-how-Aufbau bzgl. Aufgabenwahrnehmung zu erreichen
- Einfluss auf Arbeitsplatzsicherung und Bezahlung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auszuüben
- Hohe Transparenz der Unternehmensführung
- Sicherstellung guter Servicequalität
- Ökologische Aufgabenwahrnehmung umzusetzen
- Gebührenstabilität zu gewährleisten

Der Aufbau der in diesem Gutachten zu behandelnden, neuen Struktur muss vor allem aus Gründen der zum 30. Juni 2018 u.a. auslaufenden Verträge

- hinsichtlich der operativen Leistungserbringung in den Bereichen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst mit der Entsorgung Nord GmbH (ENO) sowie der Nehlsen GmbH & Co KG
- zum Betrieb von Wertstoffannahmestellen (Recycling-Stationen) mit der BIR Bremer Recycling GmbH & Co KG, der Gesellschaft für angewandte Stadtentwicklung mbH (GFAS) sowie der Alurecycling GmbH

so realisiert werden, dass die erforderlichen, derzeit in den Verträgen geregelten Leistungen auch nach dem 30. Juni 2018 weiter erbracht werden.

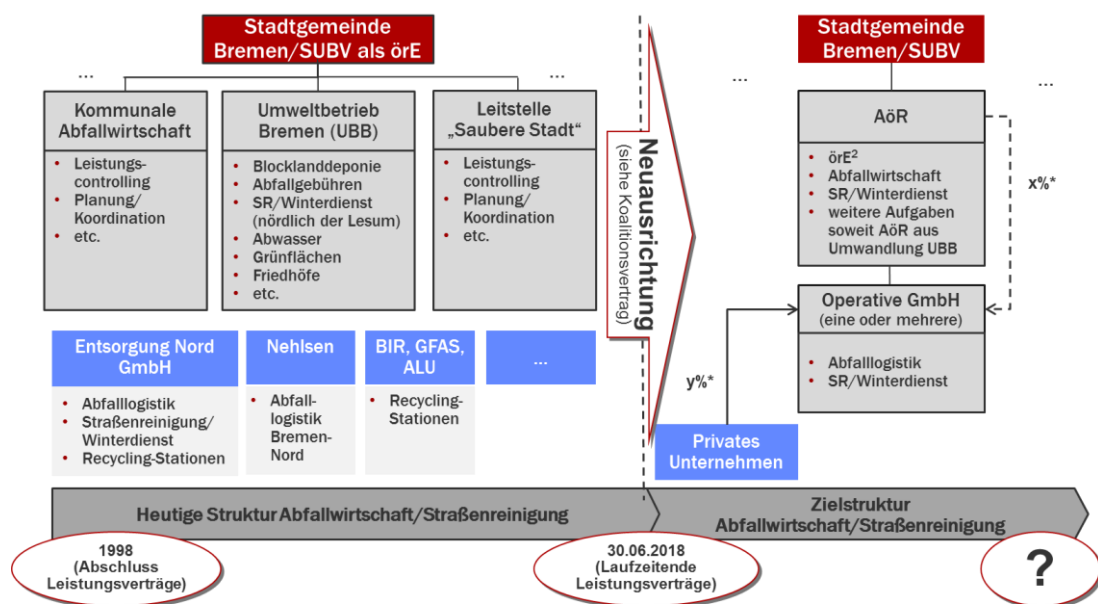


Abbildung 1: heutige Struktur und zukünftige Zielstruktur der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/ Winterdienst der Stadtgemeinde Bremen²

Erster Schritt zur Realisierung des Vorhabens ist die Entscheidung über den Weg des Aufbaus einer Anstalt öffentlichen Rechts. Die Entscheidung ist Grundlage für die organisatorische Ausgestaltung der AöR, den eigentlichen Aufbau inkl. Personalausstattung sowie alle weiteren, für die Realisierung der Gesamtstruktur erforderlichen Schritte und Entscheidungen. Das vorliegende Gutachten dient der Unterstützung der Entscheidungsfindung in Bezug auf folgende Fragestellung:

- Errichtung einer AöR durch Umwandlung des Umweltbetriebs Bremen oder
- Errichtung einer AöR durch Neugründung, die ausschließlich für die Aufgaben der kommunalen Abfallentsorgung und Stadtsauberkeit einschließlich Straßenreinigung/Winterdienst zuständig ist (und anschließende Überführung in der Leistungsbeschreibung definierter Aufgaben und Mitarbeiter aus dem UBB in die AöR)

und behandelt relevante Entscheidungsaspekte. Die Vorgehensweise bei der Erstellung des Gutachtens erfolgte in mehreren Schritten:

- skizzenhafte Ausgestaltung der organisatorischen Handlungsalternativen für eine AöR
- qualitative Bewertung der organisatorischen Handlungsalternativen
- quantitative Bewertung der organisatorischen Handlungsalternativen (grobe Wirtschaftlichkeitsrechnung (Deltaanalyse))
- Vergleich mit ähnlichen Organisationen vergleichbarer Gebiete

² Gesetzliche Grundlagen sind noch zu schaffen bzw. anzupassen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere Art. 101 Nr. 2 BremVerf (Zuständigkeit Bürgerschaft für die Festsetzung von Abgaben und Tarifen) zu berücksichtigen.

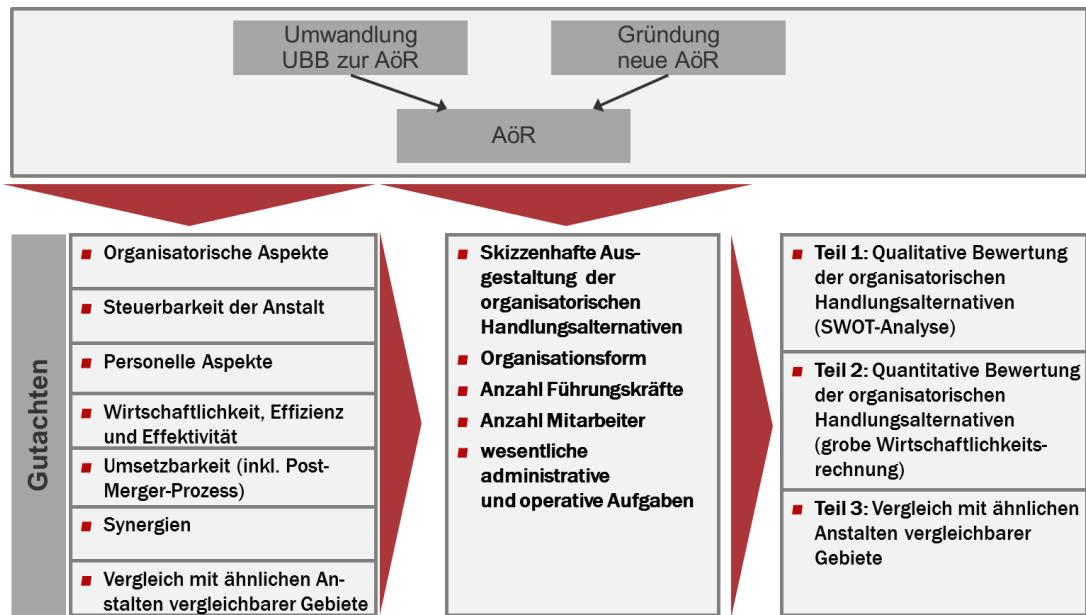


Abbildung 2: Vorgehensweise bei der Erstellung des Gutachtens zum Aufbau einer AöR

Die skizzenhafte Ausgestaltung berücksichtigt grundsätzliche organisatorische Handlungsalternativen, die durch schrittweise Eingrenzung zu möglichen und sinnvollen organisatorischen Handlungsalternativen verdichtet werden (siehe Abschnitt 5.2). Die qualitative Bewertung dieser Handlungsalternativen erfolgt unter Berücksichtigung der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken der einzelnen Handlungsalternativen vor dem Hintergrund der seitens der Stadtgemeinde Bremen vorgegebenen Bewertungsthemen:

- Organisatorische Aspekte
- Steuerbarkeit der Anstalt
- Personelle Aspekte
- Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität
- Umsetzbarkeit (inkl. Post-Merger-Prozess)
- Synergien

Die quantitative Bewertung erfolgt als Deltaanalyse zwischen den Handlungsalternativen. Dabei werden die quantitativen Aspekte der Handlungsalternativen betrachtet, in denen sich ein substantieller Unterschied zwischen den organisatorischen Handlungsalternativen ergibt (siehe Abschnitt 0). Diese Unterschiede können durch einmalige oder dauerhafte quantitative Effekte begründet sein. Abschließend erfolgt ein Vergleich der Handlungsalternativen mit der heutigen Organisation der einschlägigen Leistungen in den 25 größten Städten Deutschlands (siehe Abschnitt 6.3). Ausgehend von der tatsächlichen (Ist-) Organisation in den einzelnen Städten werden die Gründe für die Ausgestaltung der Organisationen betrachtet hinsichtlich

- der Zusammensetzung der Leistungen
- der gewählten Organisations-/Rechtsform
- eigener/fremder Aufgabenbearbeitung.

Nach der Entscheidung über die untersuchten Handlungsalternativen durch die Stadtgemeinde Bremen folgen entsprechend dem Projektstrukturplan des Projekts Neuorganisation Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst 2018 (NAS2018) die Umsetzungsvorbereitung und Umsetzung einer Anstalt öffentlichen Rechts:

- Gründung einer AöR und Aufgabenübertragung
- Erarbeitung und Umsetzung eines Organisationskonzepts für die AöR
- Personelle Ausstattung der AöR
- Rekommunalisierung der Recycling-Stationen
- Erarbeitung eines strategischen Profils für die Stadtsauberkeit der Stadtgemeinde Bremen
- Konzeption und Umsetzung bzgl. der Bündelung von Zuständigkeiten im Bereich der Straßenreinigung der Stadtgemeinde Bremen

Ferner umfasst das Projekt NAS2018 weitere Aufgaben.

2.2 Beschreibung Ausgangssituation übergreifend

2.2.1 Beschreibung Ausgangssituation Abfallwirtschaft

Die senatorische Verwaltung für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) ist für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (örE) gem. §17 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz in Verbindung mit §3 BremAGKrW-/AbfG und §2 Abs. 3 Ortsgesetz über die Entsorgung von Abfällen in der Stadtgemeinde Bremen. Die Aufgaben und die operative Leistungserbringung der Abfallwirtschaft sind im Status quo im Wesentlichen auf folgende Organisationen verteilt:

- **SUBV**
 - Oberste/untere Abfallbehörde
 - Fachaufsicht
 - Politische Entwicklung der Abfallwirtschaft
 - Begleitung der Gesetzgebung auf Landes- und Bundesebene
 - Vollzug des Abfallrechts
 - Öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger
 - Freigabe Jahresabschluss des Sondervermögens Abfall
 - Strategische Steuerung der Abfallwirtschaft
 - Vertragsmanagement und -controlling
- **Umweltbetrieb Bremen (UBB)**
 - Gebührenverwaltung und Erhebung der Abfallgebühren³
 - Öffentlichkeitsarbeit für die Abfallwirtschaft, insbesondere für die „Dachmarke“ der bremischen Abfallwirtschaft „Entsorgung Kommunal“ (EKO)
 - Kundenservice und Abfallberatung
 - Deponiebetrieb
 - Betrieb einer Recycling-Station (eine weitere Recycling-Station im Aufbau)

³ Ortsgesetz über den Umweltbetrieb Bremen, Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen vom 10. August 2010 und §2 Abs. 4 Ortsgesetz über die Entsorgung von Abfällen in der Stadtgemeinde Bremen

- **Entsorgung Nord GmbH**
 - Operative Leistungserbringung der Abfalleinsammlung und Entsorgung/ Behandlung in den Fraktionen Restmüll, Bioabfall, Papier und Pappe, Sperrmüll, Elektrogroß- und -kleingeräte, Glas und Textilien
 - Betrieb von Recycling-Stationen
 - Behälterbewirtschaftung und –gestellung
 - Bereitstellung und Entleerung von Wertstoffsammelcontainern (z.B. Glas)
 - Betrieb von Service-Center
- **Nehlsen GmbH & Co KG (nur Bremen-Nord)**
 - Operative Leistungserbringung der Abfalleinsammlung in den Fraktionen Restmüll, Bioabfall, Papier und Pappe, Sperrmüll, Elektrogroß- und -kleingeräte, Glas und Textilien
 - Behälterbewirtschaftung
 - Standplatzreinigung
 - Abnahme, Sortierung, Zwischenlagerung und Entsorgung von Schadstoffen aus privaten Haushalten
- **diverse Unternehmen (BIR Bremer Recycling GmbH & Co KG, Gesellschaft für angewandte Stadtentwicklung mbH, Alurecycling GmbH)**
 - Betrieb von Recycling-Stationen

Die für die Ausgestaltung der AöR hinsichtlich des Themenbereichs Abfallwirtschaft im Gutachten zu betrachtenden Organisationen sind vor allem:

- SUBV (örE)
- Umweltbetrieb Bremen (UBB)
- Betreiber von Recycling-Stationen

2.2.2 Beschreibung der Ausgangssituation Stadtsauberkeit

Die senatorische Verwaltung für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV) mit der Leitstelle „Saubere Stadt“ übt einen wesentlichen Teil der formalen Verantwortung für die Stadtsauberkeit in der Stadtgemeinde Bremen aus, wenngleich sie keine dem öRE vergleichbare Stellung hat. Überdies sind weitere Organisationen der Stadtgemeinde Bremen für Teile der Aufgaben der „Stadtsauberkeit“ verantwortlich. Die Aufgabenverteilung stellt sich im Status quo wie folgt dar:

- **Leitstelle „Saubere Stadt“ (SUBV)**
 - Vertragsmanagement und -controlling der Straßenreinigungsverträge
 - Vertragsmanagement und -controlling der Grünanlagenreinigung
 - Begleitung der Gesetzgebung auf Landes- bzw. kommunaler Ebene
 - Inhaltliche und strukturelle Weiterentwicklung sowie Grundsatzfragen der Stadtreinigung
 - Fachaufsicht des Themas Stadtsauberkeit vor allem für öffentlich gewidmete Flächen (ohne Gehwege) gem. Landesstraßengesetz, tlw. auch für Haltestellen, Badeseen, Grünanlagen, Bereich Überseestadt, Spielplätze und -flächen, Deichflächen
 - Mittelverwaltung Leitstelle „Saubere Stadt“

- Ermitteln der Stadtsauberkeit sowie Initiierung von Projekten zu deren Umsetzung
- Koordination der unterschiedlichen Akteure der Stadtgemeinde Bremen
- Klärung von Zuständigkeiten
- **Bremer Straßenbahn AG**
 - Haltestellen
- **Stadtamt**
 - Gehwege
 - Haltestellen (wenn Haltestellen im Anliegerbereich)
- **Sportamt**
 - Badeseen
- **Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen**
 - Bereich Überseestadt
- **Amt für Soziale Dienste**
 - Spielplätze und -flächen
- **Amt für Straßen und Verkehr**
 - als Straßenbaulastträger zuständig für Autobahnen und Bundesstraßen

Die Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Leistungserbringung ergeben sich aus nachfolgender Tabelle:

Flächen	Zuständigkeiten Stadtsauberkeit	Leistungserbringung
Öffentlich gewidmete Flächen (ohne Gehwege) gemäß Landesstraßengesetz	SUBV Ref. 25, ASV***	
-- nördlich der Lesum		UBB
-- südlich der Lesum		ENO im Auftrag SUBV
-- sonstiges		ASV*** bzw. beauftragte Dritte
Haltestellen	SUBV Ref. 25, BSAG, Stadtamt*	
-- nördlich der Lesum		UBB
-- südlich der Lesum		ENO im Auftrag SUBV
-- sonstiges		BSAG, Anlieger, Decaux für Mobiliar und City Lights
Gehwege	Stadtamt	Anlieger oder von diesen Beauftragte
Badeseen	Sportamt, SUBV Ref. 25	UBB, von UBB oder dem Sportamt beauftragte Dritte
Grünanlagen	SUBV Ref. 25	UBB oder Unterauftragnehmer
Bereich Häfen, Überseestadt	SWAH, SUBV Ref. 25	ENO oder andere Firmen im Auftrag von Bremenports (SWAH)
Spielplätze, -flächen	Amt für Soziale Dienste, SUBV Ref. 25	UBB, Initiativen
Kleingärten	Landeskleingartenverband, Kleingartenvereine; im Einzelfall Rahmengrün Prüfung durch Ref. 25	Vereine
Deichflächen	SUBV Ref. 34**, SUBV Ref. 25	Deichverbände, Initiativen

Anmerkungen:

* wenn Haltestelle im Anliegerbereich

** Reinigung nur im Rahmen der Deichunterhaltung

*** Reinigung auf Brücken zwischen Rinnstein und Außenseite/Lärmschutzwand, von Bundesstraßen und BAB

Tabelle 1: Übersicht der Zuständigkeiten im Bereich der Stadtsauberkeit sowie der zugehörigen Leistungserbringung

Die für die Ausgestaltung der AöR im Gutachten hinsichtlich der Stadtsauberkeit zu betrachtenden Organisationen sind vor allem:

- SUBV (Leitstelle „Saubere Stadt“)
- Umweltbetrieb Bremen (UBB)

2.3 Beschreibung Ausgangssituation SUBV

Im SUBV (örE) sind die Aufgaben zur Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit vor allem in Abteilung 2 Umweltwirtschaft, Klima- und Ressourcenschutz verankert. Im Geschäftsverteilungsplan⁴ der Abteilung 2 sind u.a.

- die Aufgaben um die Stadtsauberkeit in Abschnitt 251 (Leitstelle „Saubere Stadt“)
- die Aufgaben des örE in Abschnitt 252

verankert. Für die Bearbeitung der Aufgaben sind im IST im Untersuchungszeitraum die folgenden Kapazitäten vorgesehen:

	Bereich	Referat	Funktion	IST VZÄ
	1	2	3	4
1	Kreislauf- und Abfallwirtschaft, Leitstelle Saubere Stadt		Referatsleitung	1,00
2	Leitstelle saubere Stadt (Abschnitt 251)		Abschnittsleitung	0,82
3			Mitarbeiter	6,33
4	örE (Abschnitt 252)		Abschnittsleitung	1,00
5			Mitarbeiter	6,20
6	Summe Kreislauf- und Abfallwirtschaft, Leitstelle Saubere Stadt			15,35

Tabelle 2: Kapazitäten der Aufgaben Leitstelle „Saubere Stadt“ und örE im SUBV⁵

Der Abteilung 1 Zentrales und Ressortplanung des SUBV sind u.a. Aufgaben aus den Themenbereichen

- Personal- und Organisationsmanagement
- Finanzen
- Beteiligungen
- Justizariat

zugeordnet, die Querschnittsaufgaben für die Abteilung 2 des SUBV darstellen und überdies Aufgaben hinsichtlich der Aufsicht und Steuerung des Umweltbetriebs Bremen umfassen:

- Beteiligungscontrolling
- Haushaltsplanung/Mittelbereitstellung Grünbereich

⁴ Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr: Geschäftsverteilungsplan der Abteilung 2 Verzeichnis der Arbeitsplätze vom 21.11.2014 (Datum der letzten Anpassung)

⁵ Stellenplan Soll vom 21. November 2014, Ist-Besetzung der Stellen aus Dezember 2015; die Abschnittsleitung des Abschnitts 252 des SUBV ist derzeit nicht besetzt, soll aber auskunftsgemäß spätestens im Rahmen des Aufbaus der AöR besetzt werden

- Betriebswirtschaftliche Steuerung
- Bewirtschaftung Stellenplan bzw. Personaleinsparungen
- Rechtsberatung und Vergabekammer

In Abteilung 3 Natur und Wasser des SUBV sind u.a. Aufgaben aus dem Themenbereich Grünpflege und Abwasser verankert, die für die entsprechenden Bereiche des UBB jeweils die Fachaufsicht darstellen.

2.4 Beschreibung Ausgangssituation UBB

Der Umweltbetrieb Bremen (UBB) ist als Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen mit Wirkung zum 01.01.2010 aus der Zusammenführung der Bremer Entsorgungsbetriebe (BEB) und Stadtgrün Bremen hervorgegangen. Er ist für folgende Aufgaben zuständig:

- Grünpflege und -planung in der Stadtgemeinde Bremen
- die Verwaltung der städtischen Friedhöfe
- das Grünflächeninformationssystem GRIS
- die hoheitlichen Aufgaben der Bremer Stadtentwässerung

Überdies bearbeitet der UBB folgende Aufgaben aus den Bereichen Straßenreinigung und Abfallwirtschaft

- auf Basis des §2 Bremisches Ortsgesetz über den Umweltbetrieb Bremen wurde dem UBB die Stadt- und Straßenreinigung einschließlich des Winterdienstes für den Bereich Bremen-Nord übertragen
- auf Basis des Bremischen Ortsgesetzes über den Umweltbetrieb Bremen⁶ hat der UBB u.a. die Aufgaben der Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwangs im Bereich der Abfallwirtschaft sowie die damit verbundenen Aufgaben (z.B. Gebührenverwaltung), die Aufgabe der Festsetzung und Erhebung von Abfallgebühren im Bereich der Abfallentsorgung, die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betrieb eigener Deponien und von Recycling-Stationen sowie Dienstleistungen für das SV Abfall (z.B. Finanzbuchhaltung) zugewiesen bekommen
- auf Basis der Rahmenvereinbarung zur kommunalen Abfallentsorgung zwischen der Freien und Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) und dem Umweltbetrieb Bremen⁷ werden die Dienstleistungen für das SV Abfall näher spezifiziert. Es handelt sich hier vor allem um Leistungen aus den Bereichen Überwachung der Abfallentsorgung, Kundendienst, Betrieb einer Recycling-Station etc. sowie kaufmännische Dienstleistungen

⁶ Siehe auch §2 Bremisches Ortsgesetz über den Umweltbetrieb Bremen vom 10.08.2010

⁷ Siehe auch §1 Rahmenvereinbarung zur kommunalen Abfallentsorgung zwischen der Freien und Hansestadt Bremen und dem Umweltbetrieb Bremen vom 11. Mai 2011

Für die Bearbeitung der beschriebenen Aufgaben ist der UBB heute organisatorisch wie folgt aufgestellt⁸:

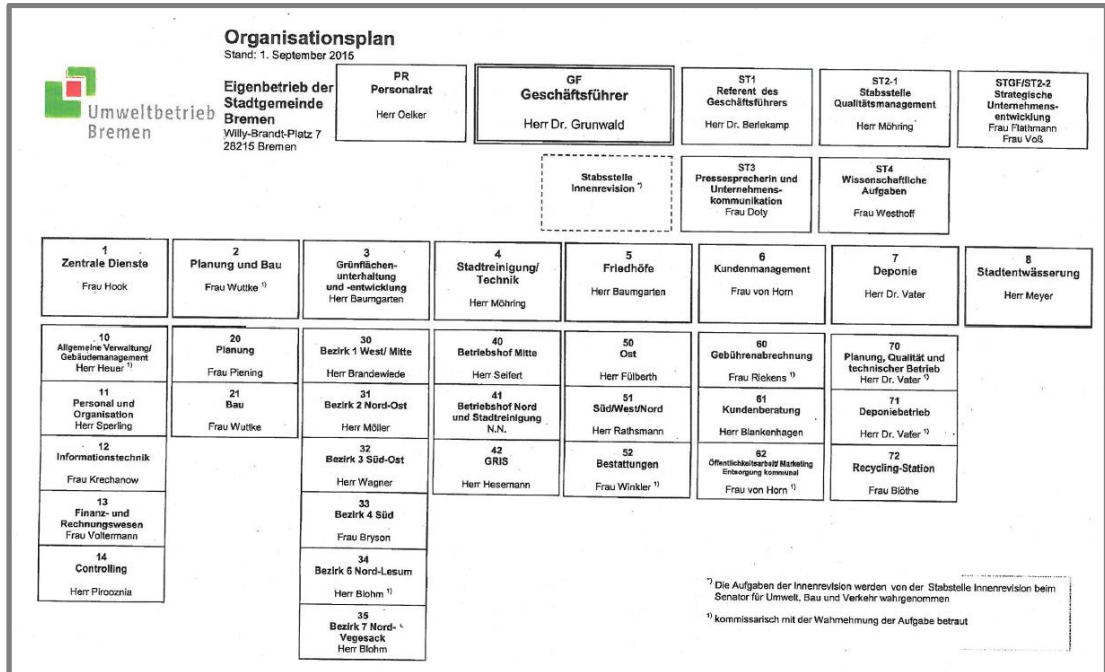


Abbildung 3: Organisationsplan des Umweltbetriebs Bremen vom September 2015

Für die Erbringung der beschriebenen Aufgaben stehen dem UBB heute folgende Kapazitäten zur Verfügung⁹:

⁸ Der Organisationsplan vom 01. September 2015 spiegelt die aktuelle Organisation nicht vollumfassend wider, ist aber der letzte für die Bearbeitung des Gutachtens verfügbare Stand. Auskunftsgemäß wurden die Bereiche 3 und 5 des UBB mittlerweile zu einem Bereich zusammengeführt.

⁹ Siehe auch Stellenplan des Umweltbetriebs Bremen vom 01.06.2015

	Bereich	Referat	Funktion	IST VZÄ
	1	2	3	4
1	Betriebsleitung und Stab		Leitung	3,00
2			Stab	1,07
3			Innenrevision	0,15
4			Presse, Kommunikation	1,00
5			Wissenschaftliche Aufgaben	1,00
6			Personarat	2,00
7			Arbeitsschutz	1,00
8	Summe Betriebsleitung und Stab			9,22
9	Zentrale Dienste		Leitung	1,00
10		Allg. Verwaltung und Gebäudemanagement	Referatsleitung	0,00
11			Mitarbeiter	7,72
12		Personal und Organisation	Referatsleitung	1,00
13			Mitarbeiter	8,45
14		Informationstechnik	Referatsleitung	1,00
15			Mitarbeiter	5,00
16		Finanz- und Rechnungswesen	Referatsleitung	1,00
17			Mitarbeiter	11,24
18		Controlling	Referatsleitung	1,00
19			Mitarbeiter	4,22
20	Summe Zentrale Dienste			41,63
21	Planung und Bau		Leitung	
22			Sachbearbeitung	1,00
23		Planung	Referatsleitung	0,00
24			Mitarbeiter	5,69
25		Bau	Referatsleitung	1,00
26			Mitarbeiter	7,64
27	Summe Planung und Bau			15,33
28	Grünflächenunterhaltung und -entwicklung		Leitung	1,00
29			Sachbearbeitung	2,00
30		Bezirk 1 West/Mitte	Referatsleitung	1,00
31			Mitarbeiter	32,86
32		Bezirk 2 Nord-Ost	Referatsleitung	1,00
33			Mitarbeiter	27,89
34		Bezirk 3 Süd-Ost	Referatsleitung	0,90
35			Mitarbeiter	19,88
36		Bezirk 4 Süd	Referatsleitung	0,82
37			Mitarbeiter	25,82
38		Bezirk 6 Nord-Lesum	Referatsleitung	
39			Mitarbeiter	21,00
40		Bezirk 7 Nord-Vegesack	Referatsleitung	1,00
41			Mitarbeiter	24,74
42	Summe Grünflächenunterhaltung und -entwicklung			159,91
43	Stadtreinigung/Technik		Leitung	1,00
44			Sachbearbeitung	2,72
45		Betriebshof Mitte	Referatsleitung	1,00
46			Mitarbeiter	25,77
47		Betriebshof Nord und Stadtreinigung	Referatsleitung	0,00
48			Mitarbeiter	21,04
49		GRIS	Referatsleitung	0,75
50			Mitarbeiter	2,46
51	Summe Stadtreinigung/Technik			54,74
52	Friedhöfe		Leitung (Referatsleitung)	2,00
53			Sachbearbeitung	2,52
54		Friedhof Huckelriede	Referatsleitung (Friedhofsleitun	0,00
55			Mitarbeiter	13,19
56		Friedhof Osterholz	Referatsleitung (Friedhofsleitun	1,00
57			Mitarbeiter	27,82
58		Friedhof Riensberg	Referatsleitung (Friedhofsleitun	1,00
59			Mitarbeiter	12,28
60		Friedhof Walle	Referatsleitung (Friedhofsleitun	1,00
61			Mitarbeiter	13,00
62		Friedhof Aumund	Referatsleitung (Friedhofsleitun	1,00
63			Mitarbeiter	8,54
64		Krematorium	Referatsleitung (Krematoriums	1,00
65			Mitarbeiter	8,28
66		Bestattungen	Referatsleitung	0,00
67			Mitarbeiter	3,00
68	Summe Bereich Friedhöfe			95,63
69	Kundenmanagement		Leitung	1,00
70		Gebühreabrechnung	Referatsleitung	1,00
71			Mitarbeiter	11,25
72		Kundenberatung	Referatsleitung	1,00
73			Mitarbeiter	6,56
74		Unternehmenskommunikation	Referatsleitung	0,00
75			Mitarbeiter	1,82
76	Summe Bereich Kundenmanagement			22,63
77	Deponie		Leitung	1,00
78		Planung, Kontrolle, Waage	Referatsleitung	0,00
79			Mitarbeiter	3,50
80		Betrieb Blocklanddeponie und Anlagen	Referatsleitung	0,00
81			Mitarbeiter	7,62
82		Betrieb RSB	Referatsleitung	0,64
83			Mitarbeiter	6,92
84	Summe Bereich Deponie			19,68
85	Summe Umweltbetrieb Bremen ohne Stadtentwässerung			418,77
85		Stadtentwässerung	Leitung	1,00
86			Mitarbeiter	3,38
87	Summe Bereich Stadtentwässerung			4,38
88	Summe Umweltbetrieb Bremen			423,15

Tabelle 3: Kapazitäten des UBB, Stand 01.06.2015

3 Ziele der Neuausrichtung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen (Projekt NAS2018)

Mit der Neuausrichtung der Abfallwirtschaft/Straßenreinigung wird das Ziel verfolgt, ausgehend vom Status quo eine nähere Anbindung der Aufgaben Abfallentsorgung und Stadtreinigung an die Stadtgemeinde Bremen zu erreichen. Überdies wird in diesem Zusammenhang eine Zusammenführung der Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtreinigung unter dem Dach einer einheitlichen Organisation angestrebt, um den erforderlichen Einfluss auf die Bearbeitung der Aufgaben zu fördern. Die operativen (v.a. logistischen) Aufgaben sollen einerseits zur Nutzung des Know-hows privater Entsorger und andererseits zum Aufbau der erforderlichen Kompetenzen zur Schaffung einer zukünftigen Rekommunalisierung in Beteiligungsgesellschaften geführt werden. Es resultieren also organisatorische und qualitative Ziele für die Organisation der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung ab Mitte 2018.

„organisatorische“ Ziele des Projekts	„qualitative“ Ziele des Projekts
<ul style="list-style-type: none">■ Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts durch Umwandlung des UBB oder durch Neugründung■ Beteiligung der AöR an einer oder mehrerer Gesellschaften zur Erledigung der operativen Aufgaben und Abschluss von Leistungsverträgen mit diesen Gesellschaften■ Integration der Recycling-Stationen in die AöR für den Zeitraum ab dem 01. Juli 2018■ Bündelung organisatorischer Zuständigkeiten im Bereich Stadtsauberkeit/Straßenreinigung	<ul style="list-style-type: none">■ Stärkung Einfluss und Kontrolle auf die Aufgabenwahrnehmung■ Know-how-Aufbau bzgl. Aufgabenwahrnehmung■ Einfluss auf Arbeitsplatzsicherung und Bezahlung■ Hohe Transparenz der Unternehmensführung■ Gute Servicequalität■ Ökologische Aufgabenwahrnehmung■ Gebührenstabilität

Abbildung 4: organisatorische und qualitative Ziele der Neustrukturierung gemäß Koalitionsvereinbarung bzw. Leistungsbeschreibung

Überdies ist die Organisation mittel- bis langfristig so auszurichten, dass nicht allein die derzeit zur Übertragung vorgesehenen Aufgaben bearbeitet werden können¹⁰, sondern auch in Zukunft die Übernahme von weiteren Aufgaben möglich ist, also eine kurz-, mittel- und langfristige Aufnahmefähigkeit der Organisation besteht.

¹⁰ Siehe auch Leistungs- und Aufgabenbeschreibung Az. 2301/2015 2018 vom 02.07.2015, Abschnitt 1.2.1.2 auf S. 22 ff.

4 Grundlagen und Ziele einer Anstalt öffentlichen Rechts im Allgemeinen

Mit einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) wird verbunden, dass sie rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch selbständig ist. Aus organisatorischer Sicht besteht damit der entscheidende Vorteil der AöR in ihrer eigenen Rechtsfähigkeit und der hiermit verbundenen wesentlich größeren Selbständigkeit im Vergleich zum Regie- und Eigenbetrieb. Die AöR eignet sich insbesondere für Aufgaben, die sich strukturell weitgehend unabhängig vom Haushalt der Gebietskörperschaft finanzieren können (z.B. über Gebühren) und/oder für Aufgaben mit hohem operativem Anteil, wie z.B. bei Aufgaben der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung. Die Strukturen dieser Organisationsgrundform bieten somit grundsätzlich gute Voraussetzungen für Flexibilität, wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, Transparenz und schnelle Entscheidungen.

Die Rechte, Kompetenzen und Freiheitsgrade der Anstalt öffentlichen Rechts und ihrer Organe ergeben sich durch Ausgestaltung der gesetzlichen/vertraglichen Grundlagen auf Landesebene (z.B. Kommunalunternehmensgesetz) in den Grenzen anderer Bundes- und Landesgesetze bzw. der bremischen Verfassung sowie anhand der Anstaltssatzung (Stadtgemeinde Bremen: Ortsgesetz).

Das erforderliche Landesgesetz Bremen befindet sich auskunftsgemäß in der Überarbeitung. Ein Ortsgesetz ist für die zu errichtende AöR noch zu erstellen.

In Deutschland haben sich in den letzten rd. 15 Jahren auf der Grundlage der jeweiligen Landesgesetze diverse Anstalten kommunalen Rechts insbesondere für die Abwicklung von Aufgaben der Abfallwirtschaft/Straßenreinigung gebildet, die ähnliche Charakteristika aufweisen:

Grundlagen der rechtsfähigen kommunalen Anstalt:

- Die Kommune kann Unternehmen und Einrichtungen in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts (kommunale Anstalt) errichten oder bestehende Regie- oder Eigenbetriebe in kommunale Anstalten umwandeln.
- Kommunale Anstalten können sich in der Regel an anderen, privatrechtlichen Unternehmen beteiligen, wenn der öffentliche Zweck der kommunalen Anstalt dies rechtfertigt.
- Träger und damit „Eigentümer“ einer AöR kann nur eine Gebietskörperschaft sein. In den meisten Bundesländern ist die Gewährsträgerhaftung der Gebietskörperschaft gegenüber der AöR verankert.

Übergang von Aufgaben und Kompetenzen (Aufgaben- und Pflichtenübertragung)

- In Bezug auf die Aufgaben- und Pflichtenübertragung kann die Gebietskörperschaft der kommunalen Anstalt einzelne Teile oder umfassend hoheitliche Aufgaben mit befreiender Wirkung übertragen. Insbesondere kann der Landesgesetzgeber festlegen, wer örE ist. Dies kann auch eine AöR sein.
- Sie kann zugunsten der kommunalen Anstalt durch Ortsgesetz/Satzung einen Anschluss- und Benutzungszwang vorschreiben. Sie kann der kommunalen An-

stalt auch das Recht einräumen, an ihrer Stelle den Anschluss- und Benutzungszwang für das übertragene Aufgabengebiet anzuordnen (in Bremen aufgrund der Landesverfassung nicht möglich).

- Die Kommune kann der kommunalen Anstalt zur Finanzierung der von ihr wahrzunehmenden Aufgaben durch die Satzung der kommunalen Anstalt das Recht übertragen, gegenüber den Nutzern und den Leistungsnehmern der kommunalen Anstalt Gebühren, Beiträge und Kostenerstattungen nach den kommunalabgabenrechtlichen Vorschriften zu erheben, festzusetzen und u.U. zu vollstrecken.¹¹

Entscheidung und Kontrolle sowie Einflussmöglichkeiten

- Anstalten sind dadurch gekennzeichnet, dass Kontroll- und Entscheidungskompetenzen nicht vermengt werden
 - Entscheidungskompetenz: Organe der AöR (Vorstand, in wichtigen Frage Verwaltungsrat)
 - Kontrollkompetenz: Einflussnahme von Träger/Gebietskörperschaft
- Möglichkeit zur Übertragung von Budget (lfd. Aufwendungen und Investitionen) und Personalverantwortung (inkl. Kapazitätsplanung/-Steuerung und Vergütung) sowie der Verantwortung für Gebührenkalkulation und -erhebung auf die operative AöR fördert eine effiziente und wirtschaftliche sowie auf die unternehmerischen Rahmenbedingungen/die Zukunftssicherung ausgerichtete Betriebsführung

Mitarbeiter

- Die rechtsfähige AöR als öffentlich-rechtliche Rechtsform ist rechtlich verpflichtet, ihren Mitarbeitern eine Entlohnung nach TVöD zu gewähren.
- In Bezug auf die Übernahme von Beamten verfügt die AöR mit der Dienstherrenfähigkeit über die Befugnis, Beamte zu führen. Somit kann eine AöR Beamte übernehmen. Alternativ kann auch eine Abordnung/Zuweisung von Beamten durch die Trägergebietskörperschaft an die AöR erfolgen.

Die dargestellten Eigenschaften einer rechtsfähigen AöR stellen gleichzeitig die wesentlichen Motivationsfaktoren dar, eine AöR zu errichten.

¹¹ In Bremen ist gemäß Artikel 101 Nr. 2 BremVerf die Bürgerschaft für die Festsetzung von Gebühren zuständig. Diese Befugnis kann nicht auf die AöR übertragen werden.

5 Handlungsalternativen

5.1 Beschreibung der Handlungsalternativen

Hinsichtlich der Frage, ob die AöR durch Umwandlung des Umweltbetriebs Bremen (UBB), der zur Zeit als Eigenbetrieb einen Teil der o.g. Aufgaben wahrnimmt, oder durch Gründung einer Anstalt, die ausschließlich für die Aufgaben der kommunalen Abfallentsorgung und Stadtsauberkeit einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst zuständig ist, errichtet werden sollte, sind zunächst die relevanten Handlungsalternativen detaillierter zu beschreiben.

Die Handlungsalternative 1 umfasst die Umwandlung des Umweltbetriebs Bremen (UBB) in eine AöR, um zukünftig zusätzlich zu den bereits bestehenden Aufgaben die Aufgaben der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung für die Stadtgemeinde Bremen zu verantworten. Da der Umweltbetrieb Bremen heute als Organisation bereits besteht, wäre die organisatorische Ausgestaltung einer integrierten UBB-AöR inkl. der vollständigen Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst grundsätzlich in zwei Varianten denkbar, deren genauere Ausgestaltung Einfluss auf die Bewertung der Handlungsalternativen haben kann, weswegen sie im Folgenden parallel betrachtet werden. Die Handlungsalternative 1.1 stellt eine organisatorische **Erweiterung** der bisherigen Struktur des Umweltbetriebs Bremen um Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung dar. Die Handlungsalternative 1.2 hingegen bedeutet eine organisatorische **Neustrukturierung** des Umweltbetriebs Bremen unter Berücksichtigung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung.

Demgegenüber steht mit der Handlungsalternative 2 die organisatorisch frei gestaltbare **Neugründung** einer AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung und Beibehaltung eines UBB grün mit den Aufgaben „Grünpflege“ und „Friedhöfe“ sowie der Stadtentwässerung. Die Freiheitsgrade bei der organisatorischen Gestaltung bedingen, dass hier keine Varianten betrachtet werden. Vielmehr ist es sinnvoll, eine nach herrschenden Maßstäben optimale Organisationsvariante zur Bewertung heranzuziehen.

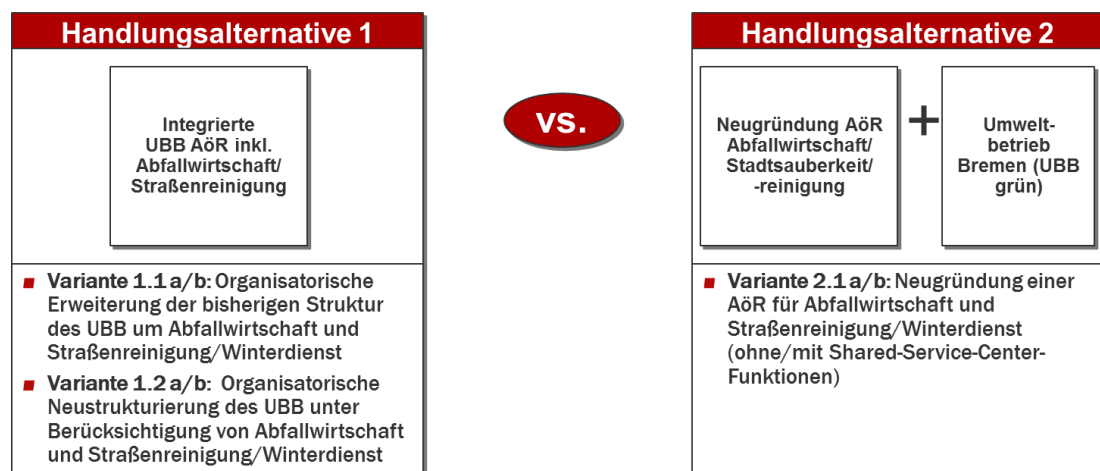


Abbildung 5: Darstellung der im Gutachten zu untersuchenden Handlungsalternativen

Insbesondere vor dem Hintergrund der erforderlichen qualitativen Bewertung sowie etwaiger Konsequenzen einer Neugründung ist es erforderlich, die Handlungsalterna-

tiven vergleichbar zu halten. Deshalb umfasst die Handlungsalternative 2 stets auch den Blick auf den im Falle der Neugründung einer AöR unter Berücksichtigung der auf diese AöR vom Umweltbetrieb Bremen zu übertragenden Aufgaben¹² verbleibenden Teil des Umweltbetriebs Bremen (zur besseren Unterscheidung im weiteren Gutachten „UBB grün“).

In beiden Handlungsalternativen besteht die Möglichkeit, die heutige Aufgabenverteilung zwischen der senatorischen Verwaltung und dem operativen Betrieb in den Bereichen Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung im Interesse der Stadtgemeinde Bremen zielorientiert zu verschieben. Einige der o.g. Ziele wie z.B. Kontrolle und Einfluss auf die Aufgabenwahrnehmung könnten von der Stadtgemeinde Bremen besser erreicht werden, wenn die zu errichtende AöR zukünftig sogenannte Shared-Service-Center-Funktionen (SSC) für die operative(-n) Beteiligungsgesellschaft(-en) übernehmen würde. Das bedeutet beispielsweise, dass u.a. folgende Aufgaben nicht durch die Beteiligungsgesellschaft selbst, sondern als Dienstleistung von der AöR für die Beteiligungsgesellschaft erbracht würden¹³:

- Finanzbuchhaltung
- Personalwirtschaft
- Kostenrechnung/Controlling

Die Erbringung von Shared-Services der AöR für die Beteiligungsgesellschaft hat nur untergeordnete Auswirkungen auf die Bewertung der Handlungsalternativen. Dennoch wird ggf. auf die Bedeutung dieser Varianten

- a) ohne die Erbringung von Shared-Services
- b) mit Erbringung von Shared-Services

soweit erforderlich hingewiesen. Die Differenzierung der Alternativen ohne die Erbringung von Shared-Services (a) bzw. mit Shared-Services (b) (also die Handlungsalternativen 1.1 a/b bzw. 1.2 a/b sowie 2.1 a/b) wird im Gutachten nur dann verwendet, wenn sie im Rahmen der Betrachtung erforderlich ist. Andernfalls werden stets die Handlungsalternativen 1.1 und 1.1a bzw. 1.2 und 1.2a sowie die Handlungsalternative 2.1 und 2.1a synonym verwendet. Die Frage, ob SSC-Leistungen für die Beteiligungsgesellschaft erbracht werden sollen oder nicht, kann nicht im Rahmen dieses Gutachtens bearbeitet werden. Diese hängt stark von der Ausgestaltung des Beteiligungsmodells ab, für das ein eigenes Gutachten erstellt wird.

Im Weiteren werden die beschriebenen Handlungsalternativen hinsichtlich wesentlicher organisatorischer Merkmale wie beispielsweise

- Art der Organisation (z.B. Linienorganisation, Matrixorganisation)
- Führungsstruktur
- Hierarchieebenen

¹² Siehe Leistungs- und Aufgabenbeschreibung Az. 2301/2015 2018 vom 02.07.2015, S. 22 ff.

¹³ Weitere Leistungen wie z.B. IT oder Beschaffung eignen sich in diesem speziellen Fall nicht für SSC-Leistungen, da z.B. bzgl. der Beschaffung der Beteiligungsgesellschaft in der AöR kein ausreichendes Know-how vorhanden ist (z.B. Fahrzeuge).

- Aufgabenverteilung

weiter detailliert, um einen konkrete, praxisorientierte Vergleichsmöglichkeit zu schaffen.

5.2 Abgrenzung der zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen

5.2.1 Vorgehensweise

Für die beschriebenen Handlungsalternativen steht grundsätzlich eine Vielzahl unterschiedlicher Organisationsmöglichkeiten zur Verfügung. Um einen Vergleich praxisorientiert, konkret und transparent zu halten, ist es deshalb erforderlich, tatsächlich machbare Organisationsmodelle von theoretisch möglichen Organisationsmodellen abzugrenzen. Hierzu können verschiedene, organisationstheoretische und aus dem Kontext des Vorhabens resultierende Abgrenzungsparameter abgeleitet werden:

- Sinnvolle organisatorische Grundmodelle
- Rahmenbedingungen aus dem Kontext des Vorhabens
- Organisationsvorgaben der Stadtgemeinde Bremen
- Verteilung von Verantwortung (Aufgaben und Funktionen) auf verschiedene Handlungsebenen
- Rechtliche, steuerliche und ggf. sonstige Aspekte, die einen Ausschluss bestimmter Organisationsvarianten begründen können

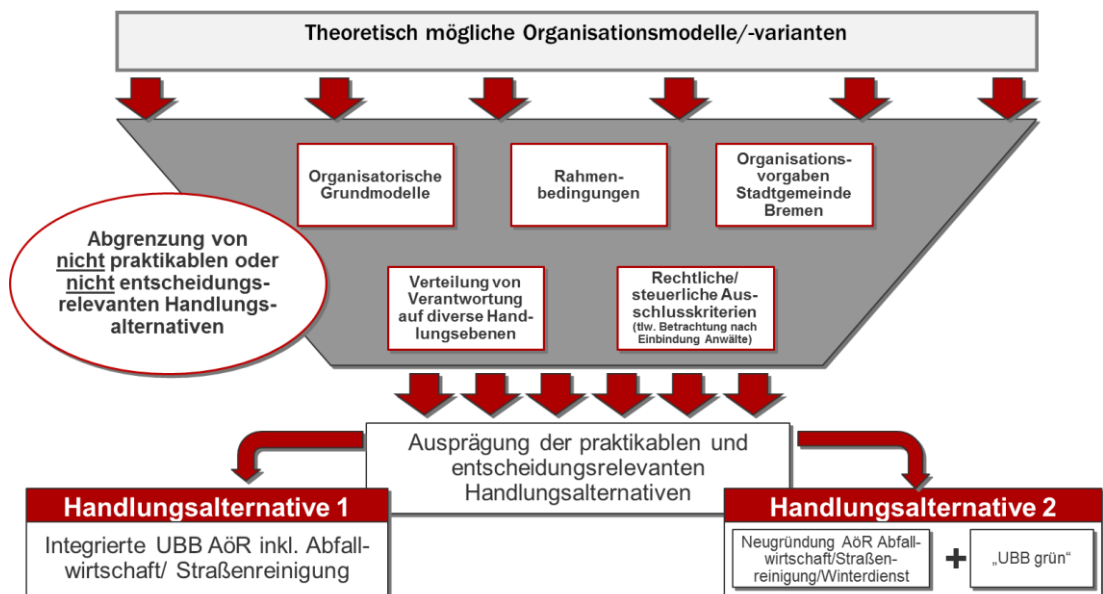


Abbildung 6: Abgrenzung der theoretisch möglichen von den praktikablen Organisationsmodellen

Im Anschluss an die beschriebene Abgrenzung erfolgt die Ausprägung der praktikablen und tatsächlich entscheidungsrelevanten Organisationsmodelle der beschriebenen Handlungsalternativen.

5.2.2 Abgrenzung organisatorische Grundmodelle (Organisationsformen)

Die möglichen organisatorischen Grundmodelle unterscheiden sich vor allem hinsichtlich ihrer horizontalen und vertikalen Kompetenzverteilung. Insofern ist für die vorliegende Betrachtung festzulegen, welcher Grad bzw. welche Art der horizontalen und vertikalen Kompetenzverteilung zu einer Organisationsstruktur führt, die für die Neustrukturierung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in der Stadtgemeinde Bremen geeignet erscheint.

Die horizontale Kompetenzverteilung beschreibt die Kompetenzverteilung auf den Hierarchieebenen zwischen Vollkompetenz für den Fall, dass eine Person allein auf einer Ebene die Kompetenz/Verantwortung innehat und graduell unterschiedlichen Ausprägungen der Teilkompetenz. Es resultieren die Organisationsformen

- Linienorganisation
- Stablinienorganisation und
- Matrixorganisation

Die vertikale Kompetenzverteilung beschreibt die Kompetenzverteilung/Spezialisierung von Aufgabenzuordnungen zwischen funktionaler, also auf organisatorische Funktionen wie Einkauf, Finanzbuchhaltung, u.ä. bezogener Organisationen und objektorientierter, also auf Objekte wie Sparten, Regionen, u.ä. bezogener Organisationen. Es resultiert

- eine funktionale oder
- eine divisionale Organisation

Aus den beiden Ebenen ergibt sich eine Matrix möglicher Organisationsformen.

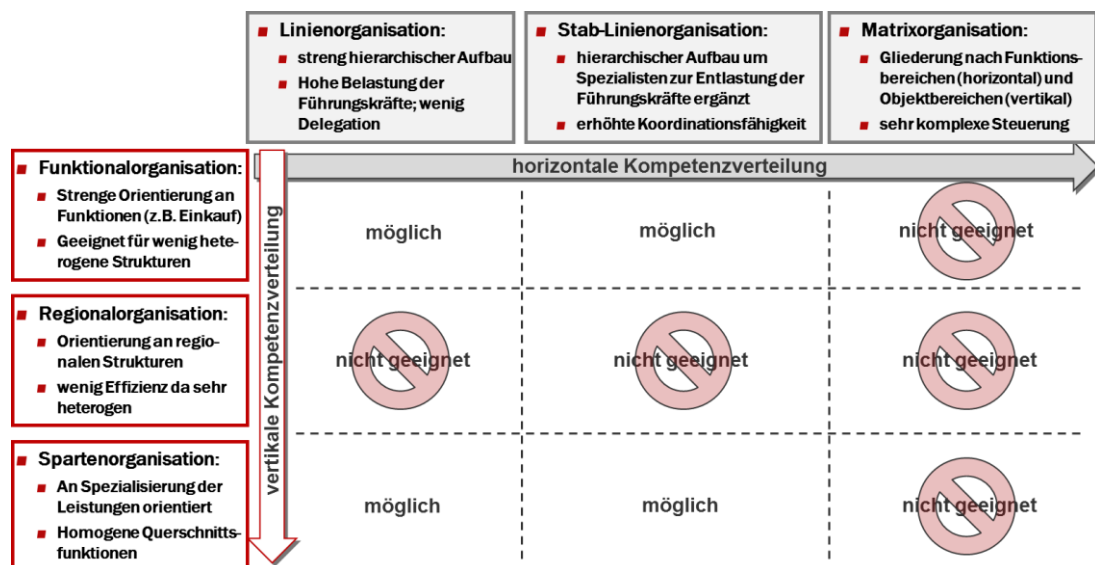


Abbildung 7: Matrix möglicher Organisationsformen

Die dargestellten Organisationsformen bzw. Kombinationen von horizontaler und vertikaler Kompetenzverteilung sind für das Vorhaben der Neustrukturierung der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in der Stadtgemeinde Bremen theoretisch geeignet.

tisch geeignet. Bei näherer Betrachtung der praktischen Bedeutung/Ausprägung ergibt sich aber, dass sich die Ebenen

- Regionalorganisation (vertikale Kompetenzverteilung)
- Matrixorganisation (horizontale Kompetenzverteilung)

ohne vertiefte Prüfung als praktisch nicht geeignet für die weitere Untersuchung ausschließen lassen.

Die Regionalorganisation würde bedeuten, auf dem Gebiet der Stadtgemeinde Bremen einzelne Regionen (z.B. Stadtbezirke) zu definieren, die jeweils eine eigene, weitgehend selbständige Abfallwirtschafts- und Straßenreinigungsorganisation hätten. Aufgrund der Größe/Flächenaufteilung der Stadtgemeinde Bremen nicht notwendigen regionalen Aufteilung des Betriebs würde eine solche Struktur eine erhebliche Minderung der Effizienz der Leistungserbringung bei gleichzeitiger, deutlicher Erhöhung der Kosten z.B. für separate Betriebshöfe, separate EDV-Systeme, separate Administrationsbereiche, separate Tourenplanung und Disposition, etc. bedeuten. Sie ist demnach praktisch nicht geeignet.

Der Kern einer Matrixorganisation im Bereich Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung ist eine Verteilung der Kompetenzen auf zwei gleichberechtigte Dimensionen, beispielsweise die Durchführung der Abfalleinsammlung (Verrichtung = Funktionsbereich) und die einzelnen Abfallfraktionen (Produkte = Objektbereich). Das bedeutet, es gäbe einen Verantwortlichen für die Abfalleinsammlung und die hierfür erforderlichen Fahrzeuge, Mitarbeiter etc. sowie jeweils einen Verantwortlichen für die verschiedenen Abfallfraktionen Hausmüll, Biomüll, Sperrmüll etc. Die Organisationsform zielt auf eine verbesserte Abstimmung und Kommunikation der beiden relevanten Dimensionen, verbesserte Problemlösungen sowie eine Spezialisierung der Leitungsfunktionen. Gleichzeitig entstehen allerdings ggü. dem Status quo erhebliche Kommunikations- und Koordinationskosten sowie eine sehr komplexe und schwer zu steuernde Struktur, die ggü. anderen Organisationsformen für die zu berücksichtigenden Aufgaben keine Effizienzvorteile mit sich bringen.

Im Ergebnis verbleiben für die weitere Betrachtung eine Linien- oder Stablinienorganisation als funktionale Organisation oder eine Spartenorganisation.

5.2.3 Rahmenbedingungen im Kontext der Neustrukturierung

Bei der detaillierten Ausprägung der Handlungsalternativen sind eine Reihe von Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die sich aus dem Kontext der Neustrukturierung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in der Stadtgemeinde Bremen ergeben. Hierbei handelt es sich um:

- Rahmenbedingungen Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung
 - Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 und 2.1: Überführung der Funktionen/Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit des SUBV in eine AöR¹⁴

¹⁴ Siehe Leistungs- und Aufgabenbeschreibung Az. 23 01/2015 2018 vom 02.07.2015, S. 22 ff.

- Handlungsalternative 2.1: Herauslösung des Bereichs Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst aus dem **Umweltbetrieb Bremen** und Überführung in eine AöR¹⁵
- Aus der Bearbeitung der Projektaufgabe „Bündelung Stadtsauberkeit“ können sich weitere Aufgaben für eine AöR ergeben¹⁶
- Rahmenbedingungen Umweltbetrieb Bremen
 - Berücksichtigung der Situation der Organisation des Umweltbetriebs Bremen zum Untersuchungszeitpunkt sowie von konkreten Überlegungen zur Veränderung der Organisation. Es werden keine Organisationsüberlegungen bei der Ausgestaltung der Handlungsalternativen berücksichtigt, deren Umsetzung noch nicht vollzogen ist bzw. unmittelbar bevorsteht
 - Stabsfunktionen des Umweltbetriebs Bremen sind für die Ausgestaltung der Handlungsalternativen nicht entscheidungsrelevant und werden aus diesem Grund nicht detailliert dargestellt bzw. betrachtet
 - Das Leistungsportfolio sowie die Aufgaben der heute bestehenden Organisationsbereiche werden in der Regel nicht verändert, d.h. Leistungen und Aufgaben werden keinen anderen Organisationsbereichen zugeordnet (z.B. Zuordnung EDV zum Grünbereich)
 - Stadtentwässerung ist nicht entscheidungsrelevant, da eine Betrachtung der Zuordnung der Stadtentwässerung nicht Auftragsbestandteil ist. Insofern wird die Stadtentwässerung weder detailliert dargestellt noch in die Betrachtung mit einbezogen.
- Organisation allgemein
 - Keine Berücksichtigung von weiteren inneren Optimierungen der Aufbau- und Ablauforganisation, d.h., der Vergleichsmaßstab wird zwischen den Darstellungen von IST und SOLL nicht dadurch verzerrt, dass die Ableitung des SOLL (z.B. bzgl. der Organisation) sich aus einer Optimierung der heute bestehenden Abläufe und Strukturen ergibt. Veränderungen zwischen IST und SOLL ergeben sich ausschließlich aus der organisatorischen Ausprägung der Handlungsalternativen. Insbesondere eine Bemessung von SOLL-Kapazitäten im Sinne einer unter Berücksichtigung der einschlägigen Mengengerüste und Aufgaben sowie eines üblichen Leistungsniveaus normal ausgeprägten und technisierten Ablauforganisation wird nicht ausgewiesen
 - Keine Berücksichtigung der personellen Besetzung von Stellen und Positionen, d.h. bei der Ausprägung der Handlungsalternativen erfolgt keine Betrachtung der heute tatsächlichen Stelleninhaber und möglicher Konsequenzen dieser Besetzung auf die Organisationsstruktur oder die Kapazitätsbemessung.

Überdies erfolgt bei der organisatorischen Ausprägung der Handlungsalternativen mit einer Ausnahme auch keine Betrachtung des vorgesehenen Beteiligungsmodells, da auch die Rahmenbedingungen des Verhältnisses zwischen einer AöR und der/den vorgesehenen Beteiligungsgesellschaft(-en) unverändert bleiben. Lediglich die Zurverfügungstellung von Shared-Service-Leistungen durch die AöR für die Beteiligungsgesellschaft hat untergeordnete organisatorische Auswirkungen und wird des-

¹⁵ Siehe Leistungs- und Aufgabenbeschreibung Az. 23 01/2015 2018 vom 02.07.2015, S. 22 ff.

¹⁶ Siehe Leistungs- und Aufgabenbeschreibung Az. 23 01/2015 2018 vom 02.07.2015, S. 31

halb bei der Betrachtung in Varianten mit/ohne SSC berücksichtigt (siehe Abschnitt 5.1), soweit es relevant ist.

5.2.4 Organisationsvorgaben der Stadtgemeinde Bremen

Das Land Bremen hat für seinen Einflussbereich die „Grundsätze für die Organisationsstruktur und Geschäftsverteilung der Verwaltung der Freien Hansestadt Bremen (Land und Stadtgemeinde) – Organisationsgrundsätze“ vom 17. Januar 2012 erlassen. Diese Grundsätze determinieren vor allem die Organisationsebenen der Dienststellen (Abteilungen, Referate, Teams/Abschnitte, Mitarbeiter bzw. Stabsstellen) und könnten damit eine Rahmenbedingung für die organisatorische Ausgestaltung der Handlungsalternativen darstellen. Allerdings ist die zukünftige AÖR auskunftsgemäß keine Dienststelle im Sinne der Grundsätze, weswegen die Grundsätze für die tatsächliche Ausgestaltung zunächst nicht obligatorisch sind. Da sich auch Organisationen der Stadtgemeinde Bremen, die keine Dienststellen sind, an den Vorgaben orientieren sollen, werden die Grundsätze im Folgenden berücksichtigt.

5.2.5 Betrachtung der Handlungsebenen

Im Rahmen der Neustrukturierung der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in der Stadtgemeinde Bremen verändert sich auch die Zuordnung von Funktionen und Aufgaben auf verschiedenen Handlungsebenen bzgl. der einschlägigen Aufgaben. Diese Verschiebung hat Auswirkungen auf die organisatorische Gestaltung der zu errichtenden AÖR. Folgende Handlungsebenen sind bei der Betrachtung zur berücksichtigen:

- Handlungsebene Politik: Senat/Bürgerschaft
- Handlungsebene senatorische Verwaltung: SUBV und weitere Senatsbehörden
- Handlungsebene Aufsichts- und Steuerungsgremium (z.B. Betriebsausschuss des Umweltbetriebs Bremen)
- Handlungsebene Verwaltung/operative Leistungserbringung
- Handlungsebene operative Leistungserbringung

Die Funktionen und Aufgaben sind auf die aufgeführten Handlungsebenen im IST wie folgt verteilt:

	Funktionen	Aufgaben
Handlungsebene 1 Senat/Bürgerschaft	<ul style="list-style-type: none"> Politische Gremien 	<ul style="list-style-type: none"> Strategische Ausrichtung/Politische Steuerung
Handlungsebene 2 Senatorische Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> Oberste / untere Abfallbehörde Fachaufsicht örE Stadtsauberkeit 	<ul style="list-style-type: none"> Politische Entwicklung Abfallwirtschaft (z.B. Abfallwirtschaftsplan) Begleitung Gesetzgebung auf Landesebene/Vollzug der Rechtsprechung Funktion des öffentlich rechtlichen Aufgabenträgers (z.B. örE) Freigabe Jahresabschluss, Bestellung GF, etc. Strategische Steuerung Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/ Winterdienst und Vertrags-/Beteiligungs- und Leistungscontrolling (z.B. AWIKO)
Handlungsebene 3 Aufsichts-/Steuerungsgremium	<ul style="list-style-type: none"> Betriebsausschuss UBB Deputation SV Abfall 	<ul style="list-style-type: none"> Wahrnehmung der Aufsichts- und Steuerungsfunktion des UBB Freigabe operativer Entscheidungen (genehmigungspflichtige Geschäfte)
Handlungsebene 4 Verwaltung/operative Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> Operative Leistungserbringung Administration 	<ul style="list-style-type: none"> Administration und Gebührenverwaltung/-erhebung Kundenservice/Abfallberatung sowie Marketing/Öffentlichkeitsarbeit Straßenreinigung/Winterdienst und Recyclingstation/Deponie
Handlungsebene 5 op. Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> Verträge 	<ul style="list-style-type: none"> z.B. Abfalllogistik/-einsammlung bzw. Straßenreinigung/Winterdienst Erforderliche Querschnittsfunktionen

Abbildung 8: Verteilung der Funktionen und Aufgaben auf Handlungsebenen im IST

Senat und Bürgerschaft sind für die strategische Ausrichtung und politische Steuerung der Aufgaben zuständig. Die senatorische Verwaltung nimmt heute eine vielschichtige Rolle wahr. Sie ist gleichzeitig für verschiedene Landes- (z.B. oberste Abfallbehörde) und kommunale Aufgaben (z.B. örE) zuständig (Handlungsebene 2), hat die Fachaufsicht und das Vertragsmanagement der heute gültigen Leistungsverträge mit operativen Dienstleistern inne und wirkt auch bei der strategischen Steuerung sowie der Lösung operativer Probleme von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung mit (Handlungsebene 4).

Der Betriebsausschuss des Umweltbetriebs Bremen ist als Aufsichts- und Steuerungsgremium des Umweltbetriebs Bremen mit für die Aufgaben der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zuständig, die vom Umweltbetrieb Bremen als „Dienstleister“ bearbeitet werden.

Der Umweltbetrieb Bremen erbringt Leistungen der operativen Verwaltung für die Abfallwirtschaft (Handlungsebene 4) und gleichzeitig einen Teil der operativen Aufgabenerbringung in den Bereichen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst (Handlungsebene 5).

Durch die Neustrukturierung resultiert im SOLL eine deutlichere Abgrenzung der beschriebenen Handlungsebenen untereinander:

	Funktionen	Aufgaben
Handlungsebene 1 Senat/Bürgerschaft	<ul style="list-style-type: none"> Politische Steuerung 	<ul style="list-style-type: none"> Strategische Ausrichtung/Politische Steuerung
Handlungsebene 2 Senatorische Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> Oberste/ untere Abfallbehörde Fachaufsicht als Landesaufgabe 	<ul style="list-style-type: none"> Politische Entwicklung Abfallwirtschaft (z.B. Abfallwirtschaftsplan) Begleitung Gesetzgebung auf Landesebene/Vollzug der Rechtsprechung Funktion des Eigentümers/Gewährträgers (z.B. Beteiligungscontrolling)
Handlungsebene 3 Aufsichts-/Steuerungsgremium	<ul style="list-style-type: none"> Verwaltungsrat AöR 	<ul style="list-style-type: none"> Wahrnehmung der Aufsichts- und Steuerungsfunktion Freigabe operativer Entscheidungen (genehmigungspflichtige Geschäfte)
Handlungsebene 4 Verwaltung/operative Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> örE Stadtsauberkeit Operative Leistungserbringung 	<ul style="list-style-type: none"> öffentlich-rechtlicher Aufgabenträger Administration (evtl. Shared-Services)/ tlw. operativer Betrieb (z.B. Recycling-Stationen) Gebührenkalkulation/-verwaltung/-erhebung Kundenservice/Abfallberatung sowie Marketing/Öffentlichkeitsarbeit Strategische Steuerung Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/ Winterdienst und Vertrags-/Beteiligungscontrolling (z.B. AWIKO)
Handlungsebene 5 Operative Leistungserbringung	<ul style="list-style-type: none"> Verträge/ Gesellschaften 	<ul style="list-style-type: none"> z.B. Abfalllogistik/-einsammlung bzw. Straßenreinigung/Winterdienst Erforderliche Querschnittsfunktionen

Abbildung 9: Verteilung der Funktionen und Aufgaben auf Handlungsebenen im SOLL (nur Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung)

Die strategische Ausrichtung und politische Steuerung der Handlungsebene 1 verändert sich nicht. Die senatorische Verwaltung im SUBV konzentriert sich zukünftig auf die Landesaufgaben inkl. der Fachaufsicht (Handlungsebene 2), während kommunale und operative Aufgaben an die AöR abgegeben werden (Handlungsebene 4). Dies bedeutet eine klare Verschiebung der Verantwortlichkeiten sowie der damit verbundenen Kapazitäten. Auch die Funktion der weiteren senatorischen Behörden verändert sich für den Fall der Gründung einer rechtsfähigen AöR. Heute noch vorhandene Steuerungsaufgaben wie z.B. für den Stellenplan/das Personal wären dann Aufgabe der AöR.

Der Handlungsebene 3, die zukünftig vom Verwaltungsrat der AöR besetzt wird, wachsen über die Aufsichts- und Steuerungsfunktion der AöR je nach Ausgestaltung des AöR-Ortsgesetzes zusätzliche Aufgaben zu. So wäre beispielsweise denkbar, dass der Verwaltungsrat den Jahresabschluss der AöR, den Wirtschaftsplan oder die Kalkulation der Abfallgebühren zu prüfen hat und die Entlastung des Vorstands empfiehlt/nicht empfiehlt. Zudem empfiehlt der Verwaltungsrat gegenüber dem Senat zur

Vorlage an die Bremische Bürgerschaft die Ausgestaltung/Änderung von Abfall- sowie Gebührensatzungen.

Die AöR hat zukünftig auf der Handlungsebene 4 die Aufgabe des örE¹⁷ sowie der Stadtsauberkeit inne. Sie übernimmt also die kommunalen Aufgaben der senatorischen Verwaltung und ist gleichzeitig für das Vertragsmanagement und -controlling der Leistungsverträge mit der Beteiligungsgesellschaft zuständig. Ferner nimmt sie auch zusätzliche Aufgaben der Handlungsebene 5, also der operativen Leistungserbringung, wahr. Vorgesehen sind mindestens die Rekommunalisierung aller Recycling-Stationen und die Zusammenführung der Verantwortung der Stadtsauberkeit in der AöR.

Auf Handlungsebene 5 wird/werden zukünftig die Beteiligungsgesellschaft(-en) für die operative Leistungserbringung zuständig sein. Eine Verschiebung der Aufgaben zwischen Handlungsebene 4 und 5 ist insofern denkbar, dass die AöR für die Beteiligungsgesellschaft(-en) sogenannte Shared-Service-Center-Leistungen (z.B. Rechnungswesen, Personal) erbringen könnte (siehe Abschnitt 5.1).

Die organisatorische Ausgestaltung der AöR folgt diesen Veränderungen bzw. der entsprechenden Zuordnung mit Auswirkungen beispielsweise auf die Kapazitätszuordnung.

¹⁷ Gesetzliche Grundlagen sind noch zu schaffen bzw. anzupassen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere Artikel 101 Abs. 2 BremVerf (Zuständigkeit der Bürgerschaft für die Festsetzung von Abgaben und Tarifen) zu berücksichtigen.

5.2.6 Rechtliche und steuerliche Ausschlusskriterien

Bei der Ausgestaltung des Beteiligungsmodells ist vorgesehen, die operative Leistungserbringung für Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst in einer oder mehreren Gesellschaften mit beschränkter Haftung als Beteiligung/Tochter (Töchter) der AöR in Form eines PPP-Modells zu realisieren. Auch für andere Leistungsbereiche könnte die Verantwortung der AöR grundsätzlich in Form einer operativen Holding oder Management-Holding strukturiert werden. Zu diesen Leistungsbereichen gehören je nach Handlungsalternative z.B.

- der Grünbereich des Umweltbetriebs Bremen
- die rekommunalisierten Recycling-Stationen

Insofern ist bei der Ausgestaltung der AöR zu prüfen, welche generellen Anbindungsmöglichkeiten der Leistungsbereiche an die AöR es grundsätzlich gibt und welche rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen für eine solche Anbindung gelten.

Die Anbindungsmöglichkeiten stellen sich im Überblick wie folgt dar:

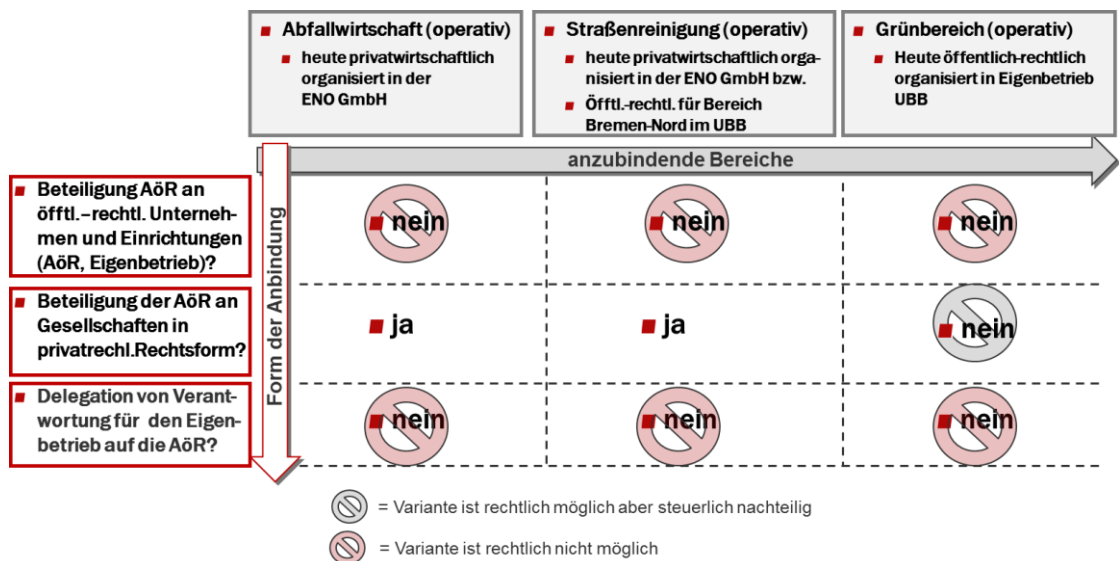


Abbildung 10: Darstellung der Anbindungsmöglichkeiten von Leistungsbereichen an eine AöR

Grundsätzlich müssen folgende Anbindungsalternativen betrachtet werden:

- direkte Leistungserbringung in der AöR: der Leistungsbereich hat keine organisatorische Eigenständigkeit und ist Teil der AöR
- Beteiligung der bremischen AöR an einer Gesellschaft in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform mit (z.B. bremische AöR) oder ohne (z.B. bremischer Eigenbetrieb) eigener Rechtspersönlichkeit
- Beteiligung der AöR an einer privatrechtlichen Rechtsform (z.B. GmbH)
- Vereinbarung zwischen der AöR und dem Leistungsbereich über die strategische, fachliche und operative Steuerung durch die AöR z.B. auf Basis eines Vertrags o.ä.

Die Leistungserbringung in der AöR und ihre Beteiligung an juristischen Personen des Privatrechts (z.B. GmbH) ist grundsätzlich möglich. Rechtlich ausgeschlossen ist hingegen die Beteiligung der AöR an einer Gesellschaft in einer öffentlich-rechtlichen Rechtsform wie dem Eigenbetrieb oder einer AöR¹⁸:

Nach § 1 Abs. 1 des Bremischen Sondervermögensgesetzes (BremSVG) sind Eigenbetriebe „nicht rechtsfähige Unternehmen des Landes oder der Stadtgemeinden (Rechtsträger)“.

§ 3 Abs. 1 BremSVG bestimmt, dass Sondervermögen des Landes durch Gesetze, Eigenbetriebe einer Stadtgemeinde durch Ortsgesetze errichtet werden. Eigenbetriebe sind eine Unterart der Sondervermögen.

§ 4 Abs. 1 BremSVG bestimmt, dass ein Sondervermögen (also auch ein Eigenbetrieb) im Rahmen seines Aufgabenbereichs mit unmittelbarer Wirkung für und gegen seinen Rechtsträger handelt.

Rechtsträger eines Eigenbetriebs kann somit nur eine Gebietskörperschaft - entweder die Freie Hansestadt Bremen (Land), die Stadtgemeinde Bremen oder die Stadt Bremerhaven - sein. Eine AöR ist eine rechtlich selbstständige Einheit mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie ist nicht Teil der allgemeinen Gemeindeverwaltung. Es ist daher nicht möglich, dass eine AöR Träger eines Sondervermögens (Eigenbetriebs) wird, da sonst „unselbständiges“ Gemeindevermögen auf eine von der Gemeinde getrennte Rechtsperson übertragen würde und sich die AöR dadurch an einer Gebietskörperschaft beteiligen würde. (Eine Übertragung von Gemeindevermögen ist selbstverständlich möglich, aber eben nicht unter Beibehaltung der Rechtsform „Eigenbetrieb“.) Der Eigenbetrieb ist – als unselbständiger Teil einer Gebietskörperschaft - beteiligungsfeindlich. Nach § 1 Abs. 1 BremSVG kommen daher als Rechtsträger eines Eigenbetriebes nur das Land oder die Stadtgemeinden in Betracht.

Soweit im Bremischen Kommunalunternehmensgesetz (BremKuG) in § 1 Abs. 1 Satz 2 bestimmt ist, dass eine AöR „nach Maßgabe der Unternehmenssatzung und in entsprechender Anwendung der für die kommunale Gebietskörperschaft geltenden Vorschriften andere Einrichtungen oder Unternehmen gründen oder sich an solchen beteiligen“ kann, kann hieraus lediglich die Befugnis entnommen werden, dass eine AöR Unternehmen und Einrichtungen in Formen des Privatrechts gründen und sich an diesen beteiligen kann. Eine Befugnis, Eigenbetriebe zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen, folgt hieraus jedenfalls nicht. Ein Eigenbetrieb wird durch Gesetz oder Ortsgesetz gegründet. Eine AöR hat weder Gesetzgebungskompetenz noch die Kompetenz, ein derartiges Ortsgesetz zu erlassen. An einem Eigenbetrieb können sich nach der gesetzlichen Definition des § 1 BremEBG nur das Land oder die Stadtgemeinde als Rechtsträger beteiligen, jedoch keine rechtsfähigen Anstalten, Gesellschaften o. ä.. Träger einer AöR ist immer eine Gebietskörperschaft, für Aufgaben der kommunalen Daseinsfürsorge ist es in der Regel eine Kommune. Eine AöR selber hat keine Trägerfunktion und kann sich demnach auch nicht an einer anderen AöR als Träger beteiligen. Weitere öffentlich-rechtliche Rechtsformen (z.B. Zweckverband) kommen ihrem Ursprung nach für die organisatorische Ausgestaltung eines Leistungsbereichs nicht in Betracht.“

¹⁸ Feststellungen zur Beteiligung einer AöR an anderen, öffentlich-rechtlichen Rechtsformen gem. E-Mail von Büsing, Müffelmann & Theye vom 24. Februar 2016

Eine steuerliche Verschlechterung und damit eine Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit der Gesamtstruktur würde eine Anbindung von Leistungsgesellschaften bedeuten, die heute nicht als privatrechtliche Gesellschaft organisiert sind. Dies gilt also nicht für die operativen Bereiche der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst, die heute beispielsweise in der ENO GmbH angesiedelt sind. Es gilt aber für den Grünbereich, der heute als Teil des Eigenbetriebs Umweltbetrieb Bremen öffentlich-rechtlich organisiert ist. Die Umwandlung dieses heute als Eigenbetrieb organisierten Leistungsbereichs in eine privatrechtliche Rechtsform (z.B. GmbH) bringt eine Umsatzsteuermehrbelastung mit sich und ist deshalb im Vergleich nicht wirtschaftlich (geltendes Umsatzsteuerrecht). Dies gilt auch für die Sonderform der sogenannten gGmbH (gemeinnützige GmbH), die in bestimmten Fällen ganz von der Umsatzsteuer befreit werden kann. Diesbezüglich gilt¹⁹: „Grundsätzlich fällt die Förderung des Naturschutzes und der Landschaftspflege gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 8 Abgabenordnung in den Bereich der gemeinnützigen Zwecke. Die Kommentierung zu § 52 Abs. 2 AO fasst unter die Förderung des Naturschutzes:

- Naturschutz (Nr. 8) ist Umweltschutz (vgl. § 1 BNatSchG, BGBl. I 2002, 1193). Umweltschutz dient der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen sowohl des Menschen als auch tierischen und pflanzlichen Lebens. Natürliche Lebensgrundlagen sind alle nicht durch den Menschen geschaffenen Voraussetzungen, die das Leben jedes Wesens bedingen. Dies bedeutet nicht, dass die durch den Menschen veränderten Bestandteile der Natur, wie z.B. kultivierte Landschaften, ausgenommen sind.
- Zum Umweltschutz zählen somit die Reinhaltung von Luft, Wasser und Boden, die Erhaltung der natürlichen Artenvielfalt von Pflanzen und Tieren sowie der klimatischen Bedingungen (vgl. Sachs GG, Art. 20a Rz. 27 ff.).
- Diesem Zweck dienen auch der Immissionsschutz, einschl. des Lärm- und Strahlenschutzes oder Maßnahmen zur Erhaltung der Ozonschicht, der Abfallbeseitigung und die Förderung des Umweltbewusstseins der Bevölkerung (HHSp § 52 Rz. 148), nicht hingegen der Tierschutz, also der Schutz einzelner Tiere vor vermeidbaren Leiden (vgl. BFH I R 19/91, BStBl. II 1992, 62: Information über die biologisch-dynamische Wirtschaftsweise als Förderung des Umweltschutzes).
- Landschaftsschutz bezweckt die Bewahrung bestimmter geographischer Gebiete mit ihren durch die Natur geprägten Eigenarten vor Veränderungen (insb. durch menschliche Eingriffe), der Erhaltung ihrer ökologischen Vielfalt und des natürlichen Gleichgewichts. Landschaftsschutz und Landschaftspflege sind Teil des Umweltschutzes.
- Küsten- und Hochwasserschutz gehört gleichfalls zu den gemeinnützigen Aufgaben (s. Rz. 65).“ König: AO, Rn. 48 zu § 52, 3. Aufl. 2014

Die Grünpflege kultivierter Landschaften, wie sie der Umweltbetrieb Bremen betreibt, fällt auf Grundlage einer Einschätzung des Bereichs der Senatorin für Finanzen nicht unter diese Definition und ist somit nicht im Sinne des Gesetzes gemeinnützig. Überdies ist zu berücksichtigen, dass eine vollständige Befreiung der gGmbH von der Umsatzsteuer nur für bestimmte Teile der gGmbH gelten würde. In der Regel erfolgt

¹⁹ Gem. Mail von Hr. Knoop (SF) an Fr. Nanninga (SUBV) vom 21. Januar 2016

eine Umsatzbesteuerung mit 7%, so dass es zwar einen geringeren wirtschaftlichen Nachteil gäbe, aber im Resultat immer noch einen Nachteil.

Unter der Prämisse, den Grünbereich nicht in die AöR einzubringen, war zusätzlich zu prüfen, ob eine Anbindung eines Eigenbetriebs in einer Holding-AöR-Konstruktion ohne eine „Eigentümer - Tochterunternehmens“-Beziehung in Form einer Zuweisung von bestimmten Steuerrechten des Eigenbetriebsträgers an die AöR möglich ist. Das ist zu verneinen, da eine solche Konstruktion dem Bremischen Sondervermögensgesetz (BremSVG) widerspricht. Nach §12 Abs. 1 BremSVG übt das für den Aufgabenbereich des Eigenbetriebs zuständige Mitglied des Senats die Aufsicht über den Eigenbetrieb aus.“ Diese Aufsicht ist auskunftsgemäß rechtlich nicht delegierbar. Auch besteht keine Möglichkeit, die übergeordnete Gesetzgebung fallbezogen anzupassen.

Schließlich bleibt als denkbare Möglichkeit für eine solche Beziehung eine Besetzung von Führungspositionen von AöR und Eigenbetrieb in Personalunion, also einer Verbindung ohne rechtliche Dimension. Zur Einordnung einer solchen Konstruktion müssten allerdings zwei wesentliche Fragen beantwortet sein:

- Worin liegen die Vor- und Nachteile einer solchen Konstruktion im Vergleich zu einer direkten Einbindung der Aufgaben des Eigenbetriebs in eine AöR?
- Welche Überlegungen könnten eine solche Konstruktion als sinnvoll erscheinen lassen, die nicht ebenfalls für die direkte Einbindung in eine AöR gelten würden?

Vorteil einer solchen Konstruktion kann aus Perspektive des Gutachters sein, dass das USt-Risiko aus der Änderung der §2 UStG ggf. nicht bestünde (siehe Abschnitt 0). Ein bedeutender Nachteil einer solchen Konstruktion ist, dass sie ggü. einer direkten Einbindung in eine AöR oder einem rechtlich begründeten Über-/Unterordnungsverhältnis eine vergleichsweise schwache und überdies ausschließlich personenabhängige Konstruktion ist.

Die Lösung könnte also höchstens eine zeitweise bzw. kurzfristige Übergangslösung für den Fall sein, dass eine direkte Einbindung zunächst nicht möglich ist. Einer solchen Konstruktion auf Dauer wäre in jedem Fall eine direkte Einbindung in eine AöR vorzuziehen.

Die Anbindung des Grünbereichs und anderer, heute kommunal organisierter Teile der beteiligten Organisationen in Form einer eigenständigen Rechtsform an eine Holding-AöR ist also rechtlich nicht möglich oder wirtschaftlich dauerhaft nachteilig, weswegen diese Optionen im weiteren Verlauf des Gutachtens nicht betrachtet werden. Eine Anbindung über vertragliche o.ä. Regelungen an die AöR ist ebenfalls ausgeschlossen. Insofern wird auch diese Option im weiteren Gutachten nicht betrachtet.

Im Resultat ergeben sich aus den Ausführungen zu Einschränkungen bzgl. möglicher Ausgestaltungen einer AöR für die weitere Betrachtung einer AöR entsprechend den Anforderungen der Leistungsbeschreibung der Stadtgemeinde Bremen im Kern drei Handlungsalternativen:

- ggü. dem heutigen Umweltbetrieb Bremen um die Aufgaben der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung erweiterte Stablinienorganisation (Handlungsalternative 1.1)



- ggü. dem heutigen Umweltbetrieb Bremen als Spartenorganisation neu strukturierte Organisation unter Berücksichtigung der Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung (Handlungsalternative 1.2)
- als Spartenorganisation neu aufzubauende Organisation für die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung (Handlungsalternative 2.1)

Für die Handlungsalternativen entwickelte Skizzen werden im folgenden Abschnitt en Detail beschrieben.

5.3 Skizzen der Handlungsalternativen

5.3.1 Handlungsalternative Aufbau einer integrierten AöR Umweltbetrieb Bremen

5.3.1.1 Handlungsalternative 1.1: Organisatorische Erweiterung des heutigen UBB um Abfallwirtschaft und Straßenreinigung

Der Umweltbetrieb Bremen ist heute in Form einer Stablinienorganisation aufgebaut. Erweitert man die heutige Organisation des Umweltbetriebs Bremen um die hinzukommenden Aufgaben:

- Vertragsmanagement Abfallwirtschaft/örE
- Leitstelle saubere Stadt/Stadtsauberkeit
- Recycling-Stationen

bedeutet dies zunächst, dass die zusätzlichen Aufgaben ohne wesentliche Veränderungen der bisherigen Struktur des Umweltbetriebs Bremen eingegliedert werden. Die Art der Organisation (Stablinienorganisation), Führungsstruktur, Hierarchieebenen, die Aufgabenverteilung sowie die Kapazitäten werden, von den durch die zusätzlichen Aufgaben hinzugenommenen Kapazitäten abgesehen, nicht variiert. Kleinere Organisationsanpassungen resultieren aus der Eingliederung eines Referats Rechtsangelegenheiten in die zentralen Dienste sowie einer Erweiterung des Organisationsbereichs der Recycling-Stationen, der auf die Rekommunalisierung der aktuell überwiegend privatwirtschaftlich organisierten Recycling-Stationen zurückzuführen ist.

Die Erbringung von Shared-Service-Leistungen für die Beteiligungsgesellschaft (siehe Abschnitt 5.1) würde in dieser Handlungsalternative im Bereich der zentralen Dienste in den entsprechenden Referaten erfolgen.

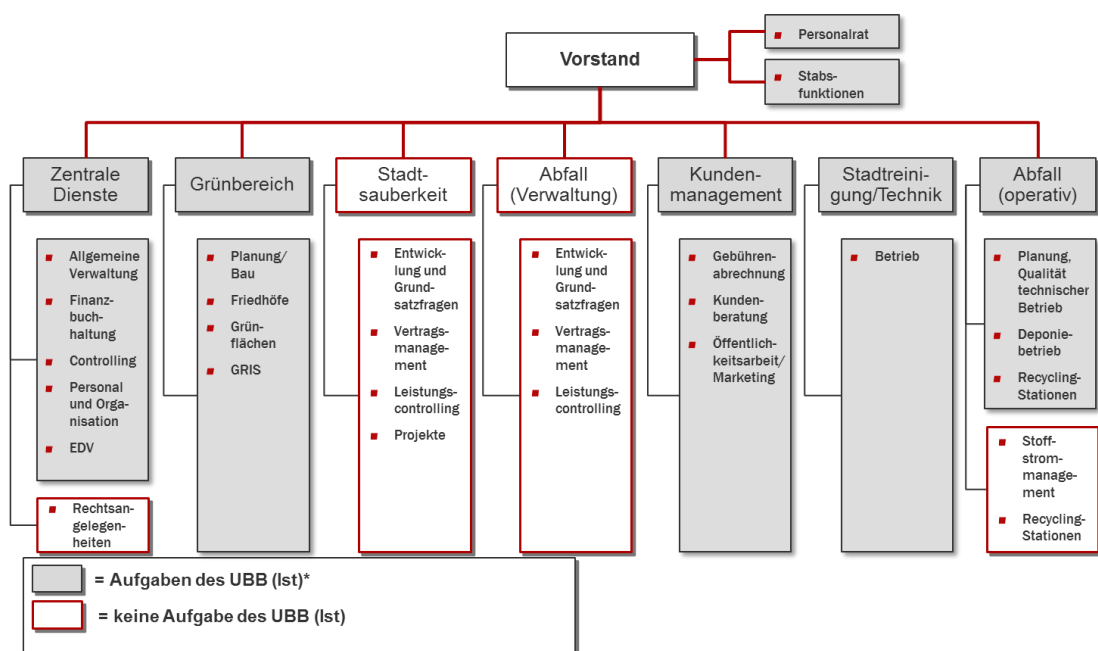


Abbildung 11: Organisatorische Ausgestaltung der Handlungsalternative 1.1 (Erweiterung des heutigen Umweltbetriebs Bremen um Abfallwirtschaft und Straßenreinigung)

5.3.1.2 Handlungsalternative 1.2: Organisatorische Neustrukturierung des UBB unter Berücksichtigung von Abfallwirtschaft und Straßenreinigung

Eine organisatorische Neustrukturierung des Umweltbetriebs Bremen im Rahmen der Umwandlung in eine AöR unter Berücksichtigung der Aufgaben der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung erscheint vor allem vor dem Hintergrund der in den einzelnen Teilaufgaben sowie der Abteilung zentrale Dienste mit dem Aufgabenzuwachs zu bearbeitenden Themen möglich:

- Der Post-Merger-Prozess nach einer Umwandlung des Umweltbetriebs Bremen in eine AöR in Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 stellt bereits für sich eine erhebliche Herausforderung dar. Das kulturelle, fachliche sowie aufbau- und ablauforganisatorische Zusammenwachsen verschiedener Organisationen bedeutet einen erheblichen finanziellen und zeitlichen Aufwand und ist zudem eine anspruchsvolle Führungsaufgabe.
- Der Bereich zentrale Dienste hat neben den zusätzlichen Aufgaben aus der gegenüber dem Umweltbetrieb veränderten Stellung der AöR vor allem im Bereich Rechnungswesen erhebliche Anforderungen zu erfüllen. So wird es (in allen Handlungsalternativen) erforderlich sein, dass Rechnungswesen so aufzustellen, dass alle erforderlichen Rechenwerke (z.B. Wirtschaftsplan AöR gesamt, Gebührenkalkulation Abfall und Friedhöfe, betriebswirtschaftliche Planung und Controlling der AöR bzw. der einzelnen Aufgaben) regelmäßig, zeitnah, integriert und in der erforderlichen Qualität ermittelbar sind.
- Überdies hat der Bereich abhängig von noch zu treffenden Entscheidungen über die Ausgestaltung des Beteiligungsmodells ggf. Shared-Service-Center Funktionen für die Beteiligungsgesellschaft zu erbringen und sich personell und organisatorisch entsprechend aufzustellen.
- Die Leistungsbereiche Abfallwirtschaft, Grünpflege und Stadtsauberkeit haben jeder für sich erhebliche fachliche Aufgaben zu bewältigen:
 - Der Grünbereich hat die Fusion mit dem Friedhofsbereich sowie die auskunftsgemäß anstehende Fusion mit dem Bereich Planung/Bau aufbau- und ablauforganisatorisch zu gestalten. Die verfügbaren finanziellen Mittel im Grünbereich bringen die Notwendigkeit mit sich, bisherige Strukturen grundlegend zu überarbeiten, um in der Zukunft die Aufgabe weiter so gut wie möglich zu erfüllen. Hierzu hatte der Umweltbetrieb Bremen bereits in 2014 einen Fahrplan für die interne Optimierung entwickelt, der aktuell noch in der Umsetzung ist²⁰.
 - Der Bereich Stadtsauberkeit hat ebenfalls fachliche Anforderungen zu bewältigen, die die vorgesehene Konzentration von Verantwortlichkeiten mit sich bringt. Überdies bringt die Neustrukturierung der Straßenreinigung/des Winter-dienstes an sich im Zusammenhang mit der Beteiligungsgesellschaft und neuen Leistungsverträgen insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels eines Aufbaus von eigenem operativen Know-how einen Neuaufbau mit sich.
 - Gleiches gilt für die Abfallwirtschaft. Die Neustrukturierung wird unter anderem auch Auswirkungen auf bestehende Prozesse der Abfallwirtschaft haben, da die Schnittstelle der Aufgabenabgrenzung zwischen der/den zukünftigen Beteiligungsgesellschaft(en) möglicherweise an-

²⁰ Entwicklungsprogramm UBB (Ergebnisse), Stand 06. November 2014

ders ist als mit der heutigen ENO. Ein zentrales Kundenmanagement durch die AöR gegenüber dem heutigen dezentralen Kundenmanagement durch UBB und ENO beispielsweise bedeutet, dass die Kundenmanagementprozesse, der Außenauftritt, die EDV etc. verändert werden müssen. Zudem kann auch über das Insourcing von heute ausgelagerten Aufgaben/Prozessen des Kundenmanagements nachgedacht werden. Überdies hat der Bereich Abfallwirtschaft mit der Rekommunalisierung der Recycling-Stationen einen neuen Bereich aufzubauen und Strukturen für das Management der Recycling-Stationen zu schaffen. Auch die Einführung eines „schonenden Holsystems“ im Bereich der Sperrmüllabfuhr stellt eine zusätzliche Herausforderung dar.

Eine Neustrukturierung sollte mit dem Ziel des Aufbaus einer divisionalen Spartenorganisation erfolgen. Die divisionale Spartenorganisation hat einige Vorteile gegenüber der dargestellten, erweiterten Stablinienorganisation aus Handlungsalternative 1.1:

- die spezifische Ausrichtung der Sparten auf die unterschiedlichen Aufgabenbereiche erlaubt einerseits eine zielführende Abgrenzung zwischen den Sparten (Aufgaben), andererseits ist eine spezifische Ausrichtung der einzelnen Sparte auf ihre Aufgaben möglich
- die spezifische Ausrichtung in einer „unternehmensähnlichen“ Organisation pro Leistungsbereich macht durch die beschriebene Abgrenzung eine Konzentration auf die fachlichen Anforderungen möglich
- die Vorgaben der Struktur erlauben auch eine klarere Abgrenzung fürs Rechnungswesen und sind damit Grundlage für eine gute Transparenz der Sparte bzw. der einzelnen Aufgabe
- die Spartenorganisation ist aufgrund ihrer spezialisierten Branchenausrichtung und einem geringeren Koordinationsaufwand vorteilhafter als eine Stablinienorganisation

Mit einer umfangreicheren Führungsstruktur würde in der divisionalen Spartenorganisation auf die beschriebenen Herausforderungen in allen Sparten reagiert werden können. Jede Sparte hat ihren eigenen verantwortlichen Vorstand, was das Gleichgewicht der Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Aufgaben sichert. Die Stärkung der Aufgaben des Rechnungswesens würde durch eine Aufspaltung des heutigen Bereichs zentrale Dienste in einen Bereich Rechnungswesen und einen Bereich zentrale Dienste gewährleistet. Rechtsangelegenheiten sind in den zentralen Diensten angesiedelt. Diese Aufteilung bringt das Erfordernis einer zusätzlichen Führungskraft auf der 2. Führungsebene mit sich.

Die diversen Aufgaben der Stadtsauberkeit/-reinigung einerseits sowie der Abfallwirtschaft andererseits würden jeweils in einer Sparte zusammengeführt. Eine solche Spartenbildung würde eine zielgerichtete Optimierung der inneren Struktur der beiden Sparten mit berücksichtigen. Der Bereich Kundenmanagement ist mindestens bzgl. der Kundenberatung ein Querschnittsbereich für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung. Öffentlichkeitsarbeit würde in diesem Modell zusammengeführt und wäre direkte Aufgabe des Vorstands, um die Notwendigkeit eines einheitlichen Brandings der AöR sowie die Stärkung der Wahrnehmung der Aufgabenerledigung durch die Stadt zentral zu betonen.

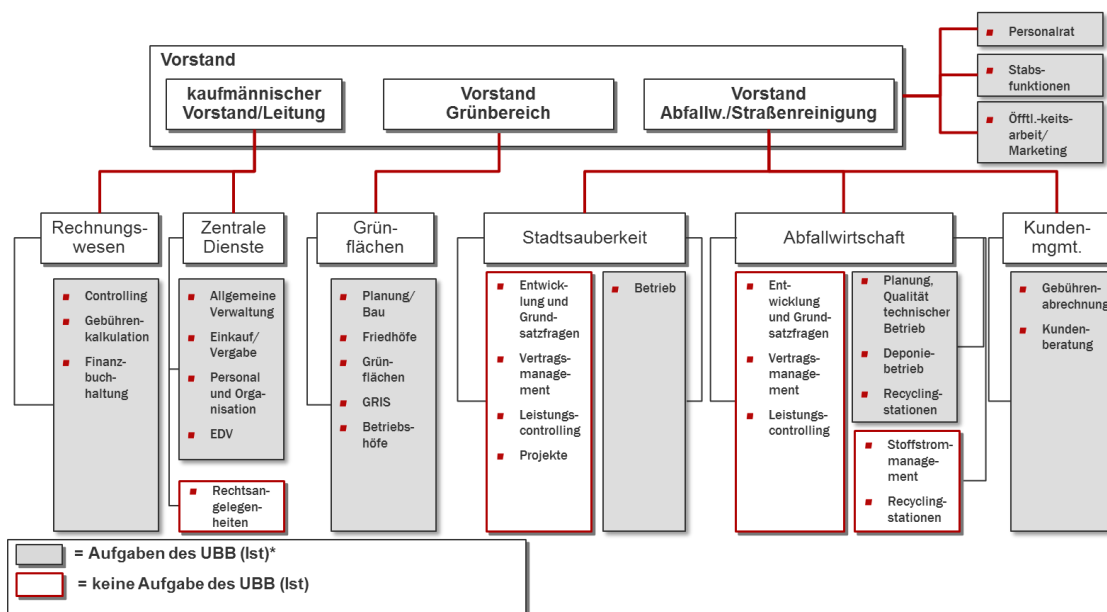


Abbildung 12: Organisatorische Ausgestaltung der Handlungsalternative 1.2 (Neustrukturierung des Umweltbetriebs Bremen unter Berücksichtigung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung)

Die Erbringung von Shared-Service-Leistungen für die Beteiligungsgesellschaft (siehe Abschnitt 5.1) würde in dieser Handlungsalternative keinen Einfluss auf die Ausgestaltung der Organisation haben, da wie beschrieben das Rechnungswesen mit verschiedenen Organisationsmaßnahmen bereits gestärkt wurde. Die Shared-Service-Leistungen würden im Bereich des Rechnungswesens und der zentralen Dienste in den entsprechenden Referaten erbracht.

5.3.2 Handlungsalternative 2.1a: Neugründung einer AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung (ohne SSC)

Die Ausgestaltung der Neugründung einer AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung lehnt sich an die Spartenorganisation der Handlungsalternative 1.2 an. Es existiert kein substantieller sachlogischer Grund, die AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung anders aufzubauen als in der Handlungsalternative 1.2. Diese AöR würde also ebenso als divisionale Spartenorganisation ausgeprägt, wenngleich der horizontale (Aufgaben) und vertikale (Mengengerüste) Umfang dieser Organisation in der Tendenz kleiner ist als in Handlungsalternative 1.2.

Dies ist neben der fachlichen Verwandtschaft der Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung auch der Grund, warum diese AöR mit einer spürbar schmaleren Führungsstruktur (ein Vorstand) auskommen würde. Der kaufmännische Vorstand würde in der Variante ohne Shared-Services durch einen starken kaufmännischen Leiter als Kopf des Rechnungswesens ersetzt.

Zusätzlich besteht keine Notwendigkeit für eine organisatorisch veränderte Anbindung des Themas Marketing/Öffentlichkeitsarbeit, da der Bereich Kundenmanagement in Handlungsalternative 2.1 ohnehin Leistungen für die gesamte Organisation erbringt.

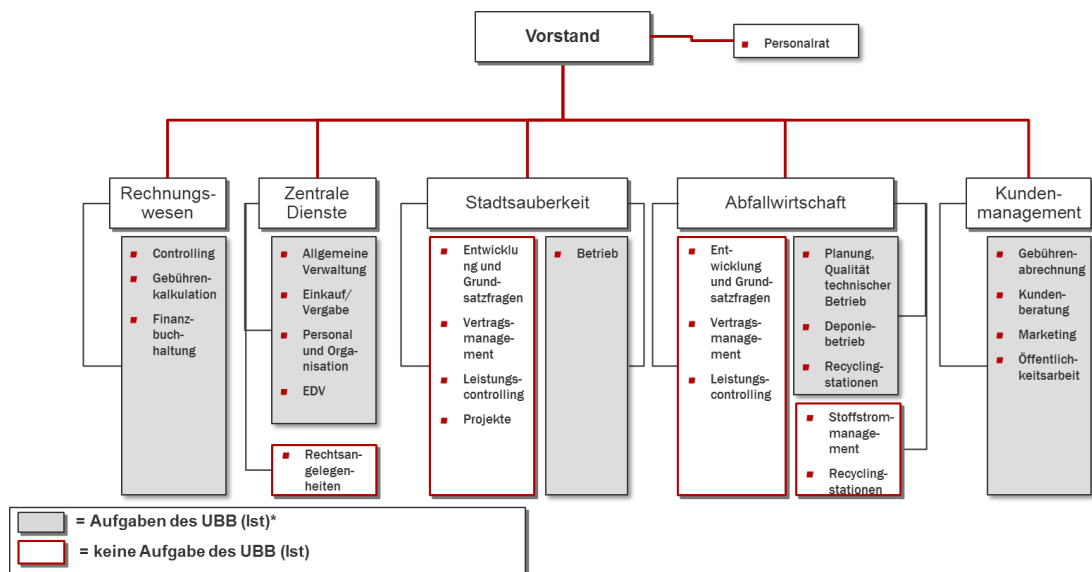


Abbildung 13: Organisatorische Ausgestaltung der Handlungsalternative 2.1 a (Neugründung einer AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung ohne Shared-Service-Center- Funktionen für die Beteiligungsgesellschaft)

Die Neugründung einer AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung bedingt nach Übertragung aller Aufgaben den Verbleib eines „UBB grün“ (siehe Abschnitt 5.1).²¹

5.3.3 Personalkapazitäten der Handlungsalternativen

5.3.3.1 Grundsätzliches

Bei der Betrachtung der Personalkapazitäten²² der dargestellten Handlungsalternativen ist zu beachten, dass es sich stets um eine aus dem Status quo der beteiligten Bereiche SUBV und UBB abgeleitete Darstellung handelt. Bereits die Darstellung des Personal-IST findet sich in der dargestellten Form in keinem der Stellenpläne der beteiligten Organisationen:

- Die Skizzen der Handlungsalternativen sind stets aus dem heutigen UBB und Teilen des heutigen SUBV zusammengesetzt, so dass auch die Darstellung der Personalkapazitäten eine „zusammengesetzte“ Darstellung ist
- Durch Veränderungen der Organisation im Rahmen der Darstellung der Skizzen der Handlungsalternativen ergeben sich Kapazitäten, die im eigentlichen IST nicht vorkommen, dennoch aber zusätzlich erforderlich sein werden

Aus diesem Grund wird die Ebene IST der Betrachtung der Personalkapazitäten dargestellt: Kombination aus dem Personal IST des Umweltbetriebs Bremen zum Untersuchungszeitpunkt, dem Personal IST der beteiligten Bereiche des SUBV zum Untersuchungszeitpunkt sowie zusätzlich erforderlichen Kapazitäten, die sich aus der Darstellung der Handlungsalternativen ergeben

²¹ Eine organisatorische Ausprägung des „UBB grün“ und auch eine Empfehlung hinsichtlich der zukünftigen organisatorischen Ausgestaltung erfolgt auftragsgemäß nicht.

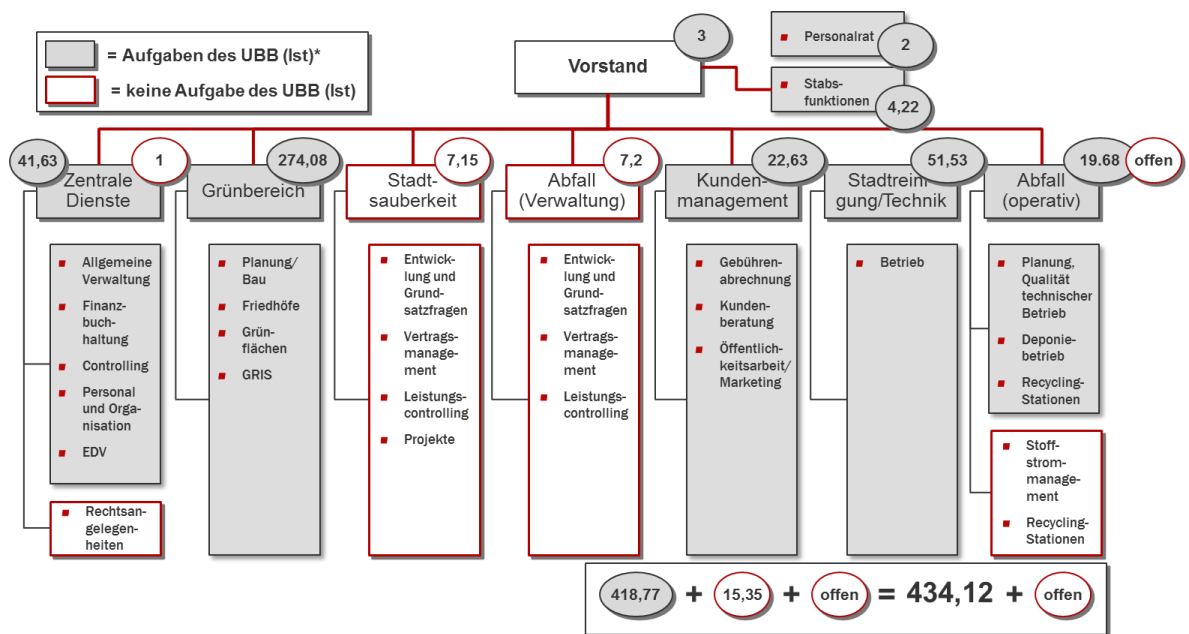
²² für den Umweltbetrieb Bremen Stand Juni 2015

Bei der Betrachtung der Personalkapazitäten im IST wird die individuelle Ausgangssituation einzelner Bereiche oder Mitarbeiter/Personen nicht betrachtet. Bei der Darstellung ist überdies zu berücksichtigen, dass einzelne Bereiche (z.B. Abwasser) nicht mit aufgeführt werden (siehe Abschnitt 5.2.3).

Gemäß der zur Verfügung gestellten Unterlagen (Stand 01. Juni 2015 UBB; Dezember 2015 SUBV) hat der UBB insgesamt 423,15 Kapazitäten (Vollzeitäquivalent (VZÄ)) (siehe Abschnitt 2.4) und die Abschnitte 251 und 252 des SUBV (siehe Abschnitt 2.3) 14,35 VZÄ, insgesamt also 437,5 VZÄ.

5.3.3.2 Personalkapazitäten (IST) der Handlungsalternativen²³

Die Handlungsalternative 1.1 (Erweiterung des heutigen UBB um Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung) stellt sich hinsichtlich der Personalkapazitäten im IST wie folgt dar:



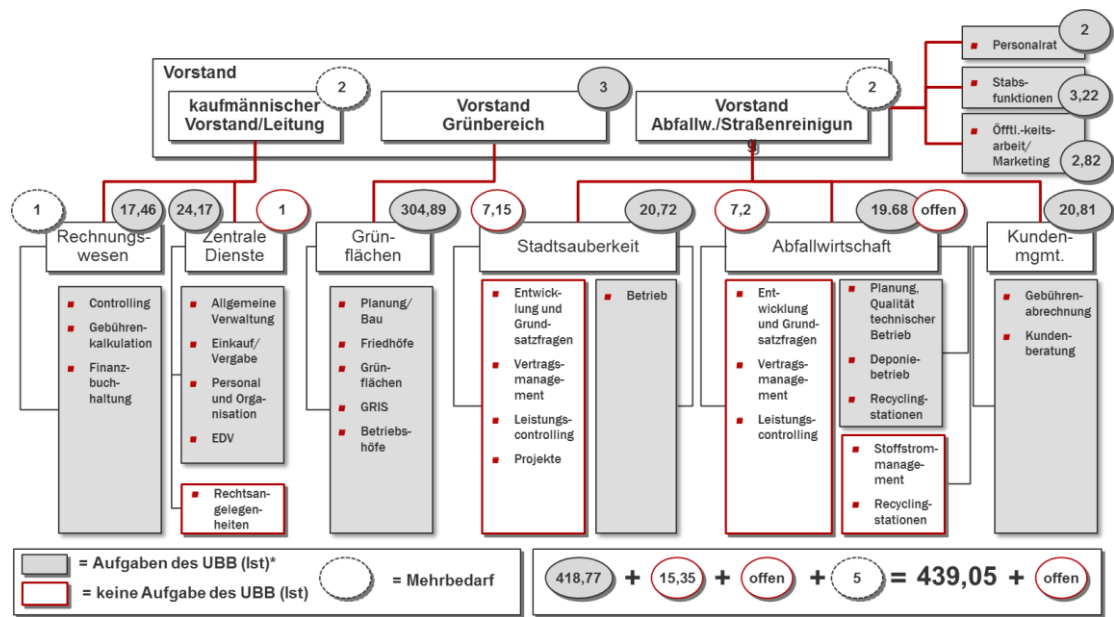
* alle VZA ohne Abwasser

Abbildung 14: Personalkapazitäten (IST) der Handlungsalternative 1.1 (alle Angaben in VZÄ (ohne Stadtentwässerung))

Nach aktuellem Kenntnisstand noch offen sind die Personalkapazitäten, die im Rahmen der Rekommunalisierung der Recycling-Stationen bei der Kapazitätsbetrachtung zu berücksichtigen wären. Aufgaben wie Stoffstrommanagement, Qualitätsmanagement und ggf. weitere sind ebenfalls neu und würden bei Realisierung einen Kapazitätsbedarf nach sich ziehen. Die Mitarbeiter der Stadtreinigung Bremen-Nord sind unabhängig von der späteren Zuordnung enthalten.

Die Handlungsalternative 1.2 (Neustrukturierung des Umweltbetriebs Bremen unter Berücksichtigung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung) ist hinsichtlich der Personalkapazitäten wie folgt darzustellen:

²³ In den Darstellungen zur Personalkapazität ist der Bereich Abwasser des UBB nicht berücksichtigt

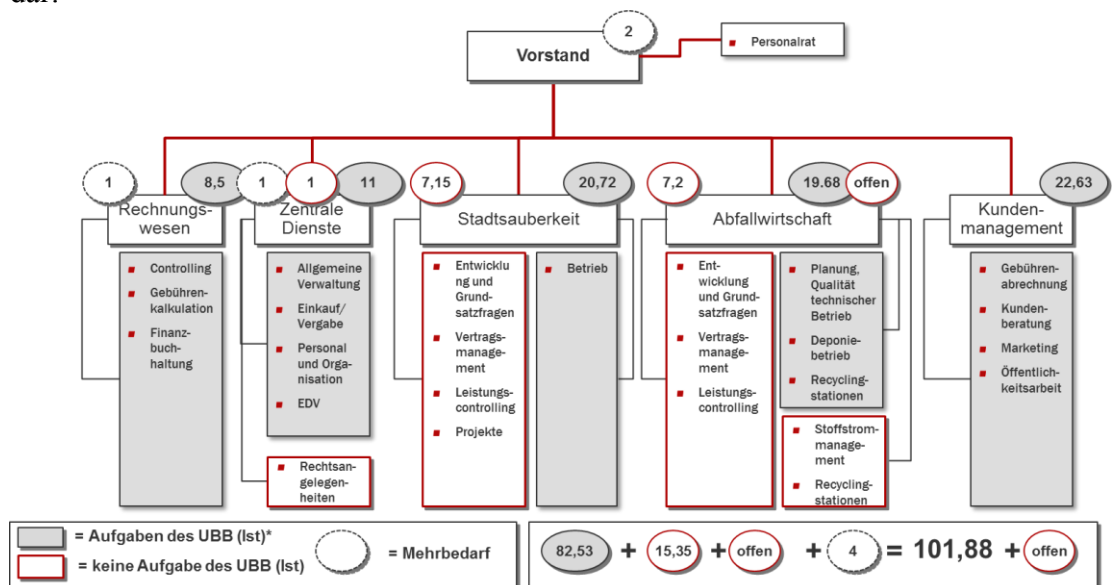


ohne Abwasser

Abbildung 15: Personalkapazitäten (IST) der Handlungsalternative 1.2 (alle Angaben in VZÄ (ohne Stadtentwässerung))

Zusätzlich zu den insgesamt 434,12 vorhandenen Kapazitäten der Handlungsalternative 1.1 sind in der Handlungsalternative 1.2 bei gleichmäßiger Ausstattung der Vorstandsbereiche sowie unter Berücksichtigung der organisatorischen Aufteilung der Aufgaben der zentralen Dienste in die Organisationsbereiche Rechnungswesen und zentrale Dienste ca. 5 zusätzliche Kapazitäten (VZÄ) erforderlich. Wie in Handlungsalternative 1.1 würden auch in der Handlungsalternative 1.2 Kapazitäten der rekommunalisierten Recycling-Stationen sowie ggf. zusätzlicher Aufgaben hinzukommen.

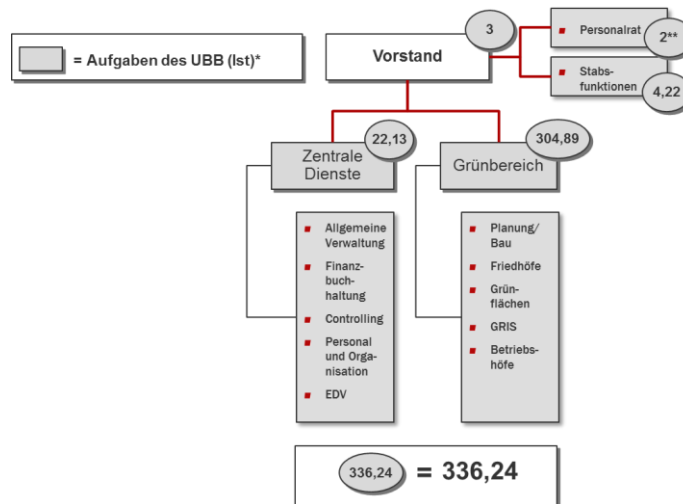
Die Handlungsalternative 2.1 (Neugründung einer AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung) stellt sich bzgl. der Personalkapazitäten im IST wie folgt dar:



ohne Abwasser

Abbildung 16: Personalkapazitäten (IST) der Handlungsalternative 2.1 (alle Angaben in VZÄ (ohne Stadtentwässerung))

In der Handlungsalternative 2.1 hätte die neu gegründete AöR im IST 101,88 Kapazitäten (VZÄ). Davon werden 4 zusätzliche Kapazitäten (VZÄ) durch die organisatorische Veränderung erforderlich. Dies sind neben dem Vorstand die Leitung von Rechnungswesen (1 VZÄ) und zentralen Dienste (1 VZÄ). Hinzu kämen, wie in den anderen Handlungsalternativen, die Kapazitäten für zusätzliche Aufgaben sowie die rekommunalisierten Recycling-Stationen. Eine zusätzliche Kapazität für die Freistellung eines Mitarbeiters für den Personalrat ist nach §39 Bremisches Personalvertretungsgesetz nicht zu berücksichtigen.



* ohne Abwasser
** ggf. Anpassung nach BremPersVG

Abbildung 17: Personalkapazitäten (IST) des UBB grün (alle Angaben in VZÄ (ohne Stadtentwässerung))

Die Handlungsalternative bedingt die Fortführung der weiteren Aufgaben Grünpflege, Friedhöfe, etc. des heutigen Umweltbetriebs Bremen in einem sogenannten „UBB grün“. Der „UBB grün“ hätte rd. 336,24 VZÄ.

5.3.3.3 Einsatzmöglichkeiten des verfügbaren Personals

Auskunftsgemäß²⁴ existiert zum Untersuchungszeitpunkt im Verwaltungsbereich des UBB ein Personalüberhang²⁵, der bereits zum Zeitpunkt der Fusion von Stadtgrün Bremen sowie den Bremer Entsorgungsbetrieben bestand. Überdies sei die Qualifikation einiger Mitarbeiter im Bereich zentrale Dienste nicht fachspezifisch, was zur weiteren Entwicklung der Fachreferate der zentralen Dienste die Einstellung von weiterem Personal notwendig mache. Bei einer Aufteilung der zentralen Dienste auf zwei Organisationen würden sich nach dieser Argumentation der zusätzliche Personalbedarf und damit der Personalüberhang deutlich erhöhen.

Die Richtigkeit dieser Auskünfte und Annahmen konnte im Rahmen der Erstellung des Gutachtens nicht untersucht werden und war ferner auch nicht Gegenstand des

²⁴ Die Gutachter wurden in verschiedenen Gesprächen mit Mitarbeitern des UBB auf einen Personalüberhang im Bereich zentrale Dienste hingewiesen.

²⁵ Eine Verifizierung dieser These eines Personalüberhangs sowie der fachspezifischen Ausbildung der Mitarbeiter im Bereich zentrale Dienste des UBB war nicht Auftragsbestandteil und konnte im Rahmen des vorliegenden Gutachtens auch nicht vorgenommen werden.

Auftrags. Eine Prüfung erfordert eine ausführliche Potenzialanalyse jedes einzelnen Mitarbeiters. Überdies ist die Qualifikation des Mitarbeiters immer im Zusammenhang mit dem Zuschnitt des Aufgabenbereichs sowie der zugehörigen Organisation zu sehen. Eine alternative Organisation kann dazu führen, dass weniger umfassend qualifizierte Mitarbeiter dennoch qualifikationsgerecht eingesetzt werden können.

Soweit die fachspezifischen Qualifikationen der verfügbaren Mitarbeiter für die Bearbeitung aller erforderlichen Aufgaben nicht ausreichen sollten sowie tatsächlich ein Personalüberhang vorliegen sollte, wäre zu prüfen, inwieweit andere Möglichkeiten für den Einsatz von Mitarbeitern, die nicht für die fachlichen Aufgaben qualifiziert sind bzw. den Personalüberhang betreffen, bestehen. Soweit dies nicht möglich ist, ergibt sich aufgrund der bestehenden Altersstruktur des Mitarbeiterstamms dabei das Risiko, dass ein möglicherweise vorhandener Personalüberhang nur sehr langfristig abgebaut werden kann.

Vor diesem Hintergrund empfehlen wir, dass die Themen „Personalüberhang“ sowie „aufgabengerechte Personalqualifikation“ unabhängig von der hier anstehenden Entscheidung im nachfolgenden Umsetzungsprozess weiter untersucht werden. Das bedeutet im Falle einer Entscheidung für Handlungsalternative 2.1 die parallele Betrachtung der beiden Organisationen AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung bzw. UBB grün im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Prozesses zur sachgerechten Aufteilung der Kapazitäten des Zentralbereichs des heutigen UBB. Soweit sich die o.g. Auskünfte hierzu in relevantem Umfang bestätigen, sollte ein Konzept zum Abbau des Personalüberhangs und zum Schließen von Qualifikationslücken erarbeitet und umgesetzt werden.

6 Bewertung der Handlungsalternativen

6.1 Teil 1: qualitative Bewertung der Handlungsalternativen

6.1.1 Grundsätzliches zur qualitativen Bewertung der Handlungsalternativen

Die Stadtgemeinde Bremen hat in ihrer Leistungsbeschreibung mit der Definition von Zielen des Projekts NAS2018 bereits Kriterien für die Bewertung der Handlungsalternativen festgelegt (siehe Abschnitt 3). Zur Durchführung und als Grundlage für die Transparenz der Bewertung ist es indes erforderlich, diese Ziele in einzelne Bewertungskriterien zu detaillieren:

Bewertungskriterien	detaillierte Bewertungskriterien			
■ Organisatorische Aspekte	Nutzbarkeit vorhandener Strukturen (z.B. Standorte)	Entwicklungsanforderungen (z.B. gute Servicequalität, Know-How-Aufbau)	Führungsstruktur (z.B. Komplexität/Tiefe/Leitungsspanne)	
■ Personelle Aspekte	Führungspersonal (Umfang/Qualität)	Auswirkungen auf bestehende Arbeitsverhältnisse (z.B. Beamte)	Einfluss auf Arbeitsplatzsicherung und Bezahlung	
■ Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität	Finanzierung der Hauptleistungen			
■ Umsetzbarkeit (inkl. Post-Merger-Prozess)	Aufnahmefähigkeit (historisch/Ist)	Veränderungs-/Optimierungsfähigkeit (bis Mitte 2018)	Strategische Weiterentwicklung (über Mitte 2018 hinaus)	
■ Synergien	Synergien Verwaltungsbereiche	Synergien operative Bereiche		
■ Steuerbarkeit der Anstalt	Steuerung Politik	Steuerung durch den Träger der Anstalt (Einfluss und Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung)	Innere Steuerung der AöR (Transparenz der Unternehmensführung)	Steuerung Beteiligungsgesellschaft
■ sonstige	Branding/Außendarstellung	Konsequenzen der Handlungsalternativen (z.B. Integration, UBB grün)		

Abbildung 18: Zielaspekte der Stadtgemeinde Bremen und einzelne Bewertungskriterien

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Bewertung der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität an dieser Stelle explizit nur qualitativ erfolgt. Die quantitative Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Handlungsalternativen erfolgt an anderer Stelle (siehe in Abschnitt 0).

Die definierten Ziele und Bewertungskriterien haben aus der Betrachtungsperspektive unterschiedlicher Beteiligter unterschiedliches Gewicht. Um eine fachliche und sachlogische Bewertung zu erreichen, erfolgt aus diesem Grund zunächst eine Gleichgewichtung der Zielaspekte. Zur Verdeutlichung der Auswirkungen von alternativen Gewichtungen auf die Gesamtbewertung wird das Gesamtergebnis in Szenarien anhand von alternativen Gewichtungen dargestellt (vgl. Ziffer 0)

Unabhängig von unterschiedlichen Sichtweisen auf die Gewichtung der einzelnen Zielaspekte ergeben sich unseres Erachtens aus der Ausgangssituation der Aufgabenstellungen und dem fix vorgegebenen, mit dem 01.07.2018 in naher Zukunft liegenden Umsetzungsenddatum zwangsläufig Zielaspekte, die im Vordergrund stehen und eine besondere Bedeutung haben. Hierzu gehören unseres Erachtens insbesondere die

„Organisatorischen Aspekte“ und die „Umsetzbarkeit“, da diese die Erfolgs-/Misserfolgswahrscheinlichkeit am stärksten beinhalten.

6.1.2 Organisatorische Aspekte

6.1.2.1 Nutzbarkeit vorhandener Strukturen

Ein wesentliches Bewertungskriterium ist die Nutzbarkeit vorhandener Strukturen in den verschiedenen Handlungsalternativen. Dabei kann es naturgemäß nur um solche Strukturen o.ä. gehen, die heute von den bestehenden Organisationen zur Verfügung gestellt werden und die je nach Konstellation Einfluss auf laufende oder einmalige Aufwände der AöR haben können. Besondere Strukturen o.ä. mit Einfluss auf die Auswahl der Handlungsalternativen konnten hinsichtlich der beteiligten Abschnitte 251 und 252 des SUBV im Rahmen der Untersuchung nicht festgestellt werden. Aus dem Bereich des Umweltbetriebs Bremen sind zu untersuchen:

- Standort der Verwaltung
- SEPA-Mandate für den Einzug von Abfallgebühren
- EDV- bzw. ERP-Systeme
- EDV-Organisation

a) Standorte der Verwaltung

Die Verwaltung des Umweltbetriebs Bremen ist heute am Willy-Brandt-Platz in Bremen verortet. Hier wurden in mehreren Etagen Büroräume mit unterschiedlichen Laufzeiten gemietet²⁶. Der Umweltbetrieb Bremen hat heute ausreichende Räumlichkeiten für die derzeitige Anzahl von Mitarbeitern. Für den Fall der Realisierung der Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 bestehen auskunftsgemäß keine Möglichkeiten, zusätzliche Räumlichkeiten anzumieten. Insofern müsste unter der Voraussetzung, dass die Verwaltung an einem Standort untergebracht sein soll, ein neues Verwaltungsgebäude gemietet werden und es wäre demnach ein Umzug des gesamten Umweltbetriebs Bremen erforderlich. Für Handlungsalternative 2.1 bestünde die Möglichkeit, den laufenden Mietvertrag (anteilig) zu kündigen und allein für die AöR einen neuen Verwaltungsstandort anzumieten. Es wäre hier bezogen auf den Umweltbetrieb Bremen lediglich ein Teilumzug von Mitarbeitern aus den Bereichen Kundenmanagement und zentrale Dienste, ggf. der Straßenreinigung Bremen-Nord erforderlich.

Insofern ist der Aufwand der Handlungsalternative 2.1 als geringer einzuordnen. Überdies besteht ein geringeres Risiko für die Realisierung des Verwaltungsstandorts der AöR, da die anzumietende Fläche kleiner ist.

b) EDV- bzw. ERP-System

Der Umweltbetrieb Bremen arbeitet heute mit zwei miteinander über eine Schnittstelle verbundenen ERP-Systemen. Es handelt sich dabei um die Systeme MS Dynamics (Navision) des ehemaligen Bereichs Stadtgrün sowie um das SAP-System des ehema-

²⁶ Laufzeit Hauptmietvertrag (3. und 5. OG) vom 07.02.2007 mit einer Laufzeit von 10 Jahren und einer jährlichen Verlängerungsoption mit 12-monatiger Kündigungsfrist; Hauptmietvertrag (3. OG von SUBV genutzt) vom 07.02.2007 mit einer Laufzeit von 10 Jahren und einer jährlichen Verlängerungsoption mit 12-monatiger Kündigungsfrist; 1. Nachtrag vom 27.01.2010 zwischen Vermieter und BEB bezogen auf 4. OG (40 m²), Laufzeit 10 Jahre bis 31.05.2020

ligen Bereichs Bremer Entsorgungsbetriebe. Das ERP-System MS Dynamics (Navision) wird heute wie folgt genutzt (wesentliche Anwendungen):

- Arbeitszeiterfassung im Grünbereich
- Bestellwesen
- Material- und Bestandsverwaltung

Das System SAP wird heute wie folgt genutzt (wesentliche Anwendungen):

- Finanzbuchhaltung (inkl. der hierfür relevanten Funktionen Kreditoren, Debitoren, Banken etc.)
- Kostenrechnung Controlling
- Gebührenverwaltung und -abrechnung Abfallwirtschaft inkl. Datenaustausch von Behälter- und Leerungsdaten mit der ENO
- Front-End Kundenservice Abfallwirtschaft

Die historisch bedingte, komplexe, gleichzeitig aber in der Ausgangssituation besonders kostenintensive Systemwelt kann Auswirkungen auf die Handlungsalternativen haben.

Die vorhandene Systemwelt kann in Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 fortgeführt werden, da in einem integrierten Umweltbetrieb Bremen mit der heutigen Struktur weiter gearbeitet werden kann, ohne strukturbedingte Änderungen mit zusätzlichem Einmalaufwand vornehmen zu müssen. Gleichzeitig bleiben aber die laufenden Kosten der Systemwelt hoch und belasten das Budget der integrierten AöR auf besondere Weise. Zudem ist festzuhalten, dass die heutige ERP-Situation vor dem Hintergrund der technischen Struktur auf die Dauer verändert werden sollte. Perspektivisch ist auch in Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 eine Ablösung des Navision-Systems und eine Migration zum SAP-System vorgesehen, wodurch Migrationsaufwendungen in jedem Fall (ggf. aber etwas später) anfallen werden.

Einen zusätzlichen Aufwand erzeugen hingegen alle Alternativen für eine EDV-Systemwelt in Handlungsalternative 2.1:

- Variante 1: Erwerb, Aufbau und Betrieb eines zusätzlichen Systems für eine der resultierenden Organisationen (AöR oder UBB grün) bei gleichzeitiger Beibehaltung der bestehenden Systeme
- Variante 2: Aufteilung der beiden Systeme auf die resultierenden Organisationen und Herstellung der Betriebsfähigkeit für beide Organisationen

Variante 1 kann ohne tiefere Untersuchung als unwirtschaftliche Variante ausgeschlossen werden, da die bereits hohen laufenden Kosten des Gesamtkomplexes noch weiter erhöht würden. Zudem entstünde ein zusätzlicher Einmalaufwand für den Erwerb und Aufbau eines neuen Systems.

Eine Trennung der beiden Systeme kann hinsichtlich der laufenden Kosten für den Gesamtkomplex vorteilhaft sein. Die Einmalkosten sind abhängig vom Weg der Realisierung. Folgende Realisierungsvariante scheint sinnvoll:

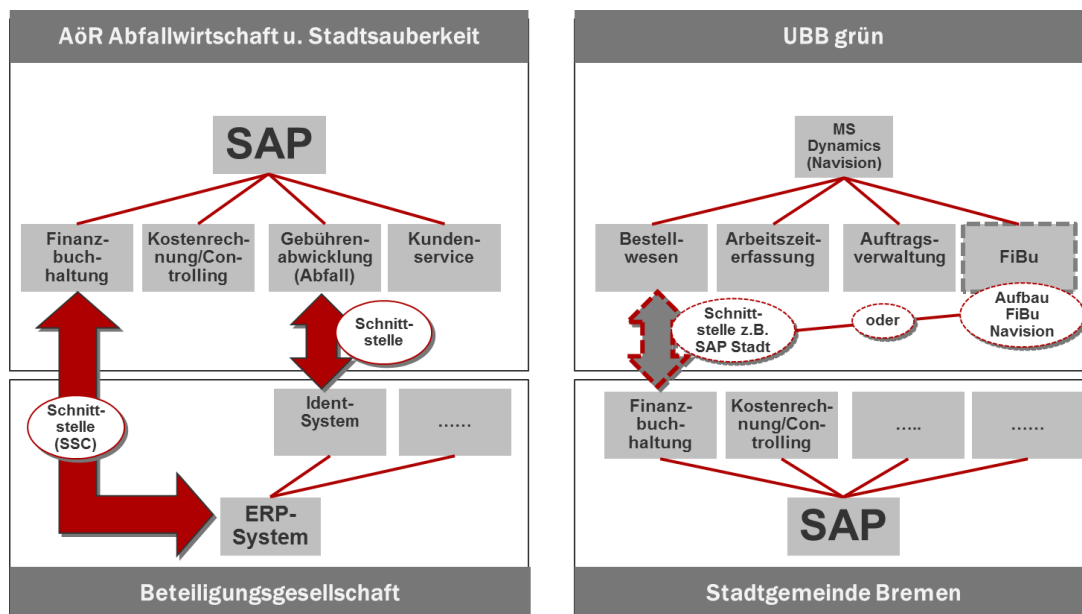


Abbildung 19: Darstellung einer möglichen Variante für die zukünftige Struktur der EDV in Handlungsalternative 2,1

Das vorhandene SAP-System würde durch die AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung übernommen. Ausschlaggebend hierfür ist, dass die wesentlichen heutigen abfallwirtschaftlichen Fachanwendungen (z.B. Behälterverwaltung, Gebührenabrechnung) im SAP angesiedelt sind. Eine Schnittstelle zur Beteiligungsgesellschaft z.B. für die Übermittlung von Leerungsdaten aus dem Ident-System der Abfallentsorgung ist heute vorhanden, muss aber im Rahmen der Neustrukturierung überprüft werden, da denkbar ist, dass sich Aufgaben zwischen Beteiligungsgesellschaft und AöR verschieben (z.B. Kundendienst). Die Schnittstelle (SSC) zwischen dem ERP-System der Beteiligungsgesellschaft und dem SAP-System der AöR ist nur für den Fall relevant, dass die AöR Shared-Service-Center-Leistungen für die Beteiligungsgesellschaft erbringt (z.B. Finanzbuchhaltung). Der Aufwand für beide Schnittstellen ist hier nicht entscheidungserheblich, da sie nicht in Abhängigkeit zur Handlungsalternative stehen.

Das MS Dynamics Navision (ursprüngliches System von Stadtgrün Bremen) verbleibt im UBB grün. Die Finanzbuchhaltung findet zukünftig im SAP-System der Stadtgemeinde Bremen (dargestellte Variante) oder alternativ im MS Dynamics Navision selbst statt. Für die Realisierung einer Finanzbuchhaltung im SAP-System der Stadtgemeinde Bremen ist die vorhandene Navision-SAP-Schnittstelle anzupassen. Wahrscheinlich sind auch im SAP-System der Stadt Veränderungen erforderlich. Alternativ wäre eine Ertüchtigung des vorhandenen Systems des UBB grün im Bereich der Finanzbuchhaltung denkbar²⁷.

²⁷ Da es sich hier um das ehemalige System von Stadtgrün Bremen handelt, ist davon auszugehen, dass die Finanzbuchhaltung grundsätzlich ausgeprägt, aber nicht aktuell ist.

Die Machbarkeit der Variante sowie die entstehenden Aufwände wurden grob geprüft und sind in der quantitativen Bewertung berücksichtigt. Es ist davon auszugehen, dass die dargestellte Variante für Handlungsalternative 2.1 ggü. Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 mehr Aufwand erzeugt. Demgegenüber steht der Einmalaufwand für eine Migration des MS Dynamics Navision nach SAP in Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2. Die laufenden Kosten der ERP-Systeme verlagern sich zwischen den beteiligten Organisationen. Der UBB grün wird vom kostenintensiveren SAP-System entlastet. Gleichzeitig hat die AöR die Kosten des SAP-Systems allein zu tragen. Dies birgt ggü. dem Status quo allerdings zwei Vorteile: in der AöR sind nach einer groben Schätzung weniger Lizenzen für SAP erforderlich. Überdies wird das Budget des Grünbereichs entlastet, da das System stärker die Abfallgebühren bzw. das Straßenreinigungsbudget belasten würde.

Aus den genannten Gründen ist die Handlungsalternative 2.1 hier als negativ zu betrachten.

c) EDV-Bereich

Der Umweltbetrieb Bremen verfügt heute über eine eigene EDV-Organisation mit sechs Mitarbeitern und ist auch technisch weitgehend autark organisiert (z.B. eigenes Rechenzentrum). Im Fall der Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 kann der Status quo fort dauern. Es besteht aus organisatorischem Blickwinkel kein Handlungsbedarf für eine Anpassung, wenngleich der Umweltbetrieb Bremen derzeit damit befasst ist, mit der Dataport AöR über ein Outsourcing von Teilen der EDV zu sprechen. In Handlungsalternative 2.1 ergibt sich unter Berücksichtigung der oben dargestellten Variante der ERP-Systeme als einem wesentlichen Mengentreiber des heutigen EDV-Bereichs die Notwendigkeit, Kapazitäten aus dem heutigen EDV-Bereich des UBB abzugeben. Im Sinne einer Professionalisierung, Standardisierung und der Reduzierung des eigenen Risikos ist es fraglich, ob die AöR einen eigenen EDV-Bereich aufbauen oder besser die entsprechenden Dienstleistungen beim externen Dienstleister Dataport einkaufen wird.

Insgesamt ist hier kein substantieller Unterschied zwischen den Handlungsalternativen zu erkennen.

d) SEPA-Mandate

Der Umweltbetrieb Bremen als verantwortliche Organisation für die Abwicklung der Abfallgebührenerhebung ist heute als Zahlungsempfänger mit seiner Gläubiger-Identifikationsnummer im SEPA-Verfahren der Eigner der SEPA-Mandate der hinsichtlich der Abfallgebühren pflichtigen Objekteigentümer. Der Umweltbetrieb Bremen hat heute mit auskunftsgemäß rd. 91% SEPA-Mandaten²⁸ der Gebührenpflichtigen eine hohe Quote erreicht. In Handlungsalternative 2.1 besteht im ungünstigsten Fall das Risiko, dass diese SEPA-Mandate von den Gebührenpflichtigen neu eingeholt werden müssen, da sich mit einer Neugründung einer AöR die sogenannte Gläubiger-Identifikationsnummer²⁹, an die die Berechtigung für das SEPA-Mandat gebunden ist, verändern würde, was wiederum einen zusätzlichen Einmalaufwand mit

²⁸ Bei ca. 130.000 Abfallgebührenbescheiden (Jahresbescheide) hat der UBB heute auskunftsgemäß rd. 119.300 SEPA-Mandate.

²⁹ Die Gläubiger-Identifikationsnummer stellt die eindeutige Kennzeichnung eines Gläubigers im SEPA-Verfahren dar, die vom Gläubiger bei der Deutschen Bundesbank beantragt werden muss und nicht übertragbar ist.

sich bringen würde. Überdies wäre fraglich, ob eine ähnlich hohe Quote an SEPA-Mandaten bzgl. des Gebühreninkasso zeitnah wieder erreicht werden könnte.

In der praktischen Umsetzung könnte man dieses Risiko allerdings dadurch umgehen, indem man in Handlungsalternative 2.1 zunächst die Bereiche, die nicht Teil der neuen AöR werden sollen, aus dem bestehenden Eigenbetrieb herauslöst (und bspw. in einen neuen Eigenbetrieb überführt) und im Anschluss hieran den bestehenden Eigenbetrieb (ex UBB) in die neue AöR umwandelt. Hierdurch könnten die SEPA-Mandate vollständig erhalten bleiben.

Auch hier wäre also ein Vorteil der Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 zu sehen, wengleich es in Handlungsalternative 2.1 Möglichkeiten zur Vermeidung von Mehraufwand gibt.

6.1.2.2 Entwicklungsherausforderungen

In Abschnitt 0 wurden die vielfältigen Herausforderungen, denen die Bereiche Grünpflege/Friedhöfe, Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung sowie Rechnungswesen im Rahmen der Neustrukturierung von Abfallwirtschaft und Straßenreinigung gegenüber stehen, bereits hinlänglich beschrieben.

Die fachliche und sachliche Breite und Tiefe der Entwicklungsherausforderungen führte in Handlungsalternative 1.1 mit einem Vorstand einer integrierten AöR in der Regel personenunabhängig zu einer Überforderung der Leitungsfunktion. Dies hat operativ einen schlechten Start der AöR sowie mittel- bis langfristige Probleme in der Ausübung der Funktion der AöR gegenüber der Beteiligungsgesellschaft zur Folge. Eine Kompensation dieser Überforderungssituation wäre evtl. durch die Einführung einer weiteren Führungsebene möglich. Dies würde allerdings ggü. den anderen Handlungsalternativen zu einem außerordentlichen Mehraufwand führen. Überdies muss berücksichtigt werden, dass mit der Vielfältigkeit der Herausforderungen für die Leitungsfunktion auch das Risiko des Scheiterns verbunden ist. Üblicherweise ist die Besetzung der Leitungsfunktion dann nur mit einer zusätzlichen Risikoprämie in Form eines herausgehobenen Gehalts hinreichend besetzbar, was zusätzlichen laufenden Aufwand bedeutet und eine vorzeitige Ablösung der Leitungsfunktion bei gleichzeitiger Auszahlung ausstehender Vertragsbestandteile zwar teurer, aber nicht weniger wahrscheinlich macht.

In Handlungsalternative 1.2 ist die Führungsstruktur aus diesem Grund breiter ausgestaltet worden. Die einzelnen Verantwortlichen können sich mehr auf die inhaltliche Arbeit des jeweiligen Bereichs konzentrieren, was grundsätzlich eine verbesserte Führbarkeit mit sich bringt. Auch sind die Gehaltsrisikozuschläge tendenziell geringer. Die dann geschaffene breite Führungsstruktur kann allerdings insbesondere vor dem Hintergrund der umfangreichen und in den Sparten sehr unterschiedlichen Herausforderungen in der Praxis einen erhöhten und aufgrund begrenzter Ressourcen häufig konfliktreichen Abstimmungsbedarf mit sich bringen. Dieser kann beispielsweise hinsichtlich des Zugriffs auf zentrale Ressourcen, der Abstimmung der Vorstandsressorts untereinander, gemeinsam zu treffende Entscheidungen etc. entstehen. Abhängig ist diese Komplexität u.a. von der Konstruktion der Verantwortungsverteilung im Vorstand (z.B. Geschäftsverteilungsplan, genehmigungspflichtige Geschäfte). Die Komplexität der Führung/Steuerung des Unternehmens kann sich somit erhöhen.

In Handlungsalternative 2.1 können sich die Leitungskräfte der getrennten Gesellschaften AöR und UBB grün ebenfalls auf die inhaltliche Arbeit des jeweiligen Bereichs konzentrieren. Gleichzeitig entfällt aber die Komplexität der internen Abstimmung im Vorstand. Insofern ist diese Variante unter Berücksichtigung der Entwicklungsherausforderungen den anderen vorzuziehen.

Dies gilt auch für die mit leicht erhöhtem Aufwand versehene Variante 2.1 b inkl. der Shared-Service-Center-Leistungen für die Beteiligungsgesellschaft(-en). Es ist für diese Variante davon auszugehen, dass der kfm. Vorstand der AöR gleichzeitig kfm. Geschäftsführer der Beteiligungsgesellschaft(-en) wäre.

Hinsichtlich der Entwicklungsherausforderungen ist also die Handlungsalternative 1.1 deutlich nachteilig. Auch die Handlungsalternative 1.2 ist im Vergleich zur Handlungsalternative 2.1 als schwieriger zu sehen.

6.1.2.3 Führungsstruktur

Die Handlungsalternative 1.1 wäre mit einer außerordentlich hohen Leitungsspanne von 8-10 zu führenden Mitarbeitern auf der 2. Hierarchieebene belastet, die die Komplexität der Führungsaufgabe in Ergänzung zu den Entwicklungsherausforderungen weiter steigert. Dies gilt analog auch für Teile der 2. Führungsebene. Die Leitungsspanne insbesondere in den Bereichen Zentrale Dienste und Grün (nach der Zusammenführung) begründet eine hohe Komplexität, die sich ebenso auf die oben behandelten Risikozuschläge für Führungskräfte auswirkt. Eine im individuellen Kontext zu hohe Leitungsspanne führt beispielsweise zur Verlangsamung von Entscheidungsprozessen bei gleichzeitiger Erhöhung des Aufwands für eine „Kontrollorganisation“. Insofern ist die Handlungsalternative 1.1 für die Zielerreichung der Neustrukturierung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung suboptimal.

In Handlungsalternative 1.2 ist die Leitungsspanne auf der 1. Führungsebene geringer, was positive Auswirkungen auf die Leitungsspanne der 2. Ebene hat. Die Leitungsspanne ist zudem weniger homogen (keine Einheitlichkeit der Führungsspanne zwischen den Bereichen auf Vorstandsebene), allerdings muss dies nicht zwangsläufig negative Auswirkungen auf die Führungsstruktur haben.

In Handlungsalternative 2.1 liegt eine homogenere Führungsstruktur innerhalb der Organisationen AöR und UBB grün vor. Dies vereinfacht die Besetzung, verringert das Besetzungsrisiko und bedingt strukturell geringere Risikozuschläge wegen der weniger anspruchsvollen Führungsaufgabe im Zusammenhang mit den inhaltlichen Anforderungen. Insofern ist die Handlungsalternative 2.1 hinsichtlich ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit positiv einzuschätzen.

6.1.3 Personelle Aspekte

6.1.3.1 Führungspersonal

Je nach Ausgestaltung einer Organisation ergeben sich unterschiedliche Anforderungen an das Führungspersonal:

- Fachliche, aufgabenspezifische, methodische Qualifikation
- Qualifikation bzgl. strategischer Fragestellungen

- Qualifikation bzgl. Führung
- Qualifikation bzgl. Kommunikation (intern/extern)
- ggf. weitere

Generell kann man davon ausgehen, dass in einem laufenden, wenigen Veränderungen unterworfenen, gebührenfinanzierten Betrieb mit einem eingespielten Führungsteam eine andere Qualifikation erforderlich ist, als in einem starken Veränderungen unterworfenen, strategisch neu aufzustellenden und auch organisatorisch und hinsichtlich des operativen Know-hows neu aufzubauenden Betrieb.

Wenn nicht allein Führungsanforderungen sondern ebenso tiefe fachliche Kenntnisse in unterschiedlichen Aufgabenfeldern/Branchen für die Führungsaufgabe erforderlich sind und gleichzeitig andere, wesentliche Herausforderungen anstehen, kann die organisatorische Notwendigkeit entstehen, eine Führungsaufgabe auf mehrere Personen zu verteilen.

Ein wesentlicher Nachteil der Handlungsalternative 1.1 besteht aus diesem Blickwinkel in der Führungsstruktur. Personenunabhängig sind die Anforderungen an die vorgesehene Führungskraft in jeder Beziehung außerordentlich hoch. Es sind sowohl aufgabenspezifische Qualifikationen in fünf sehr unterschiedlichen Fachbereichen gefragt, die sich jeder für sich in einem Umbruchprozess befinden. Gleichzeitig wäre eine neue AöR für die Stadtgemeinde Bremen intern und auch nach außen hin zu positionieren bzw. zu erläutern. Ferner sind rd. 450 Mitarbeiter (Stand 01.06.2015) des Betriebs operativ zu führen. Die Konzentration dieser sehr hohen Anforderungen auf eine Person bringt erhöhte Risiken bzw. eine geringe Erfolgswahrscheinlichkeit mit sich. Auch eine höher qualifizierte 2. Führungsebene könnte die Komplexität der Anforderungen in diesem Zusammenhang nur teilweise kompensieren.

Aufgrund der hohen, vielschichtigen Anforderungen an die Führungskraft ist davon auszugehen, dass die Besetzung dieser Position nur mit einer erhöhten Risikoprämie (= erhöhtes Gehaltsniveau) adäquat zu besetzen ist.

Ausgehend von den Nachteilen in Handlungsalternative 1.1 wurde in Handlungsalternative 1.2 die Führungsstruktur anforderungsgerecht verändert. Weniger fachliche und strategische Anforderungen für den Einzelnen führen zu einer Verbreiterung der Führungsstruktur auf sachgerechte drei Vorstände (siehe Abschnitt 5.3.1.2). Die Vorstände sind jeweils mit einem Sekretariat ausgestattet. Die erforderliche Qualifikation für die Steuerung der anstehenden „vertikalen“ Aufgaben steht damit zur Verfügung. Allerdings hat die Führungsstruktur auch einen gegenläufigen Effekt. Die erhöhte Anzahl von Führungskräften bringt bei begrenzten Ressourcen und dem Ziel einer ausgewogenen Gesamtunternehmensentwicklung die Notwendigkeit der Abstimmung im Vorstand mit sich, d.h., die „horizontale“ Führungsaufgabe wird ggü. Handlungsalternative 1.1 komplexer. Dies ist allerdings ein Nebeneffekt der erforderlichen Führungsstruktur für diese Handlungsalternative. Die erforderliche Risikoprämie sinkt in dieser Variante auf ein „normales“ Maß.

Aufgrund der Aufteilung der Aufgaben auf zwei Organisationen bedarf es in Handlungsalternative 2.1 wiederum einer abweichenden Führungsstruktur. Aufgrund der organisatorisch gesicherten Spezialisierung ist insgesamt weniger Führungspersonal

erforderlich, zumal die „horizontale“ Abstimmung im Vergleich zur Handlungsalternative 1.2 entfällt. In Handlungsalternative 2.1 a (ohne SSC) können die aufgrund der separierten Betriebe geringeren Anforderungen im Rechnungswesen auch mit einem hierfür qualifizierten zusätzlichen Rechnungswesenleiter erfüllt werden. Erst in Handlungsalternative 2.1 b (mit SSC) wäre auch für die AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung aufgrund des deutlich gestiegenen Aufgabenumfangs sowie der herausgehobenen Bedeutung der SSC-Leistungen ein kfm. Vorstand sinnvoll. Somit ist die Handlungsalternative 2.1 unter Berücksichtigung der Führungsstruktur die zu präferierende Variante, da die erforderlichen Führungskräfte rein organisatorisch den nachhaltigsten Bezug zur eigentlichen Aufgabe haben.

6.1.3.2 Auswirkungen auf bestehende Arbeitsverhältnisse

Ausgehend von der Gründung einer rechtsfähigen AöR, wie sie im Kommunalunternehmensgesetz des Landes Bremen vorgesehen ist, lassen sich in Bezug auf die Auswirkungen auf bestehende Arbeitsverhältnisse zwischen den Handlungsalternativen zunächst unterschiedliche Mitarbeiterzahlen feststellen. Während in Handlungsalternative 1.1 und 1.2 jeweils rd. 450 Mitarbeiter (Stand 01.06.2015) in die AöR übergehen würden, sind dies in Handlungsalternative 2.1 lediglich rd. 100 Mitarbeiter.³⁰

Da die AöR in jeder der zu betrachtenden Handlungsalternativen kommunale Aufgaben zu erfüllen hat, ist davon auszugehen, dass die Entlohnung der Mitarbeiter der AöR zukünftig auf Basis des TVöD erfolgt. Die Bezahlung nach TVöD führt bei Mitarbeitern, die heute anderen Tarifverträgen (z.B. TV-L, privater Tarifvertrag für Ver- und Entsorgung) unterliegen, in vielen Fällen zu einer verbesserten Bezahlung. Insofern resultiert aus der tariflichen Veränderung im Rahmen der Organisationsveränderung ggf. eine verbesserte Entlohnung für einige Mitarbeiter.

Überdies ergeben sich für die unterschiedlichen Handlungsalternativen keine voneinander abweichenden Auswirkungen.³¹

6.1.3.3 Einfluss auf Arbeitsplatzsicherung und Bezahlung

Der Einfluss auf Arbeitsplatzsicherung und Bezahlung durch die Stadtgemeinde Bremen ist ein wesentliches Ziel des Projekts (siehe Abschnitt 3). Insofern ist diesem Bewertungskriterium auch eine besondere Bedeutung zuzumessen. Der Einfluss auf Arbeitsplatzsicherung und Bezahlung durch die Stadtgemeinde Bremen umfasst im zu betrachtenden Kontext:

- Einfluss auf die Festlegung der Anzahl der in der grundsätzlich in der AöR beschäftigten Mitarbeiter
- Einfluss auf organisatorische oder organisationsrechtliche Entscheidungen der AöR sowie der Zuordnung der Mitarbeiter zu einer Organisations-/Rechtsform

³⁰ Bei der Betrachtung sind Mitarbeiter, die derzeit auf den Recycling-Stationen tätig sind, die nicht in kommunaler Hand sind, nicht berücksichtigt. Überdies sind Mitarbeiter des Bereichs Stadtentwässerung sowie mögliche Rückkehrer nicht einbezogen.

³¹ Die Stellung der Mitarbeiter hinsichtlich ihres Besitzstands aus den bestehenden Arbeitsverhältnissen steht nicht im Zusammenhang mit der Auswahl der Handlungsalternative

- Einfluss auf die Finanzierung der AöR, um die Anzahl der grundsätzlich in der AöR beschäftigten Mitarbeiter sowie deren Finanzierung auch sicherstellen zu können. Das gilt indes nicht zwangsläufig für die Mitarbeiter in der/den Beteiligungsgesellschaft(-en)

Die aufgeführten Themen sind im Rahmen der Gestaltung des Ortsgesetzes zur Gründung der AöR bzw. in der Ausgestaltung der Rechte und Verantwortlichkeiten der beteiligten Gremien (z.B. Verwaltungsrat der AöR) zu berücksichtigen. Für alle Bereiche sind praktische Regelungen im Sinne der Sicherung des geeigneten, zielkonformen Einflusses auf Arbeitsplatzsicherung und Entlohnung in der AöR für die Stadtgemeinde Bremen realisierbar.

Eine inhaltliche Ausgestaltung dieser Regelungen (z.B. Tarifvertrag für übergehende Mitarbeiter) ist allerdings unabhängig von der Ausgestaltung der AöR in den dargestellten Handlungsalternativen, da diese Regelungen nicht die innere Organisation der zukünftigen AöR betreffen.

6.1.4 Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität³²

Die qualitative Bewertung der Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität erstreckt sich vor allem auf solche Aspekte der Handlungsalternativen, die wirtschaftlichen Charakter haben und sich auf die Effizienz und Effektivität der Organisation auswirken können. Hierzu zählt die Finanzierung der Handlungsalternativen, da eine gemischte Gebühren- und Haushaltsfinanzierung strukturelle Schwierigkeiten in Form von internen Unstimmigkeiten über Entwicklungsmöglichkeiten, die Ressourcenausstattung sowie die Mittelverwendung mit sich bringen kann.

In einem Umfeld knapper Haushaltsmittel ist strukturell und auskunftsgemäß auch in der Stadt Bremen davon auszugehen, dass haushaltsfinanzierte Leistungen einem nachhaltigen Kostensenkungsdruck ausgesetzt sind, was sich auf ggf. notwendige Investitionen, die Stellenbesetzung sowie alle übrigen laufenden Aufwendungen auswirkt. Demgegenüber besteht in gebührenfinanzierten Bereichen, so auch in Bremen, die Zielsetzung der Gebührenstabilität, die häufig auch an der Inflation orientierte Gebührenanpassungen toleriert. Diese Zielsetzung kann regelmäßig ohne Kostensenkungsprogramme oder den Verzicht auf Reinvestitionen erreicht werden.

Handlungsalternative 1.1 und 1.2 unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Finanzierungsstruktur nicht. Beide Alternativen werden (ohne Berücksichtigung des Abwasserbereichs und ohne Shared-Service-Center-Leistungen) zu rd. 51% durch Gebühren finanziert. In Handlungsalternative 2.1 wird die AöR Abfallwirtschaft/Straßenreinigung hingegen zu rd. 75% aus Gebühren finanziert. Eine grundsätzlich mögliche, wenn auch aktuell nicht geplante Umstellung der Straßenreinigung von Haushaltsfinanzierung auf Gebührenfinanzierung würde zu einer Gebührenfinanzierung von 67% für Handlungsalternative 1.1 und 1.2 bzw. rd. 95% für Handlungsalternative 2.1 (nur AöR Abfallwirtschaft/Straßenreinigung) führen. Die Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 können also als gemischt finanziert, die Handlungsalternative 2.1 als überwiegend gebührenfinanziert betrachtet werden.³³

³² Siehe hierzu Anlage 2: Finanzierungsstruktur der betrachteten Aufgaben

³³ Siehe hierzu Anlage 2: Finanzierungsstruktur der betrachteten Aufgaben

Wird zusätzlich ins Kalkül gezogen, dass ein wesentlicher Teil der finanziellen Mittel in Handlungsalternative 2.1 in die Finanzierung der Beteiligungsgesellschaft/der Leistungsverträge fließen wird, verändert sich das Verhältnis der fest fixierten, d.h. nicht zur Disposition stehenden Finanzierung der AöR zusätzlich in Richtung der Gebührenfinanzierung. In der Handlungsalternative 2.1 wäre demnach eine interne Auseinandersetzung über die Ausstattung der Bereiche tendenziell nicht zu erwarten.

In den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 sind hingegen aus der Finanzierungsstruktur heraus mehr interne Auseinandersetzungen und Einflüsse hinsichtlich der Ausstattung der Bereiche zu befürchten³⁴, was ein Vorteil der Handlungsalternative 2.1 ist.

6.1.5 Umsetzbarkeit (inkl. Post-Merger-Prozess)

6.1.5.1 Grundsätzliches zur Umsetzbarkeit

Die Verträge über nahezu alle wesentlichen Leistungen in den Bereichen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung laufen zum 30. Juni 2018 aus. Bis zum 01. Juli 2018 ist somit für die Stadtgemeinde Bremen eine neue Struktur für die Abfallwirtschaft und Straßenreinigung aufzubauen und deren administrative Organisation wie deren operative Ausführung/Steuerung zu gewährleisten. Es gibt also einen festen Termin, bis zu dem wesentliche Maßnahmen der Neustrukturierung vollständig umgesetzt sein müssen. Hierzu gehört auch der Aufbau einer Anstalt öffentlichen Rechts als „Kopforganisation“ der zukünftigen Abfallwirtschafts- und Straßenreinigungsstruktur in der Stadtgemeinde Bremen. Wesentlich ist damit, sich für eine Struktur zu entscheiden, deren Umsetzung in eine weitgehende Funktionsfähigkeit der Organisation zum 01. Juli 2018 mündet.

Insofern ist die Bewertung der Umsetzbarkeit der zur Wahl stehenden Handlungsalternativen von hervorgehobener Bedeutung.

Die Umsetzbarkeit der Handlungsalternativen ist von der Wahrscheinlichkeit abhängig, bis Mitte 2018 eine aufnahmefähige Organisation erfolgreich aufzubauen, die dann oder ggf. früher in der Lage ist, die Aufgaben der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen aufzunehmen und sicherzustellen, dass die operative Bearbeitung der Aufgaben tatsächlich erfolgt. Die Umsetzbarkeit steht damit im Zusammenhang mit folgenden Einflussparametern:

- Ausgangssituation zum Entscheidungszeitpunkt über die zur Wahl stehenden Handlungsalternativen: Besteht in der Ausgangssituation heute eine Organisation, die so strukturiert ist, dass bis Mitte 2018 eine aufnahmefähige Struktur/eine aufnahmefähige AöR aufbaubar ist?
- Aufbau- bzw. Optimierungsfähigkeit: Hat diese Organisation ggf. mit externer Unterstützung die Aufbau- bzw. Optimierungsfähigkeit, um bis Mitte 2018 die Aufnahmefähigkeit zu erreichen?
- Strategische Weiterentwicklung: Ist die Organisation nach Herstellung der Aufnahmefähigkeit bis Mitte 2018 in der Lage, die dann folgende Aufbauarbeit für eine neue Struktur operativ zu leisten und diese Struktur für die Stadtgemeinde Bremen strategisch weiterzuentwickeln?

³⁴ Tatsächlich existiert diese Art von Konflikten auskunftsgemäß im Umweltbetrieb Bremen.

Es ist demnach nicht die statische Situation einer Organisation zum Entscheidungszeitpunkt von Bedeutung. Vielmehr ist zu beurteilen, ob die Organisation in der Lage sein wird, die anstehenden Aufgaben bis Mitte 2018 und nach Mitte 2018 zu bewältigen.

Praktisch ist damit zu klären:

- Kann eine integrierte UBB-AöR wie in Handlungsalternative 1.1 oder 1.2 bis Mitte 2018 als aufnahmefähige Organisation aufgestellt werden bzw. mit welchen Risiken ist dies verbunden?
- Kann eine AöR-Neugründung im Sinne von Handlungsalternative 2.1 bis Mitte 2018 erfolgen und der Betrieb bis Mitte 2018 als aufnahmefähige Organisation aufgebaut werden bzw. mit welchen Risiken ist das verbunden?

6.1.5.2 Ausgangssituation zum Entscheidungszeitpunkt

In 2010 wurden die Bremer Entsorgungsbetriebe sowie Stadtgrün Bremen zum heutigen Umweltbetrieb Bremen zusammengeführt. Die beiden Betriebe waren vor der Zusammenführung jeweils eigenständige und organisatorisch voll ausgeprägte Eigenbetriebe mit allen wesentlichen betriebswirtschaftlichen Funktionen.

Der Integrationsprozess wurde von auskunftsgemäß von Seiten des SUBV unterstützt, dauert aber zum Untersuchungszeitpunkt noch an. Die heutige Leitungsebene des UBB hat im Bewusstsein, dass eine Vielzahl von Optimierungsmaßnahmen zu realisieren ist, seit 2013 beispielsweise das „Entwicklungsprogramm UBB“ (Stand 06. November 2014 mit dem Ziel einer Realisierung bis 2016) erarbeitet, das Maßnahmen aus den Bereichen „Leistung“, „Mitarbeiter“, „Finanzen“ und „Stakeholder“ umfasst. Die geplanten Maßnahmen dieses Programms sind derzeit zum Teil umgesetzt. Nicht für alle Maßnahmen ist bereits ein zeitliches Umsetzungsziel definiert.

Die aktuelle Koalitionsvereinbarung³⁵ der Regierungskoalition des Landes Bremen sieht für den Umweltbetrieb Bremen u.a. vor, die „zentralen Dienstleistungen der Freien Hansestadt in Zukunft zu nutzen und die IT zu modernisieren“³⁶. Dies meint auskunftsgemäß vor allem ein Outsourcing des IT-Bereichs zur Dataport AöR.

Eine Untersuchung der aktuellen Aufbau-/Ablauforganisation des UBB hinsichtlich vorhandener Stärken und Schwächen war nicht Auftragsgegenstand. Unabhängig davon zeigt sich auf Grundlage der geführten Interviews sowie uns vorgelegter weiterführender Informationen (z.B. Fallzahlen), dass im Bereich Zentrale Dienste noch vielfältige Entwicklungsherausforderungen bestehen, um Best-Practice-Standards in beispielsweise den Funktionsbereichen Finanzbuchhaltung, Kostenrechnung/Controlling, Personalwesen und Einkauf zu erreichen.

Diese weitere Entwicklung des UBB bis Mitte 2018 ist also mit erheblichen Risiken belastet, die die Wahrscheinlichkeit, in 2018 mit einer funktionierenden Organisation

³⁵ „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015-2019“ vom 13. Juli 2015

³⁶ „Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015-2019“ vom 13. Juli 2015, S. 35 Nr. 45

in die Neustrukturierung inkl. Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung zu starten, einschränkt.

Die Neugründung einer AöR in Handlungsalternative 2.1 bedeutet zunächst, dass zum Zeitpunkt der Gründung allein eine „organisations- und personallose“ Rechtsform zur Verfügung steht. Ausgehend davon stellt sich die weitere Entwicklung bis zur Übernahme der Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung völlig anders dar:

- Vorbereitung von Aufgaben und Strukturen aus dem bestehenden Rahmen des UBB sowie des SUBV
- Neuaufbau verschiedener organisatorischer Grundlagen für die Realisierung einer Organisation
- Sicherstellung der erforderlichen EDV-Grundlagen und –systeme
- Vorbereitung eines Standorts
- Vorbereitung und Durchführung der Personalsuche vor allem für die 1. und 2. Führungsebene
- Vorbereitung der Personalübernahme aus dem UBB sowie dem SUBV
- etc.

In der Ausgangssituation besteht in Handlungsalternative 2.1 also die Notwendigkeit, einen „Aufwuchsprozess“ für die zukünftige Organisation zu entwickeln. Am Anfang dieses Aufwuchsprozesses muss naturgemäß die Aufstellung eines Projektteams stehen, das den Aufwuchsprozess entwickelt, steuert und umsetzt.

Auch ein solcher Aufwuchsprozess ist hinsichtlich seines Ziels mit Risiken behaftet. Die Handlungsalternative 2.1 bietet ggü. den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 allerdings den Vorteil, dass ein Neuaufbau von Strukturen mit pragmatischen Lösungen ohne Rücksicht auf bestehende Strukturen möglich ist. Dies gilt z.B. für die Aufbauorganisation und eine Reihe von Prozessen vor allem im administrativen Bereich. Gleichwohl können auch in Handlungsalternative 2.1 derzeit bestehende Strukturen aus dem UBB und dem SUBV übernommen werden.

Für den in der Alternative 2.1 verbleibenden UBB grün bedeutet die Trennung

- die Weiterführung als Eigenbetrieb
- die Konzentration auf die für den Grün-/Friedhofsbereich relevanten Themen
- Die Unabhängigkeit des zeitlichen Umsetzungsprozesses UBB grün von dem „harten“ Datum 01.07.2018

6.1.5.3 Aufbau- und Optimierungsfähigkeit (bis Mitte 2018)

Im Zusammenhang mit der Ausgangssituation des UBB und der verbleibenden Zeit bis zum Beginn der Vorbereitungen der Neustrukturierung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung der Stadtgemeinde Bremen ist es fraglich, ob der UBB aus eigener Kraft die zu bearbeitenden Maßnahmen und Themengebiete bewältigen kann. Verzögerungen bei der Intensivierung und Umsetzung der beschriebenen Maßnahmen

sind kaum aufzuholen, zumal bereits ab 2017 erste Vorbereitungsmaßnahmen für die Neustrukturierung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung die laufende Optimierung überlagern werden. In Handlungsalternative 1.2 müsste in Ergänzung noch die vollständige Neuorganisation des UBB hin zu Spartenorganisation realisiert werden. Eine nachhaltige Weiterentwicklung der Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 mit dem Ziel der Neustrukturierung würde erst gegen Ende der Umsetzung der Optimierungsmaßnahmen des UBB möglich sein. Es zeigt sich mithin an dieser Stelle eine strukturelle Schwäche der Handlungsalternativen 1.1 und 1.2: Die im UBB verfügbare Kapazität und möglicherweise auch Qualifikationen für eine zügige, nachhaltige Entwicklung aus eigener Kraft fehlen in der Ausgangssituation. Ein Budget für die Unterstützung des laufenden Entwicklungsprozesses mit externer Unterstützung steht auf der anderen Seite derzeit nicht zur Verfügung.

Für die Realisierung der Handlungsalternativen 1.1 oder 1.2 wäre es unserer Einschätzung nach demnach erforderlich, die Entwicklung des UBB nachhaltig zu beschleunigen, um als Vorbereitung für die Neustrukturierung spätestens Anfang 2018 einen wesentlichen Teil der anstehenden Maßnahmen bearbeitet zu haben. Eine solche Beschleunigung der Entwicklung kann im Hinblick auf die Handlungsalternative 1.1 nur mit externer Unterstützung in erheblichem Umfang gelingen. Im Hinblick auf Handlungsalternative 1.2 wäre alternativ die sehr zeitnahe Realisierung der Vorstandsstruktur mindestens im kaufmännischen Bereich denkbar. Allerdings ist davon auszugehen, dass allein die Personalsuche bei sofortigem Beginn einen Zeitraum bis ins 3./4. Quartal 2016 erfordern würde. Infolgedessen bleibt auch für die Handlungsalternative 1.2 die Beschleunigung der Entwicklung nur über externe Unterstützung (z.B. Beratung, Leihmanagement) möglich.

Überdies bestehen für diesen Weg erhebliche Integrationsrisiken. Die Mitarbeiterschaft des UBB ist nicht durchgängig von der Erweiterung des UBB im Sinne der Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 überzeugt. Aus den geführten Interviews haben wir den Eindruck gewonnen, dass eine hinsichtlich ihrer Anzahl relevante, bereichs-unabhängige Gruppe von Mitarbeitern existiert, die eine Aufspaltung des heutigen UBB im Sinne von Handlungsalternative 2.1 präferiert. Ferner wird die Stimmung im UBB nicht durchweg als positiv und überdies negativ einer erheblichen organisatorischen Veränderung gegenüber eingeschätzt.

Vor dem Hintergrund, dass die Zusammenführung des ehemaligen Grünbereichs und der ehemaligen BEB bereits fünf Jahre zurückliegt, halten wir insbesondere die erste der o.g. Feststellungen für ein Indiz für ein nicht zu unterschätzendes Integrationsrisiko sowie für eine zusätzliche Belastung des Umsetzungsweges bis zum 01.07.2018 für die Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2.

Die Erfolgswahrscheinlichkeit dieser Handlungsalternativen wird aus den genannten Gründen als niedrig eingeschätzt.

Die Aufbau- und Optimierungsmöglichkeit bzgl. der Handlungsalternative 2.1 ist mit weniger Risiko möglich, zumal auf Grundlage der geführten Interviews (siehe Abschnitt 1) davon auszugehen ist, dass viele der zukünftigen Mitarbeiterschaft der AÖR diese Variante mittragen würden. Ferner ist die Variante hinsichtlich ihrer zukünftigen Struktur weniger komplex, was auch den Aufbau einfacher werden lässt. Die Erfolgswahrscheinlichkeit dieser Variante wird als gut eingeschätzt. Dennoch wäre auch

für die Handlungsalternative 2.1 nach einer grundsätzlichen Organisationsentscheidung zeitnah mit einem strukturierten Umsetzungsprozess und damit mit der Vorbereitung auf die Neustrukturierung zu beginnen.

6.1.5.4 Strategische Weiterentwicklung (über Mitte 2018 hinaus)

Mit der Neustrukturierung der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in der Stadtgemeinde Bremen sind sowohl in der Vorbereitungsphase bis Mitte 2018 als auch im Rahmen der Umsetzung nach Mitte 2018 erhebliche Aufgaben verbunden.

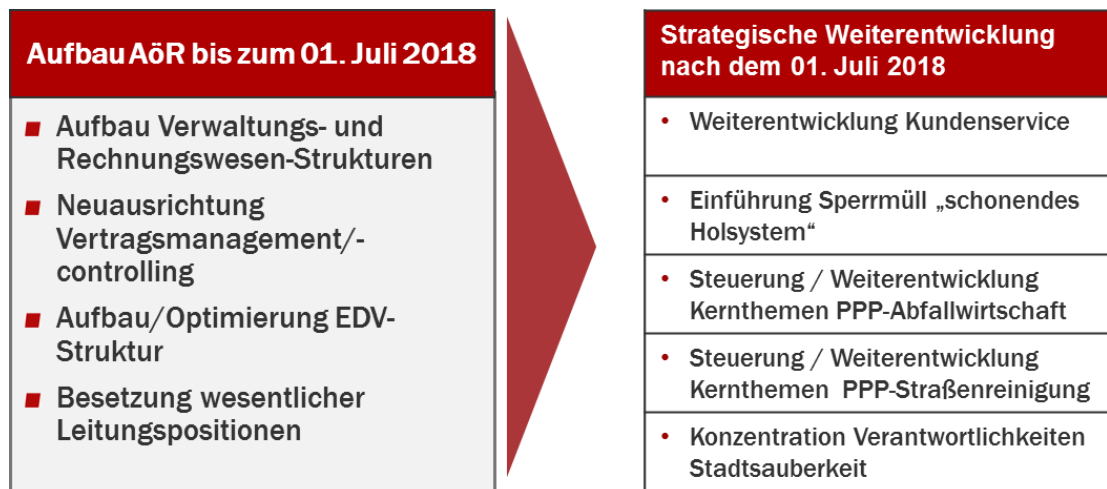


Abbildung 20: Neustrukturierung Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung: Aufgaben bis Mitte 2018 und nach Mitte 2018 (grober Überblick)

Der Umfang der Aufgaben bindet an sich bereits erhebliche Kapazitäten. Da die verfügbaren Kapazitäten für Entwicklungsaufgaben im UBB heute bereits eingeschränkt vorhanden sind, wird spätestens mit dem Beginn der Vorbereitungen auf Mitte 2018 eine Überlagerung der unterschiedlichen Aufgabenebenen (Optimierungs- und Vorbereitungsaufgaben) sowie eine erhebliche Verlangsamung der Bearbeitung resultieren. Die Realisierung des Beteiligungsmodells kann dazu führen, dass bislang eingeübte Strukturen und Wege völlig neu aufgebaut werden müssen, da davon ausgegangen werden muss, dass die operativen Leistungen grundsätzlich von einem anderen Unternehmen als der ENO/der Nehlsen-Gruppe erbracht werden könnten. Für die Realisierung neuer Strukturen bedarf es des umfangreichen Einsatzes aller Beteiligten. Das bedeutet, dass das Risiko für den Start der neuen Struktur von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 bereits sehr frühzeitig erheblich steigt. Für Handlungsalternative 1.2 ist mittelfristig eine Erhöhung der Kapazitäten vor allem im Bereich der Leitungsstruktur angedacht, so dass hier ein Ausgleich entstehen kann. Demgegenüber steht die höhere Komplexität der Handlungsalternative.

In Handlungsalternative 2.1 ist bereits frühzeitig eine Fokussierung auf die Kernbereiche und Themen der Neustrukturierung möglich. Das mindert das Risiko und erhöht die Erfolgswahrscheinlichkeit der Handlungsalternative.

Mittel- bis langfristig besteht für die Handlungsalternative 2.1 die Möglichkeit, im Anschluss an den nach normalem Verlauf in 3-5 Jahren zu erreichenden Regelbetrieb weitere Aufgaben zu übernehmen.

Grundsätzlich wären alle Handlungsalternativen so aufzubauen, dass auch etwaige organisatorische Änderungen nach dem Auslaufen der Verträge bzgl. des Beteiligungsmodells eine Weiterentwicklung der jeweiligen Organisation nicht hemmen.

6.1.6 Synergien

6.1.6.1 Synergien in den Verwaltungsbereichen

Hinsichtlich der Synergien unterscheiden sich die Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 nicht, weswegen sich die Bewertung auf den Vergleich der Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 auf der einen Seite und der Handlungsalternative 2.1 auf der anderen Seite bezieht. Zusätzlich sind Synergien nur in der Handlungsalternative 1.1 oder 1.2 realisierbar, da die Handlungsalternative 2.1 naturgemäß organisatorisch nicht auf die Realisierung von Synergien im Verwaltungsbereich ausgerichtet ist. Insofern ist die zu untersuchende Frage, ob in der Verwaltungsorganisation der Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 Synergien bestehen, die grundsätzlich eine Vorteilhaftigkeit dieser Handlungsalternative gegenüber Handlungsalternative 2.1 begründen können.

Synergien in den Verwaltungsbereichen könnten in den Funktionen:

- Einkauf/Vergabe
- Personal
- Finanzbuchhaltung
- Controlling
- EDV
- Allgemeine Verwaltung
- Revision
- Arbeitsschutz
- Datenschutz

bestehen. Synergien im Bereich **Einkauf/-material** könnten vor allem im Bereich der Beschaffung von Fahrzeugen und Geräte zwischen Grünbereich und Straßenreinigung bestehen. In Frage kommen Kleintransporter, Kleingeräte (z.B. Besen und Schaukeln), Arbeitskleidung, Laubgebläse sowie evtl. Mäher. Es handelt sich dabei weder um technisch komplexe noch um ständige/regelmäßige Beschaffungsvorgänge, weswegen die Synergien als nicht umfangreich einzuschätzen sind.

Im Bereich **Personalabrechnung** existieren keine substantiellen Synergien, da die Leistung ohnehin als Dienstleistung durch die Gesellschaft Performa-Nord erbracht wird. Für die **Personalbeschaffung und -verwaltung** besteht stets die Möglichkeit einer bereichsbezogenen (z.B. Personalbeschaffung für Abfallwirtschaft) oder funktionsbezogenen Organisation (z.B. Personalbeschaffung für gewerbliche Mitarbeiter), wobei die bereichsbezogene Organisation in der Regel die mit mehr Aufwand (Kapazität) verbundene, und nicht auf Synergien ausgerichtete Variante ist. Allerdings ist

der Unterschied zwischen funktionaler und bereichsbezogener Organisation der Personalbeschaffung/-verwaltung praktisch eher gering, da unter Berücksichtigung des Beteiligungsmodells die Anzahl gewerblicher Mitarbeiter in der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung der AöR klein ist und nur von einer geringen Mitarbeiterfluktuation auszugehen ist. Synergien wären auch in diesem Bereich nur in geringem Umfang realisierbar.

Die **Personalentwicklung** ist ein Bereich, in dem Synergien eine Rolle spielen. Allerdings ist der Bereich im UBB heute wenig ausgeprägt, so dass auch hier Synergien nur von untergeordneter Bedeutung sind. Eine echte Synergie in beiden Handlungsalternativen würde eine gemeinsame Personalentwicklung mit der Stadtgemeinde Bremen darstellen.

Der Bereich **Finanzbuchhaltung** ist in der Regel ein Bereich, in dem Synergien eine große Rolle spielen, da hier deutliche Größeneffekte auch in Verbindung mit dem Aufbau eines Internen Kontrollsystems (IKS)³⁷ erreicht werden können. Die Finanzbuchhaltungsorganisationen der beiden Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 und 2.1 hätten allerdings jeweils eine Größe, die für die Sicherung eines geordneten Internen Kontrollsystems ohne zusätzlichen Personal-/ Kapazitätsaufwand ausreichend wäre³⁸. Insofern entsteht hieraus für Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 kein deutlicher Vorteil. Mit wachsendem Volumen in der Finanzbuchhaltung (z.B. Anzahl Belege oder Buchungsvorgänge) ist überdies auch ein wachsender Automatisierungsgrad möglich. Dieser Vorteil durch größenbedingte Automatisierung ist in Handlungsalternative 1 für den Fall einer volumengerechten Kapazitätsausstattung des Bereichs relativ klein. Ein spürbar größerer Synergieeffekt ergibt sich bei Erbringung von Shared-Service-Center-Leistungen der AöR für die Beteiligungsgesellschaft(-en)³⁹.

Kostenrechnung und Controlling würden aufgrund der Notwendigkeit der Kenntnis der betrieblichen Prozesse durch den Controller/Kostenrechner grundsätzlich bereichsbezogen organisiert. Für die Bereiche Grün sowie Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung sowie für die AöR selbst wären jeweils Kapazitäten für Kostenrechnung und Controlling vorzusehen. Spürbare Synergieeffekte sind somit ebenfalls nicht zu erwarten.

Im Bereich der Kapazitäten des **EDV-Bereichs** sind grundsätzlich ebenfalls Größeneffekte für die Realisierung von Synergien ausschlaggebend. In größeren Organisationen mit umfangreichen EDV-Systemen und –anlagen lassen sich beispielsweise risikomindernde Vertretungsregelungen in der Betreuung eher und aufwandsneutraler aufbauen als in kleinen EDV-Bereichen. Durch die Hinzunahme der Bereiche Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 würden allerdings keine zusätzlichen Systeme zum bereits bestehenden Portfolio hinzukommen, da in diesen Bereichen, die heute im SUBV angesiedelt sind, lediglich

³⁷ Eine geordnete Organisation der Finanzbuchhaltung gemäß den Anforderungen des IKS erfordert eine Funktionstrennung, die bei kleinen Organisationen zu zusätzlichem Personalaufwand führen kann.

³⁸ Ein einfaches Internes Kontrollsystem in der Finanzbuchhaltung kann ab 3 bis 4 Mitarbeitern (Personen) realisiert werden.

³⁹ Das Umsatzvolumen des Grün-/Friedhofsbereichs (in 2014 rd. 31,8 Mio. Euro) ist im Verhältnis zum Umsatzvolumen der Beteiligungsgesellschaft(-en) (in 2014 rd. 64,75 Mio. Euro) deutlich kleiner, weswegen auch von einem deutlich geringeren finanzbuchhalterischen Arbeitsaufwand auszugehen ist.

mit üblicher Bürosoftware und weitestgehend nicht mit Spezialanwendungen gearbeitet wird. Insofern steigt auch der Betreuungsaufwand nur geringfügig. Spürbare Verbesserungen hinsichtlich der Synergien und des Risikos im EDV-Bereich können erst durch ein Outsourcing erreicht werden, da wirkliche Größenvorteile vor dem Hintergrund des Umfangs des EDV-Bereichs der Handlungsalternativen nicht in einer eigenen Organisation, sondern erst durch spezialisierte Dienstleister zu realisieren sind.

Im Bereich ERP-Systeme/Finanzbuchhaltung wird bzgl. des laufenden Aufwands eher in Handlungsalternative 2.1 ein Vorteil realisiert, da die beschriebene Aufspaltung der heutigen Systemwelt aus MS Dynamics (Navision) (UBB grün) und SAP (Neugründung AÖR) eine breitere Verteilung des Aufwands für die Systeme bedeutet (siehe Abschnitt 6.1.2.1). Dies bezieht sich auch auf die Nutzung bzw. die technische Struktur der ERP-Systeme. In der aktuellen Struktur wird ein erheblicher Aufwand für zwei unterschiedliche, mit einander verknüpfte EDV-Systeme betrieben. In Handlungsalternative 2.1 wird es aufgrund der Teilung der ERP-Struktur sowohl für den UBB grün als auch für die AÖR einfacher.

Synergetische Vorteile hat die Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 in Bezug auf einige weitere Systeme, da davon auszugehen sein wird, dass Systeme über die eigentliche Bürosoftware hinaus in Handlungsalternative 2.1 zusätzlich anzuschaffen sind. Dies könnte sich je nach Aufbau der Ablauforganisation in Handlungsalternative 2.1 und der technischen Ausstattung beispielsweise auf die heute eingesetzten Systeme:

- xFlow (Rechnungsprüfungsworkflow)
- Easy Archiv (elektronisches Archiv)
- Mitarbeiterportal (Anwesenheitserfassung)
- S-Firm (Bankensoftware)
- ArcServe (Datensicherung)
- Fortigate (Firewall)
- Fortimail (Mail-Security)
- Fortianalyzer (Logauswertung)
- Fortiauthenticator (Remotezugang)
- MS Exchange Server (Mailserver)
- MS SQL (Datenbankserver)
- SafeQ (Druckerpool-Management)
- Owncloud (Cloudserver Datenaustausch)
- NAGIOS (Netzwerküberwachung)
- PowerChuteNetworkShutdown (USV Management)
- MS WDS (Verteilungsmanagement Images)
- MSWSUS (MS Updatemanagement)
- MS Fileserver (Fileserver)

- MS Printserver (Druckerserver)

und den zugehörigen Administrationsaufwand beziehen, soweit die jeweiligen Preismodelle nicht ohnehin auf Nutzeranzahlen abstellen. Ein Teil des hieraus resultierenden Zusatzaufwands in Handlungsalternative 2.1 kann durch ein Outsourcing der EDV-Leistungen der AÖR kompensiert werden, da es sich bei den aufgeführten Systemen zu einem nicht unerheblichen Teil um Hintergrund- bzw. Unterstützungssysteme handelt. Gleiches gilt auch für ein notwendiges Rechenzentrum.

Im Bereich der **allgemeinen Verwaltung** bedeutet die Handlungsalternative 1.1 und 1.2 Synergievorteile in den Bereichen Empfang, Postverteilung, Telefonzentrale, etc., die in Handlungsalternative 2.1 unter Voraussetzung eines separaten Standorts für eine neu gegründete AÖR zusätzlich besetzt werden müssten, wobei unter Berücksichtigung des Arbeitsvolumens nicht von einer vollständigen Doppelung auszugehen ist.

Gleiches gilt im Prinzip für die Bereiche Arbeitsschutz, Datenschutz und Innenrevision⁴⁰, wobei mindestens der Datenschutz im UBB heute als Outsourcinglösung⁴¹ aufgebaut ist und die Wahrnehmung der Funktion für die betreffende Organisation nur einen geringfügigen Anteil eines VZÄ umfassen würde. Auch der Arbeitsschutz kann ausgelagert werden.

Es lässt sich feststellen, dass es grundsätzlich in einigen Bereichen der Verwaltung Synergien in Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 gibt, die in Handlungsalternative 2.1 nicht realisierbar wären. Der Umfang der Synergien ist allerdings gering und aus diesem Grund nicht entscheidungserheblich, zumal einige der synergiebedingten Einsparpotenziale auch in Handlungsalternative 2.1 durch andere Maßnahmen annähernd kompensiert werden können.

Etwaige Zusatzkosten im Bereich EDV werden in der quantitativen Bewertung berücksichtigt.

Viele der beschriebenen Synergien stehen allerdings unter dem Vorbehalt eines auskunftsgemäß bestehenden **Personalüberhangs** im heutigen Verwaltungsbereich des UBB. Besteht dieser Personalüberhang, sind auch die identifizierten, geringen Synergien in der Regel erst dann realisierbar, wenn der Personalüberhang nicht mehr besteht. Unter Berücksichtigung der Altersstruktur der Mitarbeiter im Verwaltungsbereich des UBB ist für den Abbau des Personalüberhangs durch Erreichen der Altersgrenze mit einem Zeitraum von bis zu 15 Jahren⁴² zu rechnen.

6.1.6.2 Synergien operative Bereiche

Synergiepotenziale mit der operativen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung der Stadtgemeinde Bremen entfallen in weiten Teilen, solange wesentliche Bereiche des operativen Geschäfts dieser Aufgaben in einer Beteiligungsgesellschaft unter Beteiligung eines privaten Dritten ausgeführt werden. Diese möglichen Synergiepotenziale haben somit keine Entscheidungsrelevanz.

⁴⁰ Der Bereich Innenrevision ist heute mit 0,15 VZÄ ausgestattet.

⁴¹ Mit dem Datenschutz wurden seitens des UBB die Fa. Datenschutz-Nord beauftragt.

⁴² Das Durchschnittsalter der Mitarbeiter im Verwaltungsbereich liegt heute bei rd. 50 Jahren.

Synergien in der Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 unter Einbeziehung der Straßenreinigung im Bereich Bremen-Nord, die heute vom UBB ausgeführt wird, stehen unter dem Vorbehalt der zukünftigen Zuordnung der Straßenreinigung Bremen-Nord.

Auskunftsgemäß bestehen heute Synergien zwischen dem Grünbereich und der Straßenreinigung Bremen-Nord in den Bereichen

- Winterdienst (insbesondere was die Wahrnehmung der Winterdienstbereitschaft sowie die operative Unterstützung des Winterdienstes durch den Grünbereich betrifft)
- Nutzung des Betriebshofs Bremen-Nord
- Nutzung der Werkstatt auf dem Betriebshof Bremen-Nord

Die mutmaßlichen Synergien im Bereich des Winterdienstes sind zunächst keine Synergien im eigentlichen Sinne. Vielmehr handelt es sich um eine Form der interorganisatorischen Zusammenarbeit. Überdies ergibt sich diesbezüglich keine typische Ausgangssituation in der Stadtgemeinde Bremen. Die Zusammenarbeit an dieser Schnittstelle spielt in vielen vergleichbaren Städten eine Rolle. Es ist mithin üblich, dass die verantwortliche Straßenreinigung im Winterdienst aufgrund des aufbautypischen, punktuellen, außerordentlichen Kapazitätsbedarfs von anderen operativen Bereichen der Stadt unterstützt wird. Zudem basiert diese Zusammenarbeit nicht zwingend auf der Organisation in einer gemeinsamen Rechtsform. Die Regelung der Unterstützung kann ohne Effektivitäts- oder Nutzenverluste auf vertraglicher Basis auf der Grundlage eines zwischen der für den Winterdienst zuständigen Gesellschaft und dem UBB grün abgestimmten Winterdienstplans erfolgen. Insofern sind die mutmaßlichen Synergiepotenziale nicht entscheidungserheblich.

Die Nutzung des Betriebshofs Bremen-Nord ist heute in wesentlichen Teilen bereichsorientiert aufgebaut, d.h., dass beispielsweise die Fahrzeuge der Bereiche in separaten Hallen abgestellt werden. Die Nutzung der Einrichtungen des Betriebshofs ist überdies nicht an eine gemeinsame Organisation gebunden. Denkbar ist ein Modell auf Vertragsbasis, in dem die Nutzung des Betriebshofs durch beide Organisationen für die AÖR auf Entgeltbasis regelbar ist.⁴³

Eine eigene Werkstatt für die Straßenreinigung in Bremen-Nord erscheint vor dem Hintergrund der Fahrzeug- und Geräteausstattung ohne nähere Prüfung als nicht wirtschaftlich. Insofern würde die vorhandene Werkstatt im UBB grün verbleiben und von einer in kommunaler Hand befindlichen Straßenreinigung Bremen-Nord auf der Basis von Verträgen mit genutzt werden. Auch hier liegen keine wesentlichen Synergievorteile vor.

In den geführten Interviews wurde zusätzlich benannt, in der Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 deutlich mehr Möglichkeiten zu haben, leistungsgeminderte Mitarbeiter in leistungsgerechten und sinnvollen Alternativtätigkeiten einsetzen zu können. Die Realisierung dieser Möglichkeit in Bezug auf Synergiepotenziale ist zum einen von der Anzahl zu erwartender leistungsgeminderter Mitarbeiter aus dem Grün- und Friedhofsbereich und zum anderen von der Anzahl an Positionen abhängig, die mit

⁴³ Ein solches Beispiel wird zwischen UBB und KNO auf dem Gelände der Deponie Blockland z.B. im Bereich der Nutzung der Sozialräume bereits praktiziert.

diesen leistungsgeminderten Mitarbeiter sinnvoll besetzt werden könnten. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass der größte Teil des operativen Geschäfts der Abfallwirtschaft/Straßenreinigung im Beteiligungsmodell organisiert ist.

Die Altersstrukturanalyse des Grün- und Friedhofsbereichs zeigt, dass der Altersdurchschnitt mit über 50 Jahren insgesamt sehr hoch ist. Rd. 30 Mitarbeiter (ca. 11% der Mitarbeiter des Grün- und Friedhofsbereichs) sind zum Untersuchungszeitpunkt älter als 55 Jahre. Ein Einsatz dieser Mitarbeiter ist beispielsweise in unterstützenden Funktionen auf den Betriebshöfen (z.B. Instandhaltung) oder als Mitarbeiter auf den rekommunalisierten Recycling-Stationen denkbar. Diese Bereiche für einen alternativen Einsatz haben aber erfahrungsgemäß nicht so viele Mitarbeiter⁴⁴, dass eine umfangreiche Beschäftigung einer hohen Anzahl an leistungsgeminderten Mitarbeitern umsetzbar ist. Zudem werden auf den Recycling-Stationen insbesondere Mitarbeiter mit der Qualifikation Ver-/Entsorger und ausgeprägten Kompetenzen im Kundenumgang benötigt. Somit ist dieses Potenzial zwar in geringem Umfang vorhanden, stellt aber kein strukturiertes und planbares Synergiepotenzial dar.

Im Resultat lässt sich feststellen, dass Synergien im operativen Bereich keine Vorteile für die Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2 darstellen.

6.1.7 Steuerbarkeit der Anstalt

6.1.7.1 Steuerung durch die Politik bzw. durch die senatorische Verwaltung/den Träger der Anstalt

Die Steuerung durch die Politik bzw. durch die senatorische Verwaltung/den Träger der Anstalt erfolgt auf Basis verschiedener, zum Teil zum Untersuchungszeitpunkt noch aufzubauender Regeln (z.B. Geschäftsordnung Verwaltungsrat) und Rechtsnormen (z.B. Landesgesetz Kommunalunternehmen, AöR-Ortsgesetz). In diesem Kontext werden im weiteren Verlauf des Vorhabens Grundlagen und Rahmenbedingungen für die Steuerung der Anstalt öffentlichen Rechts durch die Politik bzw. die senatorische Verwaltung/den Träger der Anstalt definiert und verabschiedet werden.

Die Ausgestaltung der Steuerung ist zunächst von der Ausgestaltung der AöR unabhängig. Grundzüge der Steuerung wie beispielsweise

- die Aufgabenverteilung zwischen AöR und Trägerkommune
- Informationsanforderungen und –rechte der Trägerkommune
- Rechte und Pflichten des Verwaltungsrats
- Rechte und Pflichten des Vorstands, insbesondere Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte

werden strukturell unabhängig von der organisatorischen Ausgestaltung der AöR und damit unabhängig von den Handlungsalternativen festgelegt.

Ein Unterschied zwischen den Handlungsalternativen ergibt sich hinsichtlich der Steuerung allerdings in der praktischen Umsetzung. Die Steuerung durch die Politik

⁴⁴ Die genaue Anzahl der Mitarbeiter der privat betriebenen Recycling-Stationen ist zum Untersuchungszeitpunkt nicht bekannt. Zudem ist zu erwarten, dass die Rekommunalisierung der Recycling-Stationen mit einem Mitarbeiterübergang des Bestandspersonals verbunden sein könnte.

bzw. die senatorische Verwaltung/den Träger der Anstalt kann in Bezug auf die Handlungsalternative 2.1 sehr gezielt auf die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung einerseits und den Friedhofs-/Grünbereich andererseits ausgerichtet werden. In den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 wird sich insbesondere das Aufsichts- und Steuerungsgremium Verwaltungsrat mit einem breiteren Spektrum an Aufgaben beschäftigen müssen. Dies bedeutet mindestens für die Mitglieder des einen Verwaltungsrats ein erhöhter Zeit- und Arbeitsaufwand oder u.U. eine Verzögerung im Entscheidungsprozess für den Fall, dass der Sitzungsrhythmus nicht der Themenvielfalt entsprechend ausgestaltet wird. Im Resultat ist demnach in Handlungsalternative 2.1 von einer sachlich gezielteren und zeitgerechteren Steuerungsstruktur auszugehen. Die Handlungsalternative 2.1 ist aus diesem Grund als positiver zu werten.

6.1.7.2 Innere Steuerung der AöR

Die Komplexität der inneren Steuerung der AöR wächst mit der Anzahl der Aufgaben innerhalb der AöR im Kontext der rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen:

- Gebührenrecht
- Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP)
- Haushaltsrecht des Landes Bremen (LHO) bzw. der Stadtgemeinde Bremen
- Handels-/Steuerrecht
- usw.

Die unterschiedlichen Rechtsnormen und Steuerungsanforderungen fordern bzgl. der zu erfüllenden Aufgaben in unterschiedlichem Zusammenhang separate Rechenwerke wie z.B.:

- Wirtschaftsplan
- Kosten-/Leistungsrechnung
- Gebührenkalkulation
- LSP-Kalkulation
- Finanzplanung /-steuerung
- Investitionsplanung /-steuerung

In Handlungsalternative 1.1 und 1.2 müssten die diversen Rechenwerke organisatorisch innerhalb eines internen/externen Rechnungswesens strukturiert, gepflegt und erstellt werden. Dies bedeutet hohe Anforderungen an die fachliche und technische Ausgestaltung des Rechnungswesens sowie eine hohe Qualifikation des vor allem im Bereich Kostenrechnung/Controlling beschäftigten Leitungs- und Fachpersonals.

Anforderungen an die innere Steuerung	Handlungs- alternative 1	Handlungsalternative 2	
		UBB	AöR
■ Wirtschaftsplan AöR inkl. Leistungsverträge	X	X	X
■ Gebührenkalkulation Abfall (Vor-/Nachkalkulation)	X		X
■ Gebührenkalkulation Friedhöfe (Vor-/Nachkalkulation)	X	X	
■ Kostenrechnung zur internen Steuerung	X	X	X
■ Separate Führung BGA (z.B. DSD/Werkstatt)	X	X	X
■ LSP-Kalkulation (z.B. Grünleistungen)	X	X	
■ Beteiligungs-/Vertragscontrolling	X		X
■ weitere			

Abbildung 21: Anforderungen an die innere Steuerung in den Handlungsalternativen

In Handlungsalternative 2.1 müssten einige der relevanten Rechenwerke doppelt, aber durch unterschiedliche Rechnungswesen-Organisationen geführt werden (z.B. Wirtschaftsplan). Dennoch würde die Komplexität des Rechnungswesens insgesamt sinken, da mit der organisatorischen Trennung auch die aufgabenspezifischen Rechenwerke zu trennen sind. Die geringere Komplexität des Rechnungswesens insbesondere für die Leitungsorganisation bedeutet auch einen geringeren Aufwand in der Vorbereitung und der fachlichen sowie technischen Ausgestaltung des Rechnungswesens.

6.1.7.3 Steuerung der Beteiligungsgesellschaft(-en)

Die Steuerung der Beteiligungsgesellschaft(-en) steht nicht in Abhängigkeit von der organisatorischen Ausgestaltung der AöR. Insofern stellt die Steuerung der Beteiligungsgesellschaft kein Unterscheidungskriterium zwischen den Handlungsalternativen dar.

6.1.8 Sonstige Bewertungskriterien

6.1.8.1 Außendarstellung der AöR

Zum Untersuchungszeitpunkt ist die Wahrnehmung der Themen Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in der Stadtgemeinde Bremen uneinheitlich. Auskunftsgemäß wird die Entsorgung Nord (ENO) der Nehlsen-Gruppe als der Akteur in Sachen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in Bremen wahrgenommen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass

- die Zuständigkeiten innerhalb der Organisation der Stadtgemeinde Bremen verteilt sind
- die ENO ein eigenes Kundenservicecenter betreibt, das z.B. in Bezug auf den Behältertausch Ansprechpartner des Bürgers ist
- das Bremer Stadtbild bzgl. der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in weiten Teilen von Fahrzeugen der Nehlsen-Gruppe bestimmt wird

Mit der Marke EKO (Entsorgung kommunal) hat der SUBV gemeinsam mit dem UBB eine Dachmarke für die Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in Bremen zu etablieren versucht. Die zum großen Teil privatwirtschaftlich betriebenen Recycling-Stationen der Stadtgemeinde sind im Corporate Design der Marke EKO gestaltet. Eine nachhaltige Vermittlung der Verantwortung der Stadtgemeinde für die Aufgaben

Abfallwirtschaft und Straßenreinigung konnte auf diesem Weg auskunftsgemäß nicht vollständig erreicht werden.

Im Zusammenhang mit der mittel- bis langfristigen Bedeutung der Neustrukturierung der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung für die Bürger der Stadtgemeinde Bremen ist aber die Marke der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung bzw. die entsprechende Außendarstellung dieser Neustrukturierung von großer Bedeutung. Das Ziel, eine neue Struktur in kommunaler Hand aufzubauen und mittel- bis langfristig weiterzuentwickeln, impliziert, dass auch die Organisation, die das Vorhaben in Zukunft voranzutreiben hat, von den Bürgern als ihr Ansprechpartner für Themen der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung wahrgenommen werden muss. Das bedingt den Aufbau einer Dienstleistungsmarke.

Die Dienstleistungsmarke Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung stellt in diesem Zusammenhang ein Versprechen der Stadtgemeinde Bremen bzw. der AöR ggü. ihren Bürgern dar, Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit in geeigneter Qualität zu annehmbaren Preisen/Gebühren zur Verfügung zu stellen. Der Aufbau einer Dienstleistungsmarke benötigt somit u.a.

- Markenvertrauen der Bürger in die Marke
- ein glaubhaftes Markenimage/eine Markenidentität
- eine geeignete Markenarchitektur
- eine Strategie zur Etablierung der Marke
- hohe Qualität der Leistungserbringung und Qualitätskontinuität
- Gebührenstabilität

Ziel ist die mittel- bis langfristige Stärkung der Wahrnehmung und des Vertrauens der Bürger in ihre Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung als Aufgabe in kommunaler Hand.

Hinsichtlich des Markenaufbaus und der Markenführung hat die Handlungsalternative 2.1 Vorteile ggü. den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2. Die Handlungsalternative 2.1 stellt einen Neustart der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung in der Stadtgemeinde Bremen dar, während die Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 dieses Markenimage weniger nachvollziehbar repräsentieren würden. Die Dienstleistungsmarke würde überdies in den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 entweder als Dach-/Unternehmensmarke „UBB AöR“ oder als Teilmarke „Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung“ innerhalb der UBB AöR ausgeprägt werden. In beiden Fällen hat auch das Image der weiteren Aufgaben wie Grün- und Friedhofspflege Auswirkungen auf die Dienstleistungsmarke. Der Markenaufbau und die Markenführung wäre auch vor diesem Hintergrund in Handlungsalternative 2.1 einfacher.

6.1.8.2 Konsequenzen der Handlungsalternativen

Die Konsequenzen und Auswirkungen der Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 sind in den vorangegangenen Abschnitten hinreichend beschrieben worden. Nicht unberücksichtigt bleiben darf allerdings, dass aus Handlungsalternative 2.1 zukünftig mit der AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung sowie einem Eigenbetrieb UBB

grün zwei Betriebe resultieren. Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit des Eigenbetriebs UBB grün auch nach Auslagerung von Aufgaben in eine AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung ist zu klären:

- Welche Maßnahmen müssen fortgesetzt oder neu ergriffen werden, um den Weg des UBB grün in Bezug auf seine Optimierungsanstrengungen fortzusetzen?
- Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um den UBB grün auch nach der Ausgliederung von Aufgaben der Abfallwirtschaft sowie der Stadtsauberkeit/-reinigung im Regelbetrieb weiterzuführen?
- Welche Maßnahmen können ergriffen werden, um die mit der Ausgliederung der Aufgaben verbundenen Schwierigkeiten zu überwinden (z.B. Change-Management)?

Auch diese Themen sind in Bezug auf den Kontext der Neustrukturierung mindestens in einigen Teilen als zeitkritisch zu betrachten.

6.1.9 Zusammenfassung der qualitativen Bewertung

Im Resultat der qualitativen Bewertung ergibt sich eine klare Vorteilhaftigkeit der Handlungsalternative 2.1. Sie steht für ein ausgewogenes Verhältnis von Entwicklungs-herausforderungen und Komplexität im Einklang mit einer normalen Führungsstruktur. Die Alternative hat überdies den Vorteil, strukturell gebührenfinanzierte Bereiche zusammen zu führen. Schließlich hätte auch der verbleibende UBB grün bessere Möglichkeiten, sich auf sein Kerngeschäft und die damit verbundenen Herausforderungen zu konzentrieren.

Die Handlungsalternative 1.1 steht vor sehr großen Entwicklungs-herausforderungen, die mit der vorgesehenen Führungsstruktur nur unter Inkaufnahme eines hohen Risikos bewältigt werden können. Die Umsetzbarkeit der Neustrukturierung hat nur eine geringe Erfolgswahrscheinlichkeit.

Die Handlungsalternative 1.2 birgt noch größere Entwicklungs-herausforderungen, da zunächst eine vollständige Neuorganisation des UBB erfolgen muss. Sie wäre aber aufgrund der dann verbesserten Führungsstruktur für die Zukunft besser aufgestellt als Handlungsalternative 1.1. Dennoch wirkt sich die erhöhte Komplexität der Führungsstruktur negativ auf die Erfolgswahrscheinlichkeit der Neustrukturierung aus.

Bewertungs-kriterien	Detaillierung	Handlungs-alternative 1.1	Handlungs-alternative 1.2	Handlungs-alternative 2.1
<ul style="list-style-type: none"> ■ Organisatorische Aspekte 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nutzbarkeit vorh. Strukturen ■ Entwicklungs-herausforderungen ■ Führungsstruktur 	-	~	+
<ul style="list-style-type: none"> ■ Personelle Aspekte 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Führungspersonal ■ Auswirkungen Arbeitsverhältnisse ■ Einfluss Arbeitsplatzsicherung 	-	~	~
<ul style="list-style-type: none"> ■ Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Finanzierung der Hauptleistungen 	-	-	+
<ul style="list-style-type: none"> ■ Umsetzbarkeit (inkl. Post-Merger-Prozess) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufnahmefähigkeit ■ Veränderungs-/Opt.-fähigkeit ■ Strategische Weiterentwicklung 	-	-	+
<ul style="list-style-type: none"> ■ Synergien 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Synergien Verwaltung ■ Synergien Politik 	~	~	~
<ul style="list-style-type: none"> ■ Steuerbarkeit der Anstalt 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Steuerung durch Politik/Träger ■ Innere Steuerung der AöR ■ Steuerung Beteiligungsgesellschaft 	~	~	+
<ul style="list-style-type: none"> ■ sonstige 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Branding 	~	~	+
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ergebnis 		-	~	+

Abbildung 22: Darstellung des Ergebnisses der qualitativen Bewertung

Unterzieht man das abgeleitete Ergebnis einer Sensitivitätsanalyse, in dem beispielsweise die gleichgewichtete Variante (siehe Abschnitt 6.1.1) durch Varianten mit einer Gewichtung der einzelnen Bewertungskriterien ersetzt, ergibt sich kein verändertes Ergebnis.

Die Sensitivität wurde unter Berücksichtigung zweier denkbarer Gewichtungen überprüft. Es wurden zum einen Kriterien stärker gewichtet, die organisatorische Themen in den Vordergrund stellen, mithin also für die Handlungsalternative 2.1 von Bedeutung sind. Zum anderen wurden Kriterien stärker gewichtet, die die Vorteile der

Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 wie z.B. Synergien, personelle Aspekte oder Wirtschaftlichkeit in den Vordergrund stellen.



Abbildung 23: Sensitivitätsanalyse der Ergebnisse der qualitativen Bewertung

Es ergibt sich hieraus keine Abweichung zum nicht gewichteten Ergebnis.

6.2 Teil 2: quantitative Bewertung der Handlungsalternativen

6.2.1 Grundsätzliches

Nachfolgend werden die zu erwartenden wirtschaftlichen Effekte der verschiedenen Handlungsalternativen betrachtet. Zu diesem Zweck erfolgt eine Wirtschaftlichkeitsanalyse, in deren Rahmen die maßgeblichen Kostenunterschiede der Handlungsalternativen prognostiziert werden.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung umfasst

- Einmalkosten, die aufgrund der Änderung der Rechts- und Organisationsform entstehen

sowie

- laufende Betriebskosten pro Jahr aus der Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation.

Zur Vereinfachung der Aussagen beschränkt sich die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der Alternativen ausschließlich auf Kostenunterschiede der Alternativen im Vergleich zueinander. Basis des Vergleichs sind jeweils die entscheidungsrelevanten Kostenunterschiede zwischen den Handlungsalternativen.

	Alternative 1.1	Alternative 1.2	Alternative 2
Einmalkosten (in Euro) (= einmalige im Zusammenhang mit der Änderung der Rechts- und Organisationsform stehende Kosten) u.a.: • Rechts-Beratungskosten • Gründungskosten • Integrationskosten • Grunderwerbsteuer	X	X	X
lfd. Kosten (in Euro pro Jahr) (= im Regelbetrieb jährlich zu erwartende Kostenunterschiede aus der Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation) u.a.: • Personalkosten • EDV-Kosten • Umsatzsteuer	X	X	X

vs. vs.

Abbildung 24: Vergleich der entscheidungsrelevanten Kostenunterschiede zwischen den Handlungsalternativen

Die Unterschiede bei den Einmalkosten und den laufenden Betriebskosten pro Jahr ergeben sich auf Basis einer qualifizierten Schätzung vor dem Hintergrund des verfügbaren Informationsstands für die Handlungsalternativen zum Untersuchungszeitpunkt. Bei der Abschätzung sind wir von einem normalen, störungsfreien Umsetzungsprozess sowie einer mittleren Beratungs-/Betreuungsintensität ausgegangen. Stadtinterne Projektkosten (z.B. für Projektzeiten, Projektmanagement) sind nicht enthalten.

Alle hier angegebenen Beträge verstehen sich brutto, das heißt bei vorsteuerbehafteten Positionen inkl. der gesetzlichen Mehrwertsteuer.

6.2.2 Einmalkosten

Die einmaligen wirtschaftlichen Effekte aus der Veränderung der Rechts- und Organisationsform resultieren aus Kosten für:

- Rechtliche Beratung
- Integration
 - Vorlauf Leitungsfunktionen (6 Monate Vorlauf)
 - Teambuilding
 - Post Merger Beratung
- Steuerliche/bilanzielle Beratung
- EDV
- Organisationsberatung
- Beratung für rechtskonforme Abrechnungen (LSP-Kalkulation)
- Umzug der Verwaltung
- Personalbeschaffung
- Grunderwerbsteuer für den Fall der Übernahme von Grundstücken und Gebäuden
- Kapitalertragssteuer für die Auflösung von BgA
- notarielle Beurkundungen.

Dabei werden lediglich jene Kosten berücksichtigt, welche durch die Umsetzung der Handlungsalternativen zusätzlich entstehen. Kosten die hingegen unabhängig von der Umsetzung der Handlungsalternativen sind, werden hierbei nicht berücksichtigt. Die organisatorische Fortentwicklung des Grünbereichs ist beispielsweise unabhängig von den Handlungsalternativen vorgesehen. Die hierfür erforderlichen Kosten werden daher nicht in den Vergleich der Alternativen einbezogen. Bei der Betrachtung der Kosten für die Post Merger Beratung sowie der Organisationsberatung wurde berücksichtigt, dass Teile des Zentralbereichs derzeit nach Fachbereichen (Grün / Abfallwirtschaft / Straßenreinigung) strukturiert sind, woraus u.E. in der Handlungsalternative 1.2 ein erhöhter (wegen notwendiger Integration) und in Handlungsalternative 2.1 ein reduzierter Aufwand (wegen einfacherer Trennungsmöglichkeit) resultiert.

Mehrkosten im Zusammenhang mit **rechtlicher Beratung** ergeben sich in den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2, insbesondere aufgrund zusätzlich entstehender Leistungsbeziehungen für den Grünbereich und entsprechender Vertragsgestaltung in Höhe von etwa 30 T€. Demgegenüber steht ein Aufwand von etwa 10 T€ für die Erarbeitung von Leistungsverträge zwischen AöR und UBB in der Handlungsalternative 2.1. Die sich daraus ergebenden Mehrkosten betragen rd. 20 T€ in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2.

Die **Integrationskosten** beinhalten sowohl Vorlaufkosten für das Leitungspersonal (6 Monate Vorlauf) als auch Sachkosten für die Durchführung von Teambuilding-Maßnahmen und Kosten für die Post Merger Beratung.

- Unterschiede in den **Vorlaufkosten für das Leitungspersonal** ergeben sich durch die zusätzlich benötigten Vorstände inkl. Sekretariat in den Handlungsalternativen 1.2 bzw. 2.1 für einen Zeitraum von 6 Monaten vor Umwandlung. Für die Handlungsalternative 1.2 betrifft dies vier zusätzlich erforderliche Kapazitäten in einem Umfang von etwa 180 T€ sowie für die Handlungsalternative 2.1 zwei zusätzliche Kapazitäten in Höhe von ca. 90 T€.
- Mehrkosten im Bereich der **Sachkosten für Teambuilding-Maßnahmen** resultieren aus Teambuilding-Veranstaltungen, Führungskräfte-Klausuren bzw. Seminaren in Abhängigkeit von der Organisationsgröße, vor allem bei den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2. Dabei werden Kosten von etwa 40 T€ in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 sowie von rd. 10 T€ in der Handlungsalternative 2.1 für wahrscheinlich gehalten, sodass die Mehrkosten in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 ca. 30 T€ betragen.
- Kostenunterschiede bei der **Post Merger Beratung**, die aus dem Zusammenschluss bzw. der Erweiterung des UBB resultieren, sind ebenfalls abhängig von der jeweiligen Organisationsgröße. Entsprechende Mehrkosten in Höhe von rd. 85 T€ werden insbesondere bei den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 erwartet. Dies geht aus den zu erwartenden Kosten von etwa 125 T€ in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 sowie ca. 40 T€ in der Handlungsalternative 2.1 hervor.

Ein Mehraufwand im Hinblick auf die **steuerliche/bilanzielle Beratung** ist u.a. aufgrund umfassenderer Begleitung der AöR-Gründung in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 von rd. 45 T€ erforderlich. Dieser ergibt sich aus den Kosten von etwa 60 T€ in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 und 15 T€ in der Handlungsalternative 2.1.

Einen zusätzlichen Aufwand hinsichtlich der Kosten der Veränderung der **EDV-Struktur** erzeugt in der Handlungsalternative 2.1 der Umzug des SAP-Systems bzw. die Notwendigkeit Kapazitäten aus dem heutigen EDV-Bereich des UBB abzugeben. Dieser Mehraufwand beträgt in der Handlungsalternative 2.1 etwa 50 T€.

Zusätzliche Kosten der **Organisationsberatung** für die Begleitung der organisatorischen Veränderung entstehen in Handlungsalternative 1.2 aufgrund der umfassenden Reorganisation des UBB im Zusammenhang mit der Integration der Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst in den UBB und der damit verbundenen erforderlichen Neuausrichtung des heutigen Zentralbereichs in Höhe von rd. 250 T€. In Handlungsalternative 2.1 fallen ebenfalls zusätzliche Kosten von etwa 100 T€ für Organisationsberatung vor dem Hintergrund der erforderlichen Trennung des Zentralbereichs UBB und des Neuaufbaus der Organisation der AöR an.

Für die Schaffung von rechtssicheren Strukturen für die **preisrechtliche Kalkulation und Abrechnungslogik** ergibt sich in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2, wegen den zusätzlichen Leistungsbeziehungen im Grünbereich - ein erhöhter Beratungsaufwand von ca. 30 T€. In diesem Zusammenhang entstehen Kosten in den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 von ca. 60 T€. In der Handlungsalternative 2.1 ergeben sich Kosten für die Schaffung rechtsicherer Strukturen für die preisrechtliche Abbildung und Kalkulation der Leistungsbeziehung zwischen UBB grün und der AöR in Höhe von etwa 30 T€.

Für die Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 entstehen im Vergleich weitere Mehrkosten hinsichtlich des **Umzugs der Verwaltung**, da hier ein Umzug des gesamten UBB erforderlich ist, sofern die Verwaltung an einem Standort verortet sein soll (siehe Abschnitt 6.1.2.1). Dies beinhaltet in der Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 Kosten von rund 50 T€ für den Umzug des gesamten UBB. Für die Handlungsalternative ergeben sich aufgrund des lediglichen Teilumzuges von Mitarbeitern des UBB Kosten von ca. 20 T€. Die Mehrkosten in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 belaufen sich daher auf etwa 30 T€.

Darüber hinaus ergeben sich Mehrkosten für die **Personalbeschaffung** in den Handlungsalternativen 1.2 und 2.1 wegen dem zusätzlichen Bedarf an Personal für u.a. Leitung und Sekretariat in Höhe von ca. 125 T€ für 5 Kapazitäten in der Handlungsalternative 1.2 bzw. rd. 100 T€ für 4 Kapazitäten in der Handlungsalternative 2.1.

Die nachfolgenden Ausführungen zur Grunderwerbsteuer und Kapitalertragssteuer basieren auf der steuerlichen Auskunft der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young GmbH.

Die Übertragung von Grundstücken und Gebäuden auf eine neue rechtliche Einheit unterliegt grundsätzlich der **Grunderwerbsteuer**. Bei Grundstücks- und Gebäudeübertragungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts besteht unter gewissen Voraussetzungen nach § 4 Nr. 1 GrEStG eine Steuerbefreiung.

Bei der Übertragung von hoheitlichen Aufgaben (Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Friedhofswesen, Abwasser) auf eine AöR ist die damit verbundene Übertragung von Liegenschaften, die für die entsprechende hoheitliche Aufgabe genutzt werden, grundsätzlich grunderwerbsteuerbefreit. Bei Liegenschaften, die dem Bereich Grünflächen zuzuordnen sind, besteht nach einer ersten Einschätzung das Risiko, dass Grunderwerbsteuer beim Übertrag anfällt. Gegebenenfalls besteht jedoch die Möglichkeit zu argumentieren, dass die Grünpflege als „Teilaufgabe mit öffentlichem Charakter“ auf die AöR übergeht bzw. diese als unterstützende Tätigkeit zu den übrigen übergehenden Aufgaben gesehen wird und somit die Grunderwerbsteuerbefreiung greift. Diese Möglichkeit sollte durch Abstimmung mit der Finanzverwaltung und Einholung einer verbindlichen Auskunft ausgelotet werden.

Soweit Betriebe gewerblicher Art (BGA) Grundstücke und Gebäude überwiegend/ausschließlich nutzen (u.a. Krematorium) besteht Grunderwerbsteuerpflicht bei der Übertragung der Liegenschaften. Werden Grundstücke und Gebäude teilweise vermietet (sog. Vermögensverwaltung), kann es auch insoweit zur Entstehung von Grunderwerbsteuer kommen.

Unabhängig davon ist in allen Fällen jedoch noch eine vertiefte Einzelprüfung (insbesondere bezüglich der genauen Nutzung der Grundstücke und Gebäude) erforderlich.

Hinweis: Die grunderwerbsteuerliche Konzernklausel (§ 6a GrEStG), nach der Umstrukturierungen im Konzern von der Grunderwerbsteuer ausgenommen werden, ist vorliegend aus verschiedenen Gründen nicht anwendbar. Zum einen fällt die Umwandlung eines Eigenbetriebs in eine AöR nicht in den Anwendungsbereich des Umwandlungsgesetzes. Weitere Voraussetzung wäre, dass an dem Rechtsvorgang ausschließlich ein herrschendes und ein oder mehrere von dem herrschenden Unterneh-

men abhängige Gesellschaften beteiligt sind. Das herrschende Unternehmen muss fünf Jahre vor und fünf Jahre nach dem Rechtsvorgang unmittelbar oder mittelbar zu mindestens 95% an der abhängigen Gesellschaft beteiligt sein. An einer AöR gibt es jedoch keine Anteile im gesellschaftsrechtlichen Sinne, so dass diese Voraussetzung nicht erfüllt werden kann. Außerdem müssten die Anteile im unternehmerischen Bereich der Stadt Bremen gehalten werden. Bei einer Neugründung ist die Vorbehaltsfrist zudem nach Auffassung der Finanzverwaltung nie erfüllt.⁴⁵

Für die nachfolgende Abschätzung der Grunderwerbsteuerbelastung wurde ein vorsichtiger Ansatz gewählt, der die komplette Einbeziehung der in Betracht kommenden Grundstücke und Gebäude im Grünbereich und mit BgA-Nutzung (u.a. Krematorium) berücksichtigt.

Eine genaue Bewertung der betreffenden Grundstücke und Gebäude im Grünbereich und in den BgA's nach §§ 151, 179, 183ff. BewG ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich.

Die Bewertung der Grundstücke erfolgt daher absprachegemäß grob durch den Ansatz von Bodenrichtwerten in Bandbreiten ausgehend von einer gesamten Fläche der betreffenden Grundstücke von rund 30 Tm²:

- unterer Wert: 15 €/m²
- mittlerer Wert: 30 €/m²
- oberer Wert: 50 €/m².

Bei der Ermittlung des Gebäudesachwertes ist in der Regel von den Regelherstellungskosten des Gebäudes (abzüglich einer Alterswertminderung) auszugehen. Vereinfacht werden für die Zwecke dieses Gutachtens die Gebäude mit dem handelsrechtlichen Restwert angesetzt. Dieser beträgt in Summe etwa 1,65 Mio. € für die betreffenden Gebäude.

Der Grunderwerbsteuersatz beträgt im Land Bremen 5%. In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass die Beträge für die Grunderwerbsteuer letztlich dem Land Bremen zufließen. Diese werden allerdings im Länderfinanzausgleich angerechnet.

⁴⁵ Es gibt allerdings mittlerweile Rechtsprechung von Finanzgerichten, nach denen in Neugründungsfällen keine Vorbehaltsfrist erfüllt werden muss. Die Revision ist jedoch noch beim BFH anhängig.



Insgesamt stellen sich die so ermittelten Bandbreiten der Belastungen mit Grunderwerbsteuer wie folgt dar:

	Alternativen 1 Umwandlung UBB (GrEST Grünbereich/ BgA Friedhöfe)	Alternative 2 Neugründung AöR
Kein Anfall von GrEST	0 T€	0 T€
Unterer Wert	105 T€	0 T€
Mittlerer Wert	128 T€	0 T€
Oberer Wert	159 T€	0 T€

Abbildung 25: Bandbreiten der Belastungen mit Grunderwerbsteuer

Alternativ könnte zur Vermeidung der Grunderwerbsteuer überlegt werden, die betreffenden Grundstücke und Gebäude nicht mit zu übertragen, sondern an die AöR zu verpachten. Unter Umständen kann auch bei einer Verpachtung von Grundstücken und Gebäuden an die neue Einheit Grunderwerbsteuer ausgelöst werden (Übergang der Verwertungsbefugnis auf den Pächter), dies allerdings in Abhängigkeit von der Ausgestaltung des Pachtvertrags.

Bei der Umwandlung des UBB in eine AöR (Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2) fallen keine **Notarkosten** an. Werden in der Handlungsalternative 2.1 Grundstücke und Gebäuden des UBB, die der Abfallentsorgung/Straßenreinigung dienen, auf die neue AöR übertragen, fallen Notargebühren nach dem ermäßigten Gebührensatz (§ 91 GNotKG), die sich bei einem Geschäftswert von über 1 Mio. € um 60 % ermäßigen, an.⁴⁶ Sie ergeben sich unter Berücksichtigung der in Betracht kommenden Grundstücke und Gebäude der Straßenreinigung und der Deponie. Die Bewertung der Grundstücke und Gebäudesachwerte der Straßenreinigung erfolgt analog der Vorgehensweise zur Bestimmung der Grunderwerbsteuer. Die zugrunde gelegte Fläche beträgt rund 23 Tm² und der Restwert der betreffenden Gebäude ca. 1,5 Mio. €. Die Grundstücke und Gebäude des Bereiches Deponie werden vereinfacht mit dem handelsrechtlichen Restwert angesetzt und betragen in Summe etwa 5,7 Mio. €. Die sich daraus ergebenden Kosten für notarielle Beurkundungen von rund 45 T€ bis 50 T€ sind den Einmalkosten zuzurechnen.

Neben der Grunderwerbsteuer kann es infolge der Aufdeckung von stillen Reserven in BgA zu einer Belastung mit Körperschaft-/Gewerbe- und **Kapitalertragsteuer** (KESt) kommen. Auskunftsgemäß sind in den BgA keine stillen Reserven vorhanden, so dass insofern keine Steuerbelastung resultiert. Die BgA Regenerative Energien und BgA Krematorium weisen zum 31. Dezember 2013 positive Neurücklagen aus (23 T€ bzw. 96 T€). Diese unterliegen einem ermäßigten Steuersatz gem. § 43a EStG in Höhe von 15 % des Kapitalertrags zzgl. des Solidaritätszuschlags (5,5 % der Kapitaler-

⁴⁶ nach rechtlicher Auskunft der Rechtsanwaltskanzlei Büsing, Müffelmann & Theye Rechtsanwälte in Partnerschaft mbB und Notare

tragsteuer). Unter der Prämisse, dass diese Bestände auch zum Zeitpunkt der Umwandlung bestehen, käme es insofern infolge der Auflösung der BgA zu einer Belastung mit Kapitalertragsteuer von 3,6 T€ bzw. 15 T€. Die Steuerbelastung aus der Auflösung des BgA Regenerative Energien ist in diesem Zusammenhang für alle Handlungsalternativen relevant. Im Gegensatz dazu ist die Ertragssteuerbelastung aus der Auflösung des BgA Krematorium nur in den Handlungsalternativen 1.1 und 1.2 von Bedeutung. Daraus ergibt sich eine Mehrbelastung in Höhe von rund 15 T€ in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2.

Die folgende Übersicht stellt die Kostenunterschiede der Handlungsalternativen im Rahmen der Einmalkosten zusammengefasst dar.

Position	Mehrkosten im Vergleich zur Alternative		
	1.1 T€	1.2 T€	2.1 T€
1	2	3	4
rechtliche Beratungskosten	+ 20	+ 20	
Integrationskosten			
- Vorlaufkosten Leitung		+ 180	+ 90
- Sachkosten Teambuilding	+ 30	+ 30	
- Kosten Post Merger Beratung	+ 85	+ 85	
steuerliche/bilanzielle Beratung	+ 45	+ 45	
EDV-Kosten			+ 50
Organisationsberatung		+ 250	+ 100
Beratung LSP-Kalkulation	+ 30	+ 30	
Umzug Verwaltung	+ 30	+ 30	
Kosten Personalbeschaffung		+ 125	+ 100
Summe	+ 240	+ 795	+ 340
Kapitalertragsteuer	+ 15	+ 15	
Summe	+ 255	+ 810	+ 340
Notarkosten			
Minimum			+ 45
Maximum			+ 50
Summe			
Minimum	+ 255	+ 810	+ 385
Maximum	+ 255	+ 810	+ 390
Grunderwerbsteuer			
Minimum	+ 0	+ 0	
Maximum	+ 159	+ 159	
Summe			
Minimum	+ 255	+ 810	+ 385
Maximum	+ 414	+ 969	+ 390

Abbildung 26: Darstellung der Kostenunterschiede der Handlungsalternativen bei den Einmalkosten

Die Einmalkosten (ohne Grunderwerbsteuer) der Handlungsalternative 1.2 sind rund 420 – 550 T€ höher als bei den Alternativen 1.1 und 2.1.

Schwerpunktmäßig ergeben sich die Differenzen in den Einmalkosten aufgrund

- dem umfassenderen Bedarf an externer Unterstützung (rechtliche Beratungskosten, steuerliche/bilanzielle Beratung, Organisationsberatung, Beratung LSP-Kalkulation) zur Umsetzung der AöR,
- der Notwendigkeit leitendes Personal bereits vor der Leistungserbringung einzustellen (Integrationskosten – Vorlaufkosten Leitung, Kosten Personalbeschaffung)
- der ggf. anfallenden Grunderwerbsteuer für die Übernahme von Grundstücken und Gebäuden.

6.2.3 Laufende Betriebskosten

Dauerhafte wirtschaftliche Effekte aus der Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation resultieren aus veränderten

- Personalkosten (inkl. Arbeitsplatz)
- EDV-Kosten
- Prüfungskosten
- Umsatzsteuer.

Im Rahmen der Betrachtung der Kostenunterschiede auf der Ebene der **Personalkosten** stellt die Kombination aus dem Personal IST des UBB sowie dem Personal IST der beteiligten Bereiche des SUBV zum Untersuchungszeitpunkt die Ausgangsbasis dar. Zudem wird der aufgrund der Veränderung der Aufbau- und Ablauforganisation hinsichtlich der Handlungsalternativen erforderliche strukturelle Mehrbedarf an zusätzlichen Personalkapazitäten berücksichtigt. In diesem Zusammenhang entstehen höhere Personalkosten von rd. 440 T€ p.a. in der Handlungsalternative 1.2 durch ca. 5 zusätzliche Kapazitäten in den Bereichen Vorstand, Rechnungswesen und zentrale Dienste sowie etwa 350 T€ p.a. in der Handlungsalternative 2.1 angesichts 4 zusätzlicher Kapazitäten für Vorstand, Leitung Rechnungswesen und zentrale Dienste.

Grundlage der Personalkosten sind die sich aus der Eingruppierung der betreffenden Stellen je Handlungsalternative entsprechend TVöD oder Beamtenbesoldung ergebenden Tarifbeträge. Zusätzlich dazu werden Arbeitgeberanteil Sozialversicherung, Bremer-Rentenversicherung, Stellenzulage und Sonderzahlungen eingerechnet. Ebenfalls in den Personalkosten enthalten sind Arbeitsplatzkosten u.a. für Raumnutzung, EDV/Telefon, Möblierung und Büromaterial.

Hinsichtlich der **EDV-Kosten** spielen vor allem der Betrieb der EDV-Systemwelt sowie Abschreibungen und Lizenzen eine Rolle. Zu berücksichtigen sind dabei die heute miteinander über eine Schnittstelle verbundenen ERP-Systeme MS Dynamics (Navision) und das SAP-System. Für den Betrieb der EDV-Systemwelt der jeweiligen Handlungsalternativen ergibt sich ein zusätzlicher Aufwand in Alternative 2 aufgrund der Aufteilung der beiden Systeme auf die resultierenden Organisationen und

der Herstellung der einzelnen Betriebsfähigkeit (siehe Abschnitt 6.1.2.1) in Höhe von etwa 60 T€ p.a.

In den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 entsteht ein zusätzlicher Kapitalbedarf von ca. 200 T€ durch die Migration des MS Dynamics Navision nach SAP. Demgegenüber steht ein Kapitalbedarf in Höhe von etwa 375 T€ in der Handlungsalternative 2.1 insbesondere aufgrund der Überführung/Neustrukturierung des Rechnungswesens in die EDV-Systemwelt und der sonstigen EDV-Systeme sowie der Erwerb der dazugehörigen Lizenzen. Der Mehrkapitalbedarf beträgt dann mithin für die Handlungsalternative 2.1 175 T€ (375 T€ - 200 T€). Dieser Kapitalbedarf wird über 5 Jahre linear abgeschrieben und ergibt einen Mehraufwand in der Handlungsalternative 2.1 von rd. 35 T€ p.a.

Für **Abschluss- und Prüfungserfordernisse** ergeben sich Mehrkosten in der Handlungsalternative 2.1 in Höhe von ca. 20 T€ p.a. aufgrund der Notwendigkeit der Prüfung von zwei getrennten Organisationen.

Die nachfolgenden Ausführungen zur **Umsatzsteuer** basieren auf der steuerlichen Auskunft der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young GmbH.

Bisher wurden Leistungen zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts in der Regel als nicht steuerbare Beistandsleistungen behandelt, Umsatzsteuer musste somit nicht berechnet werden. Im Zusammenhang mit der Neuregelung zur Umsatzsteuerpflicht der öffentlichen Hand (§ 2b UStG) werden Leistungsbeziehungen zwischen der Stadtgemeinde und der AÖR grundsätzlich steuerpflichtig. Als Ausnahmen gelten Leistungen, die im Rahmen der öffentlichen Gewalt wahrgenommen werden. Dies gilt jedoch nicht, sofern eine Wahrnehmung dieser Leistungen zu größeren Wettbewerbsverzerrungen gem. § 2b Abs. 3 UStG führen würde.

Die Neuregelung des § 2b UStG tritt grundsätzlich ab dem 01. Januar 2017 bzw. ab dem 01. Januar 2021 (wenn bis zum 31. Dezember 2016 ein Antrag auf Weitergeltung der Altregelung gestellt wird) in Kraft.

In der folgenden Übersicht ist das Prinzip der Umsatzsteuerbelastung schematisch dargestellt.

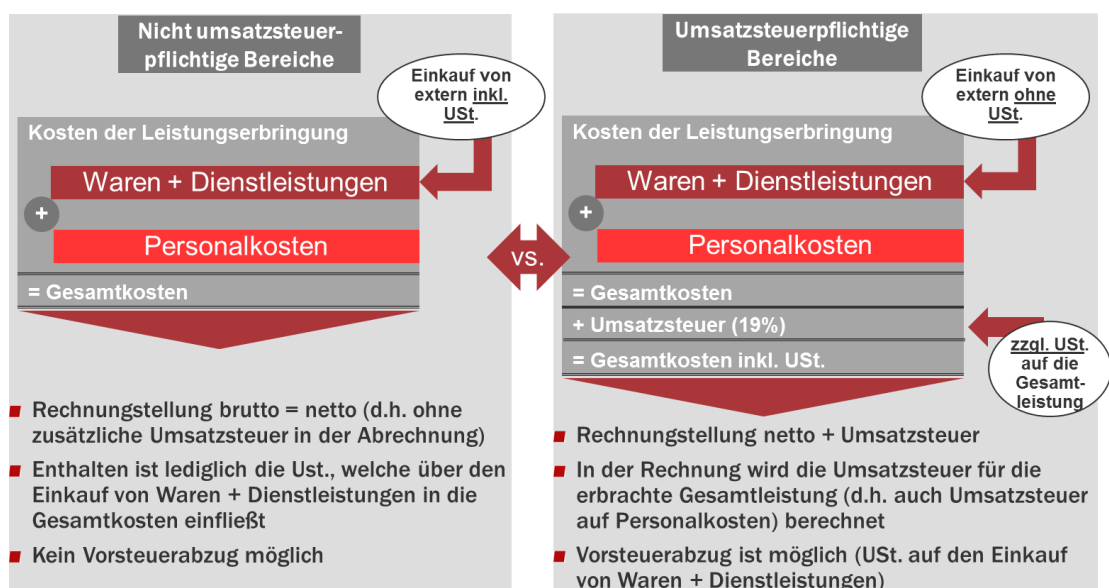


Abbildung 27: Prinzipdarstellung zur Umsatzsteuerbelastung

Die Regelung des § 2b UStG wurde mit einer Übergangsregelung versehen, aus der sich die folgenden drei relevanten Zeiträume ergeben:

- für das Jahr 2016 gilt die bisherige Regelung unverändert weiter,
- ab dem 1. Januar 2017 gilt grundsätzlich die Neufassung. Allerdings wird der juristischen Person des öffentlichen Rechts die Möglichkeit eingeräumt, bis längstens zum 31. Dezember 2020 die Altregelung unverändert fortzuführen, wenn diese im Jahr 2016 tätig wird und sich gegenüber dem Finanzamt einmalig erklärt. Die Option gilt einheitlich für das gesamte Unternehmen, eine Teiption nur für bestimmte Bereiche ist nicht möglich. Es besteht im Übergangszeitraum aber die Möglichkeit, den Antrag mit Wirkung auf den Beginn eines nach dem 31. Dezember 2016 folgenden Wirtschaftsjahres zu widerrufen.
- Ab dem 1. Januar 2021 gilt der § 2b UStG für alle juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

Für die Ausübung der Option ist es wichtig, wann die AöR gegründet wird. Im Fall einer Gründung in 2017 oder später kann die AöR keine Option ausüben und befindet sich zwingend in der Neuregelung. Eine Ausnahme für nach dem 31.12.2016 (Ausschlussfrist) gegründete Körperschaften soll nach einem Entwurf eines BMF-Schreibens (das aktuell noch mit den Verbänden abgestimmt wird) die Altregelung nur anwendbar sein, wenn diese im Wege der Gesamtrechtsnachfolge aus einer bestehenden Körperschaft hervorgegangen sind und letztere die Option wirksam ausgeübt hatte⁴⁷. Somit könnte ggf. für die Jahre 2017 bis 2020 die Altregelung auch für die neue AöR gelten. Im Sinne einer worst-case-Betrachtung gehen wir im Folgenden jedoch davon aus, dass die Neuregelungen schon bereits ab der Gründung der AöR Anwendung findet. Mit einer Gründung bis zum 31.12.2016 könnte ggf. eine Option durch die AöR ausgeübt und damit ggf. die Umsatzsteuer bis zum 01.01.2021 vermieden werden.

Im Zusammenhang mit dem Einbezug der betreffenden Leistungen in die AöR sind folgende erste Einschätzungen, die weitere steuerliche Prüfungen erfordern, zu beachten:

- Da die Bereiche Straßenreinigung/Winterdienst haushaltsfinanziert sind, würde die Stadtgemeinde Bremen diese Leistungen nach Übertragung der öffentlichen Aufgaben auf die AöR durch eine Umlage finanzieren. Aus unserer Sicht spricht vieles dafür, dass diese Umlage als echter Zuschuss zu behandeln wäre und somit auch künftig nicht zu einer Umsatzsteuerpflicht führen würde. Ausschlaggebend ist dabei jedoch die zutreffende Gestaltung, insbesondere die öffentlich-rechtliche Grundlage der Zahlung. Wir empfehlen, dies im Rahmen der Umsetzung durch einen Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft bei der Finanzbehörde abzustimmen.
- Für den Fall der Übertragung der Aufgabe der Abfallentsorgung auf die AöR – wovon in diesem Gutachten ausgegangen wird – ist diese auch zukünftig nicht umsatzsteuerbar. Die direkte Aufgabenerbringung gegenüber dem Bürger dürfte nach erster Einschätzung auch unter Anwendung des § 2b UStG weiterhin nicht der Umsatzsteuer unterliegen, so dass die Gebühren nicht mit Umsatzsteuer be-

⁴⁷ Am 26.01.2016 hat der Senat beschlossen, „dass die Senatorin für Finanzen, interne Steuerberatung Ende 2016 beim zuständigen Finanzamt eine Erklärung abgibt und zunächst die Option beantragt die bisherigen Besteuerungsgrundsätze ab 2017 weiterhin anzuwenden.“ (vgl. Vorlage 337/19)

lastet werden. Auch hier gilt jedoch, dass in der neuen Struktur zwischen der Freien und Hansestadt Bremen (Stadtgemeinde) und der AöR keine privatrechtlichen Vereinbarungen im Hinblick auf die kommunale Abfallentsorgung bestehen darf. Sofern eine Drittbeauftragung erfolgt, ist die Umsatzsteuer – unverändert zur heutigen Situation – jedoch ein Kosten-/Gebührenbestandteil.

- Nach Auffassung der Finanzverwaltung gehören Leistungen im Zusammenhang mit dem Friedhofswesen zum hoheitlichen Bereich, da sie der juristischen Person des öffentlichen Rechts eigentümlich und vorbehaltenlich sind. Daraus ergibt sich für den gebührenfinanzierten Bereich ein reduziertes Risiko für den Anfall der Umsatzsteuer. Ein Teil des Friedhofswesens ist jedoch haushaltsfinanziert, so dass die Stadtgemeinde Bremen diese Leistungen nach Übertragung der öffentlichen Aufgaben auf die AöR durch eine Umlage finanzieren würde. Insofern gilt – analog zur Umlagenfinanzierung der Bereiche Straßenreinigung/Winterdienst – dass vieles dafür spricht, dass diese Umlage als echter Zuschuss zu behandeln wäre und somit auch künftig nicht zu einer Umsatzsteuerpflicht führen würde. Ausschlaggebend ist dabei jedoch die zutreffende Gestaltung, insbesondere die öffentlich-rechtliche Grundlage der Zahlung. Wir empfehlen, dies ebenfalls im Rahmen der Umsetzung durch einen Antrag auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft bei der Finanzbehörde abzustimmen.
- Die herrschende Meinung ist, dass eine AöR im Grünbereich unternehmerisch handelt, da eine tatsächliche Wettbewerbssituation (z.B. durch Gärtnereibetriebe) vorherrscht. Es besteht somit ein erhöhtes Risiko, dass die Leistungen des Grünbereichs damit in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 zukünftig der Umsatzsteuer unterliegen würden. Für Handlungsalternative 2.1 gilt, dass eine wirtschaftlich tätige haushaltsgebundene kommunale Einrichtung einer Gemeinde (Eigenbetrieb) wegen mangelnder Selbstständigkeit kein Unternehmer sein kann und in diesem Sinne Leistungen zwischen Stadtgemeinde und Eigenbetrieb weiterhin nicht steuerbar sind⁴⁸.

Für die nachfolgende Abschätzung der Umsatzsteuerbelastung wurden die in Betracht kommenden Aufgaben des Grünbereichs berücksichtigt.

Die Umsatzsteuerbelastung in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 ergibt sich im Wesentlichen aus den Personalkosten des Grünbereiches ohne Arbeitsplatzkosten. Der Betrag der Personalkosten entspricht etwa 9 Mio. € p.a., sodass die Umsatzsteuerbelastung (19 %) in den Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 bei etwa 1.7 Mio. € p.a. liegt.

⁴⁸ Dies ist die aktuell herrschende Meinung im Schrifttum.

Die folgende Übersicht stellt die jährlichen Kostenunterschiede der Handlungsalternativen im Rahmen der laufenden Betriebskosten zusammengefasst dar.

Position	Mehrkosten im Vergleich zu Alternative		
	1.1 T€/a	1.2 T€/a	2.1 T€/a
1	2	3	4
Personalkosten Leitung (inkl. Arbeitsplatz)		+ 440	+ 350
EDV-Kosten			
Betrieb			+ 60
Abschreibungen/Lizenzen			+ 35
Prüfungskosten			+ 20
Steuern (Ust auf Personal)*	+ 1.700	+ 1.700	
Gesamt p.a.	+ 1.700	+ 2.140	+ 465

* Ab Gründung AöR, spätestens ab 1.1.2021 wirksam

Abbildung 28: Darstellung der Kostenunterschiede der Handlungsalternativen bei den laufenden Betriebskosten

Die laufende Kostenbelastung pro Jahr der Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2 liegen deutlich über derjenigen einer AöR-Neugründung. Mehrkosten ergeben sich dabei vor allem aufgrund der Betrachtung umsatzsteuerlicher Auswirkungen.

6.2.4 Zusammenfassung der quantitativen Bewertung

Aus der quantitativen Bewertung geht die Handlungsalternative 2.1 insbesondere aus steuerlichen Gründen als die wirtschaftlichste hervor.

Position	Detaillierung	Handlungsalternative 1.1	Handlungsalternative 1.2	Handlungsalternative 2.1
■ Einmalkosten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Strukturaufbau (inkl. Notarkosten Grunderwerb und KEST) <ul style="list-style-type: none"> ■ Minimum ■ Maximum ■ Grunderwerbsteuer (fließt dem Land Bremen zu)* <ul style="list-style-type: none"> ■ Minimum ■ Maximum 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 255T€ ■ + 255T€ ■ 0 T€ ■ + 159T€ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 810T€ ■ + 810T€ ■ 0 T€ ■ + 159T€ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 385T€ ■ + 390T€
■ Gesamt Einmalkosten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Minimum ■ Maximum 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 255T€ ■ + 414T€ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 810T€ ■ + 969T€ 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 385T€ ■ + 390T€
■ Laufende Betriebskosten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Operativ ■ Umsatzsteuereffekt (ab Gründung, spätestens ab 01.01.2021)* 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 1.700T€/a 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 440T€/a ■ + 1.700T€/a 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 465T€/a
■ Gesamt laufende Betriebskosten		<ul style="list-style-type: none"> ■ + 1.700T€/a 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 2.140T€/a 	<ul style="list-style-type: none"> ■ + 465T€/a

Abbildung 29: Zusammenfassung der quantitativen Bewertung (*nach steuerlicher Auskunft der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young GmbH)

6.3 Teil 3: Vergleich mit ähnlichen Organisationen vergleichbarer Gebiete

6.3.1 Grundsätzliches

Auftragsgemäß ist eine Betrachtung von Organisationen in vergleichbaren Gebieten durchzuführen und zu prüfen, welchen Weg der Ausgestaltung der Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung andernorts eingeschlagen wurde. Hierzu führen wir eine Betrachtung der nach der Einwohnerzahl 25 größten Städte Deutschlands durch. Die Stadtgemeinde Bremen ist nach der Einwohnerzahl die 10. größte Stadt Deutschlands und wird aufgrund des laufenden Projekts nicht in den Vergleich einbezogen. Insofern werden stets 24 Städte betrachtet.

Rang	Stadt	Einwohner 2014	Rechtsform	Leistungen/Bereiche			
				Abfall- wirtschaft	Straßenreinigung / Winterdienst	Grün- anlagen	Abwasser
1.	Berlin	3.469.849	AöR	x	x		
2.	Hamburg	1.762.791	AöR	x	x		
3.	München	1.429.584	Eigenbetrieb	x			
4.	Köln	1.046.680	GmbH	x	x		
5.	Frankfurt am Main	717.624	GmbH	x	x		
6.	Düsseldorf	604.527	GmbH	x	x		
7.	Stuttgart	604.297	Eigenbetrieb	x	x		
8.	Dortmund	580.511	GmbH	x	x		
9.	Essen	573.784	GmbH	x	x		
10.	Bremen	551.767					
11.	Leipzig	544.479	Eigenbetrieb	x	x	x	
12.	Dresden	536.308	GmbH	x	x		
13.	Hannover	523.642	Zweckverband	x	x (nur Stadt Hannover)		
14.	Nürnberg	501.072	Eigenbetrieb	x	x		
15.	Duisburg	485.465	AöR	x	x	x	x
16.	Bochum	361.876	GmbH	x	x		
17.	Wuppertal	345.425	GmbH	x			
18.	Bielefeld	329.782	Eigenbetrieb	x	x	x	x
19.	Bonn	313.958	AöR	x	x		
20.	Münster	302.178	Eigenbetrieb	x	x		
21.	Karlsruhe	299.103	Amt	x	x		
22.	Mannheim	296.690	Eigenbetrieb	x	x		
23.	Augsburg	281.111	Eigenbetrieb	x	x		
24.	Wiesbaden	275.116	Eigenbetrieb	x	x		x
25.	Gelsenkirchen	257.651	Eigenbetrieb	x	x	x	

Tabelle 4: Tabelle der 25 größten Städte Deutschlands gemessen an den Einwohnerzahlen 2014⁴⁹

Allein die empirische Erhebung der organisatorischen Ausgestaltung der Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in den 25 größten Städten Deutschlands liefert keine sachlogische Entscheidungsunterstützung für die zu beantwortende Fragestellung. Die empirische Betrachtung erlaubt zwar eine Aussage, wie viele der 25 größten deutschen Städte sich für welchen organisatorischen Weg entschieden haben. Eine Begründung für die individuelle Entscheidung lässt sich allerdings nicht ableiten. In-

⁴⁹ siehe hierzu Anlage3: Übersicht über die Aufgabenverteilung in den 25 größten Städten Deutschlands

sofern ist es zusätzlich zur empirischen Betrachtung erforderlich, die Motive für die Ausgestaltung der Organisationen zu analysieren. Hierzu wurde für das Gutachten eine theoretische Betrachtung angestellt, die mit konkreten Aussagen und Meinungsäußerungen aus der Praxis abgeglichen wurde.⁵⁰

Dieser zweite Schritt neben der empirischen Betrachtung ermöglicht eine Entscheidungsunterstützung, da die Motivlage der vergleichbaren Gebiete mit den Zielen der Stadtgemeinde Bremen abgeglichen werden können.

6.3.2 Empirische Betrachtung der 24 größten Städte Deutschlands (außer Bremen)

Die empirische Betrachtung erfolgt aus der Perspektive der Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in den jeweiligen Städten, berücksichtigt aber naturgemäß auch die Organisation insbesondere der Grünpflege. Im Überblick stellt sich die Auswahl der Rechtsformen der Betriebe, in denen in den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen) Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst angesiedelt sind, wie folgt dar:

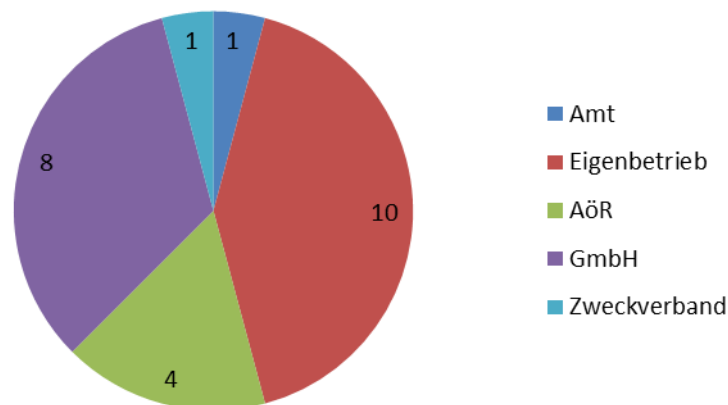


Abbildung 30: Diagramm der Rechtsformen der Abfallwirtschafts-/Straßenreinigungsorganisationen in den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen)

Der überwiegende Teil der Betriebe ist als Eigenbetrieb organisiert. Bislang existieren in den 25 größten Städten Deutschlands vier Abfallwirtschafts-/Straßenreinigungs-AöR's (Berlin, Hamburg, Bonn und Duisburg). Überdies haben acht Städte einen alternativen Weg der Leistungserbringung eingeschlagen. Die Organisationen sind als GmbH ausgeprägt, wobei alle GmbH's sogenannte PPP-GmbH's sind (Public-Private-Partnership). Überdies existieren nach wie vor ein Amt (Karlsruhe) und ein Zweckverband (Stadt und Region Hannover (aha)).

⁵⁰ Fr. Nanninga (SUBV) und Hr. Halbe (ECONUM) haben als interne/externe Projektleitung des Projekts NAS2018 im Januar 2016 Expertengespräche zum Thema mit Hr. Dr. Rüdiger Wagner, Dezernent für Umwelt der Stadt Bonn, sowie Hr. Patermann, Leiter der Wirtschaftsbetriebe Duisburg AöR, geführt.

Die Aufgabenzusammensetzung in diesen Betrieben ist heute so:

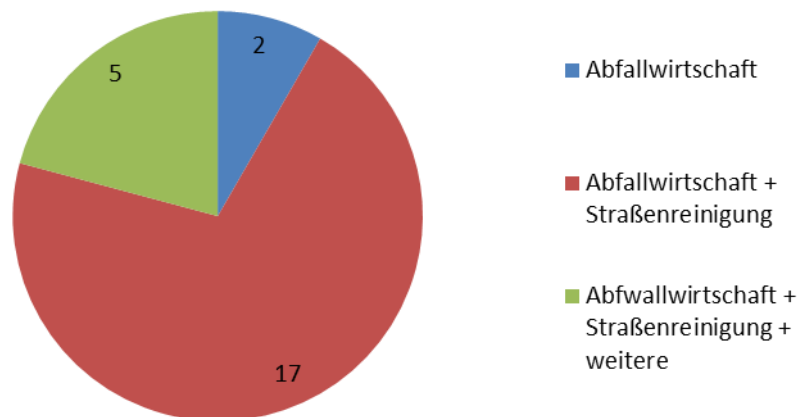


Abbildung 31: Diagramm zur Aufgabenzusammensetzung der Abfallwirtschafts- und Straßenreinigungsbetriebe in den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen)

Siebzehn Betriebe haben die Aufgaben der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zusammengefasst (z.B. Hamburg, Berlin, Bonn, Dortmund, Frankfurt/Main). In zwei der 25 Städte gibt es eigene Organisationen für die Aufgabe der Abfallwirtschaft (München, Wuppertal). In fünf Städten wurden Abfallwirtschaft und Straßenreinigung mit weiteren Aufgaben kombiniert (z.B. Duisburg, Leipzig, Bielefeld, Gelsenkirchen).

Überdies lässt sich festhalten:

- In den neun größten Städten Deutschlands sind stets die Aufgaben Abfallwirtschaft und zumeist mit Straßenreinigung in einem Betrieb ohne weitere Aufgaben zusammengefasst
- Die vorhandenen AÖRs sind alles operative Betriebe, die die Leistungen mit eigenem Personal selbst erbringen
- Verbindungen zum Grünbereich existieren nicht selten auf der übergeordneten kommunalen Ebene, wo die Verantwortlichkeit für die Aufgaben in einem Umweltamt (o.ä.) zusammengefasst wurde. Allerdings gibt es für die übergeordnete kommunale Ebene auch andere Zuordnungsmodelle.

Betrachtet man allein die Organisationen, in denen ausschließlich Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zusammengefasst wurden, stellt sich die Auswahl der Rechtsformen so dar:

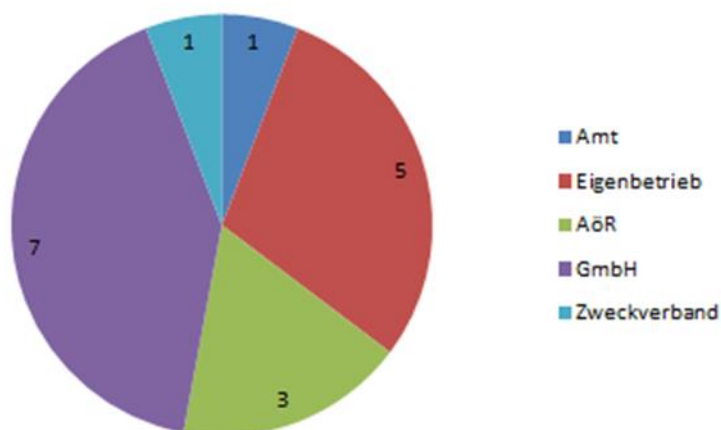


Abbildung 32: Diagramm zur Rechtsform der Betriebe der 24 größten Städte Deutschlands (außer Bremen), in denen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zusammengefasst sind

Von den fünf Betrieben, in denen neben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung weitere Aufgaben angesiedelt sind, sind vier als Eigenbetriebe und einer als AöR (Duisburg) organisiert. Die Zusammensetzung der Aufgaben stellt sich wie folgt dar:

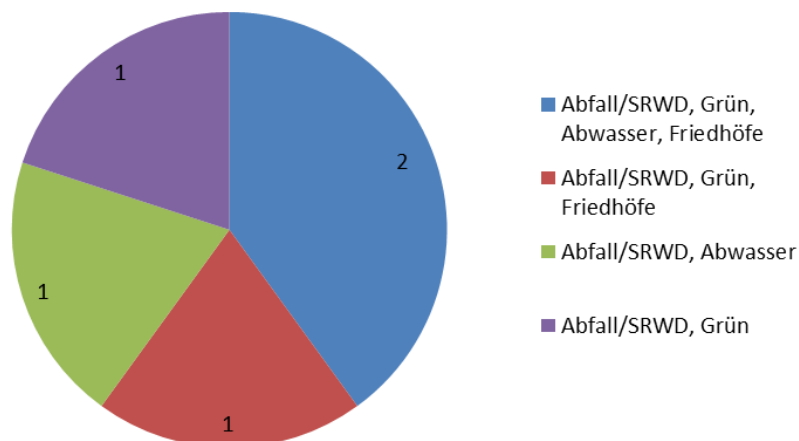


Abbildung 33: Diagramm zur Zusammensetzung von Aufgaben in Betrieben der 24 größten Städte Deutschlands (außer Bremen), in denen zusätzlich zu Abfallwirtschaft und Straßenreinigung weitere Aufgaben angesiedelt sind

In vier Betrieben werden Abfallwirtschaft und Straßenreinigung mit dem Grünbereich kombiniert. In einem Betrieb sind Abfallwirtschaft und Straßenreinigung mit dem Abwasserbereich kombiniert. Die verbleibenden Grünbereiche sind separat und in folgenden Rechtsformen organisiert:

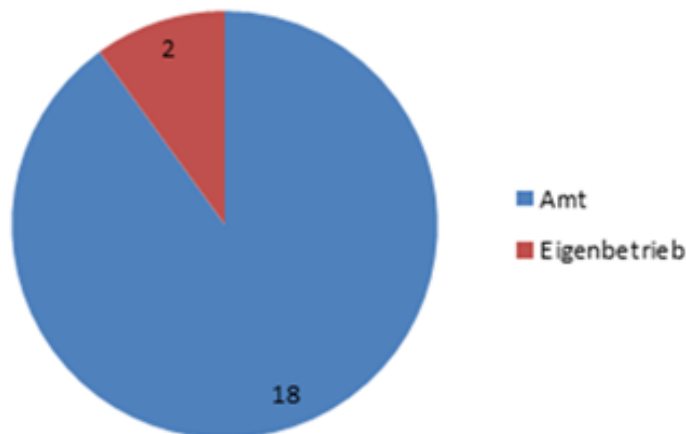


Abbildung 34: Diagramm zur Rechtsform von solchen Betrieben in den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen), in denen der Grünbereich ohne Abfallwirtschaft und Straßenreinigung angesiedelt ist

Es ergibt sich damit:

- Kein Grünbereich ist als eigenständige Rechtspersönlichkeit (also AöR oder GmbH) organisiert.
- Kein Grünbereich ist privatwirtschaftlich, also z.B. als GmbH, organisiert.
- Die separat organisierten Grünbereiche sind vorwiegend Ämter.

6.3.3 Analyse der Motivation für die Organisationsentscheidung

6.3.3.1 Grundsätzliches zur Motivation bei Organisationsentscheidungen

Eine Organisationsentscheidung ist grundsätzlich eine strategische Entscheidung, mit der mittel- bis langfristig wesentliche Rahmenbedingungen für die operative Arbeit und die Entwicklung der Organisation festgelegt werden. Zur Erklärung von Organisationsentscheidungen, wie sie aus der empirischen Betrachtung von Abfallwirtschafts- und Straßenreinigungsbetrieben der 24 größten Städte Deutschlands (außer Bremen) deutlich wurden, ist deshalb ein strategisches Organisationsentscheidungsmodell heranzuziehen.

Grundsätzlich kann bei strategischen Organisationsentscheidungen zwischen der Optimierung einer bestehenden Organisation mit bestehenden Aufgaben auf der einen Seite und einer Veränderung von Aufgaben und/oder Organisation auf der anderen Seite unterschieden werden. In der bestehenden Organisation mit bestehenden Aufgaben existieren in der Regel Leistungsvorteile, da die Leistung bereits „eingeübt“ wurde. Es wurde ein gewisser Spezialisierungsgrad erreicht. Die Motivation zur Optimierung der bestehenden Strukturen ist in der Regel, eine Verbesserung in diesen Strukturen zu realisieren, sich also weiter zu spezialisieren. Dem gegenüber steht die Motivation, durch eine Erweiterung der Organisation und/oder durch zusätzliche Aufgaben Kostenvorteile vor allem im Bereich der Administration ggf. aber auch im Betrieb (Synergien) zu erreichen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass mit dem Umfang der Veränderung aus der bestehenden Organisation heraus auch das Risiko steigt. Eine erweiterte Organisation mit neuen/zusätzlichen Aufgaben verspricht demnach einen vergleichsweise hohen Kostenvorteil aus Synergien ggü. dem Status quo, bringt aber gleichzeitig ein erhöhtes Risiko mit sich, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht werden. Die Erfolgswahrscheinlichkeit ist tendenziell geringer.

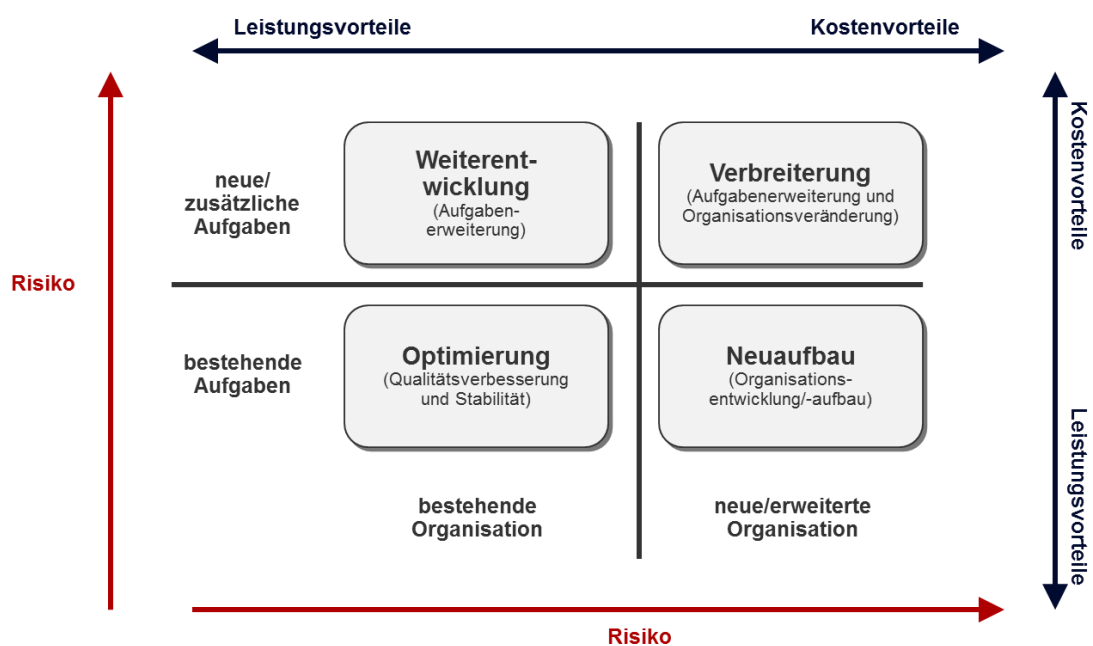


Abbildung 35: Matrix zu strategischen Organisationsentscheidungen bei einer geplanten Veränderung der Organisation

Eine Optimierung einer bestehenden Organisation bei bestehenden Aufgaben ist für die zu treffende Organisationsentscheidung im Projekt NAS2018 keine Option. Denkbar sind

- eine Weiterentwicklung der bestehenden Organisation mit neuen/zusätzlichen Aufgaben (Handlungsalternative 1.1)
- eine Verbreiterung der heutigen Organisation bei gleichzeitiger Hinzunahme von neuen/zusätzlichen Aufgaben (Handlungsalternative 1.2)
- ein Neuaufbau einer Organisation mit bestehenden Aufgaben (Handlungsalternative 2.1)

Die Handlungsalternative 2.1 steht damit für eine Ausrichtung auf Leistungsvorteile. Handlungsalternative 1.2 strebt „das Optimum“ an: es sollen neue/zusätzliche Aufgaben in einer neuen Organisation mit besonderen Kostenvorteilen (Synergien) realisiert werden. Diese Alternative ermöglicht mindestens theoretisch tatsächlich Vorteile „in jeder Beziehung“, ist aber gleichzeitig auch mit dem höchsten Risiko des Scheiterns der Organisationsveränderung behaftet, da die Komplexität der Umsetzung besonders hoch ist.

6.3.3.2 Übergreifende Motive für die Zusammenführung von Aufgaben

Die üblichen Einflussfaktoren der strategischen Zusammenführung von mehreren Aufgaben in einer Organisation sind

- Synergien und damit Kostenvorteile
- Steuerbarkeit
- Nutzung zur Optimierung von Strukturen sowie
- Umsetzungschancen

Die Motivation für die Zusammenführung mehrerer Aufgaben besteht also darin, mehr Synergien und damit größeren Kostenvorteilen sowohl im Betrieb als auch in der Verwaltung zu erreichen, eine größere Organisation zur Optimierung der Strukturen von hinzukommenden Aufgaben zu nutzen und damit insgesamt hohe Chancen der erfolgreichen Umsetzung zu generieren. Dem gegenüber steht, dass die Steuerung einer großen Organisation komplexer ist als die einer kleineren Organisation. Die komplexere Steuerbarkeit tritt bei der Entscheidung für die Zusammenführung mehrerer Aufgaben aber hinter den zu erwartenden Vorteilen zurück.

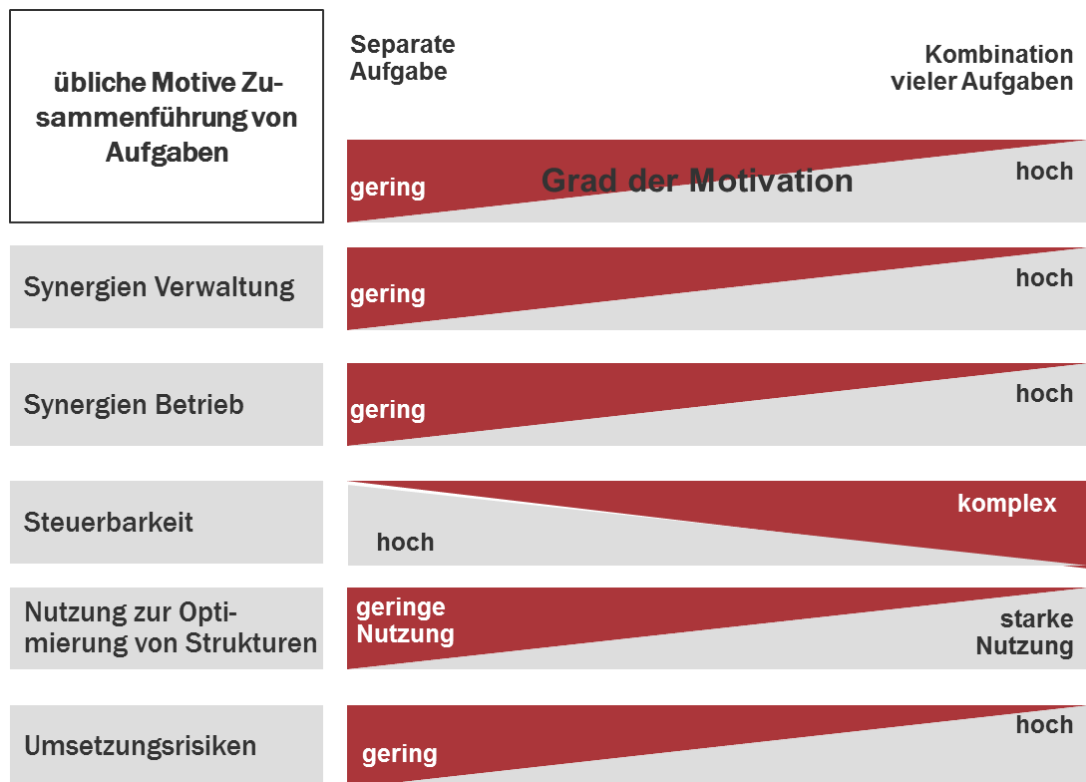


Abbildung 36: Motive für die Zusammenführung von Aufgaben in einer Organisation in Bezug auf öffentliche Leistungen

Auf die empirischen Informationen angewendet, bedeutet diese Überlegung, dass die Synergien und damit Kostenvorteile eines größeren Betriebs mit mehreren Aufgaben bei vielen der 25 größten deutschen Städte nicht im Vordergrund stehen. Eine gute Steuerbarkeit und die Sicherheit der Umsetzung werden offensichtlich höheren Risiken aber auch Chancen bei größerer Komplexität in größeren Einheiten vorgezogen. Die Städte, die sich für eine „große“ Lösung entschieden haben, werten die Synergien höher. Hierbei muss stets berücksichtigt werden, dass eine Vielzahl von betrieblichen Aufgaben nicht automatisch Synergien mit sich bringt. Die Aufgaben sind so zusammenzuführen, dass Synergiepotenziale entstehen. Gleichzeitig versuchen sie in der Regel, bestehende Strukturen zur Optimierung für neue Aufgaben zu nutzen. Das spricht gleichzeitig für eine verbesserte Erfolgswahrscheinlichkeit bei schrittweisem Aufbau einer umfangreicheren Organisation. Auskunftsgemäß konnte beispielsweise bei den Wirtschaftsbetrieben Duisburg auf diese Art trotz des erhöhten Risikos ein erfolgreicher Betrieb mit einer Vielzahl von öffentlichen Aufgaben realisiert werden.

6.3.3.3 Analyse der Zusammensetzung der Aufgaben

Unter den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen) hat die Mehrheit der Städte die Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung miteinander kombiniert (siehe Abschnitt 6.3.2). Einige der Städte haben zusätzlich weitere Aufgaben mit Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zusammen in einem Betrieb organisiert. Nur wenige haben die Abfallwirtschaft allein organisiert.

Die Begründung für die Zusammenführung von Abfallwirtschaft und Straßenreinigung kann in der Ähnlichkeit der Aufgaben liegen.

	Abfallwirtschaft	Straßenreinigung	Grünbereich	Friedhöfe	Abwasser
	Aufgaben				
Grundausrichtung der Aufgabe	Logistische Aufgabe	Logistische Aufgabe	revierbezogene Aufgabe	revierbezogene Aufgabe	technische Aufgabe
Personal	Fahrer Lader	Fahrer Handreiniger	Gärtner Fahrer	Gärtner Fahrer	Ingenieure Facharbeiter
Standorte	Zentrale Betriebshöfe	Zentrale Betriebshöfe	Zentrale/dezentrale Standorte	Dezentrale Standorte	Zentrale Standorte
Fahrzeuge	Müllfahrzeuge	LKW's Groß-/Kleinkehrmaschinen	Mäher, Buschhacker, etc. Transporter	Bagger Transporter	Spülfahrzeuge
Kleingeräte	-	Kleingeräte Handbesen	Kleingeräte Handgeräte	Kleingeräte Handgeräte	-
Anlagen	Entsorgungsanlagen	Keine primären Anlagen	Keine primären Anlagen	Krematorium	Kläranlage, Hebewerke, Kanalnetz
Output	Abfälle versch. Fraktionen	Kehricht Restmüll	Grünschnitt	Grünschnitt	Klärschlamm
Entsorgung	MHKW/MVA	MHKW/MVA Kehrichtaufber.	Kompostierung	Kompostierung	Verbrennung

Abbildung 37: Vergleich verschiedener hoheitlicher Leistungsbereiche bzgl. signifikanter Merkmale der Leistungserbringung

Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zeigen eine hohe Übereinstimmung signifikanter Merkmale der Leistungserbringung. Die beiden Leistungen sind primär logistische Aufgaben, im Einsatz werden tendenziell große Fahrzeuge benötigt, um große Gebiete in angemessener Zeit bearbeiten zu können, demzufolge besteht das Personal zu einem erheblichen Teil aus Kraftfahrern und Mitarbeitern zur Ausführung einfacher Tätigkeiten. Die beteiligten Mitarbeitergruppen vertreten sich kaum gegenseitig (z.B. selten Vertretung von Fahrern und Ladern). Beide Leistungen werden in der Regel von zentralen Standorten aus erbracht. Der Output ist in Teilen ähnlich und die Entsorgungswege sind überdies vergleichbar.

Grünbereich und Friedhöfe sind hingegen eher objekt- als logistisch orientiert und umfassen eher Synergien miteinander. Im Einsatz werden auch Fahrzeuge benötigt, die aber vor allem zum Transport von Personal, Geräten und Material eingesetzt werden. Eingesetzte Fahrer sind gleichzeitig auch für andere Tätigkeiten vorgesehen. Alle Mitarbeiter sind insgesamt flexibler einzusetzen und haben einen anderen Ausbildungshintergrund. Die eigentliche Leistungserbringung erfolgt tendenziell mit Spezialgeräten, Kleingeräten oder per Hand. Der Output ist vor allem Grünschnitt. Die Entsorgung erfolgt vor allem durch Kompostierung, kann also in Teilen der Entsorgung der Abfälle aus Abfallwirtschaft und Straßenreinigung ähnlich sein.

Der Abwasserbereich weist nur geringe Verwandtschaft zu den anderen Leistungsbereichen auf. Es handelt sich um eine eher technisch getriebene Aufgabe. Als Mitarbeiter werden vor allem Ingenieure und technische Ausbildungsberufe benötigt. Auch Anlagen/Geräte, Output und Entsorgung unterscheiden sich wesentlich.

Blickt man auf eher administrative Merkmale lassen sich ebenfalls Ähnlichkeiten zwischen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung ausmachen: Die Finanzierung läuft

bei Abfallwirtschaft und Straßenreinigung (in der Regel⁵¹) über Gebühren. Es handelt sich jeweils um eine hoheitliche Aufgabe. Kostenträger sind üblicherweise die erbrachten Leistungen (also z.B. Restmüll, Sperrmüll oder Papierkorbentleerung).

Der Grünbereich wird in weiten Teilen durch den kommunalen Haushalt finanziert. Im Friedhofsbereich erfolgt die Finanzierung zum einen Teil aus Gebühren, die aber häufig zur Finanzierung nicht ausreichen, weswegen zum anderen Teil oft auch der Haushalt beitragen muss. Überdies sind Friedhofsgebühren im Gegensatz zu den für die Nutzer regelmäßig anfallenden Abfallgebühren Gebühren mit punktuellem Anfall. Kostenträger im Grün- und Friedhofsbereich sind die zu bearbeitenden Objekte, also Parks, Friedhöfe o.ä..

Der Abwasserbereich wird ebenfalls durch Gebühren finanziert und ist eine hoheitliche Aufgabe. Kostenträger werden nach den erbrachten Leistungen gebildet (z.B. Schmutzwasser, Niederschlagswasser).

Synergien sind zwischen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung möglich, praktisch aber oft nur eingeschränkt relevant. Standorte, Werkstatt (für Großfahrzeuge) und EDV-Ausstattung werden oft gemeinsam genutzt. Ein wechselseitiger Personaleinsatz spielt nur in Ausnahmesituationen eine Rolle.

Ähnliches gilt für Straßenreinigung und Grünbereich. Synergien sind beispielsweise im Winterdienst denkbar, wenn Mitarbeiter des Grünbereichs zur Unterstützung eingesetzt werden. Auch ist die Nutzung gemeinsamer Standorte erfahrungsgemäß häufig anzutreffen. Dennoch handelt es sich nicht um Synergien, die den operativen Betrieb wesentlich bestimmen.

Zwischen den beiden Leistungen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung existieren durchaus Ähnlichkeiten, die eine gemeinsame Organisation rechtfertigen können. Überdies sind durchaus Synergien zwischen den beiden Aufgaben realisierbar.

Gleiches gilt für den Grünbereich und die Friedhöfe. Gemeinsamkeiten zwischen den beiden Bereichen erklären eine gemeinsame Organisation. Es bestehen zwar Möglichkeiten, bei einer Zusammenführung der Aufgaben Straßenreinigung und Grün Synergien zu realisieren. Indes sind diese Synergien kein zwingender Grund für eine gemeinsame Organisation. Der Mitarbeiteraustausch im Winterdienst beispielsweise wäre auch organisationsübergreifend realisierbar.

Ähnlichkeiten zwischen den bereits betrachteten Leistungen und dem Bereich Abwasser beschränken sich im Falle der Abfallwirtschaft auf die Gebührenfinanzierung. Weitere signifikante Ähnlichkeiten oder Synergien bestehen nicht.

Im Resultat ergibt sich, dass die gemeinsame Organisation der beiden „logistischen“ Leistungen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung sinnvoll, aber gleichzeitig nicht alternativlos ist, wie schon die in manchen Städten für sich organisierte Abfallwirtschaft zeigt. Eine gemeinsame Organisation von Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Abwasser ist zwar durch die Art der Finanzierung erklärbar, drängt sich aber vor

⁵¹ Es gibt heute kaum noch städtische Gebiete, in denen keine Straßenreinigungsgebühren erhoben werden.

dem Hintergrund der betrachteten Merkmale nicht auf. Die praktischen Beispiele können möglicherweise durch individuelle Themen des Gebiets erklärt werden.

Die gemeinsame Organisation von Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Grün- bzw. Friedhofsbereich kann in einzelnen Bereichen Vorteile mit sich bringen, die aber auch organisationsübergreifend realisiert werden könnten. Gleichzeitig erscheinen diese Vorteile aber nicht so schwerwiegend, dass eine Zusammenführung der Aufgaben unbedingt einen positiven Nutzen erzeugen würde. Insofern ist auch diesbezüglich nicht ausgeschlossen, dass individuelle Motive des Gebiets die hier betrachteten Faktoren überdecken und eine entsprechende Organisationsentscheidung begründen.

6.3.3.4 Übergreifende Motive für die Auswahl der Organisations-/Rechtsform

Auch für die Auswahl einer bestimmten Organisations-/Rechtsform existieren üblicherweise bestimmte Motive. Es handelt sich hierbei um

- die Wirtschaftlichkeit der Organisation im individuellen, kommunalen Kontext
- das wirtschaftliche Handeln bzw. die Eigenständigkeit des Betriebs
- die Möglichkeiten der Steuerung durch die Kommune
- die betriebswirtschaftliche Transparenz bzw. die Möglichkeit zum Aufbau von Steuerungskennzahlen
- die Möglichkeiten in Bezug auf die (direkte) Kooperation mit Dritten sowie
- die Möglichkeiten zur Realisierung von Drittgeschäft neben den kommunalen Aufgaben

Dem Amt als Organisations-/Rechtsform wird in der Tendenz weniger Wirtschaftlichkeit unterstellt als einer AöR. Mit wachsendem Grad der Selbstbestimmung gewinnt die Organisations-/Rechtsform Freiheitsgrade zum wirtschaftlichen Handeln, „als wenn sie selbst ein Unternehmer wären“. Wachsende Freiheitsgrade bedingen allerdings auch eine Veränderung der Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommune. Ist das Amt durch die Kommune unmittelbar per Anweisung zu steuern, kann bei der GmbH nur durch entsprechende Regelungen in der Satzung und über das Steuerungs- und Aufsichtsgremium Einfluss genommen werden. Aufgrund der Eigenständigkeit, der Verpflichtung zum kaufmännischen Rechnungswesen inkl. testiertem Jahresabschluss sowie der latenten Gefahr der Insolvenz resultiert z.B. für die GmbH ein höherer Anreiz zum Aufbau betriebswirtschaftlicher Steuerungskennzahlen. Eine direkte Kooperation mit Dritten im Sinne einer Beteiligung/eines PPP-Modells ist nur in der Organisations-/Rechtsform der GmbH möglich.

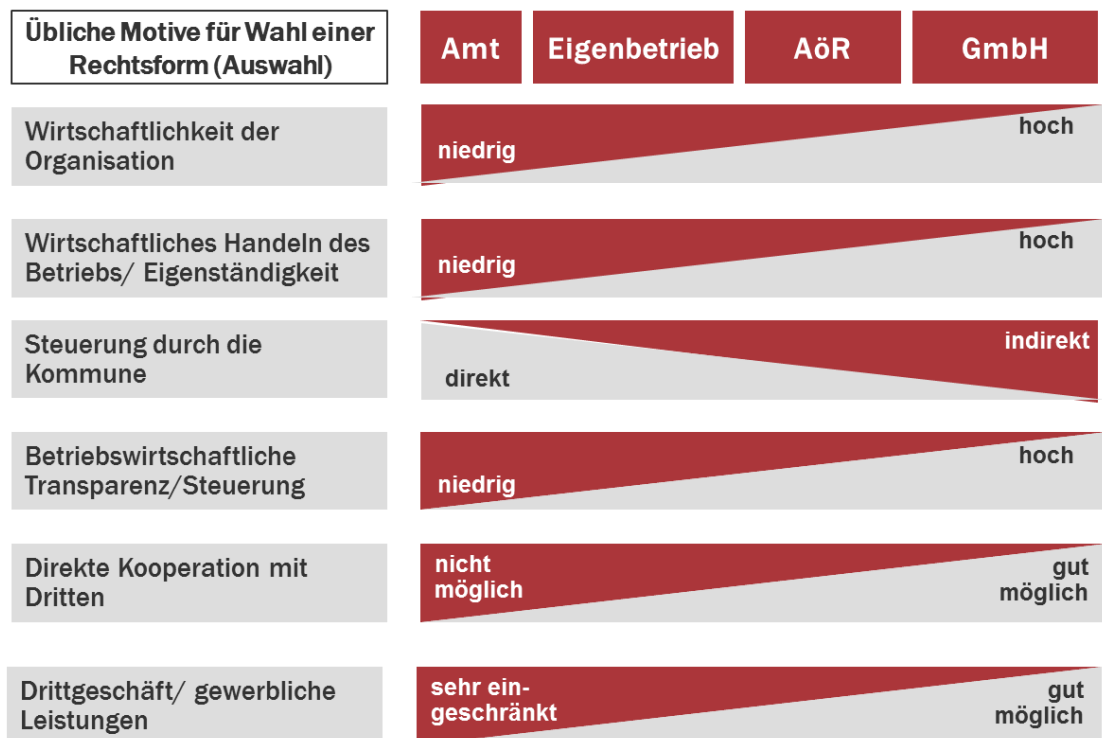


Abbildung 38: Motive für die Auswahl einer bestimmten Organisations-/Rechtsform für öffentliche Betriebe

Aus den empirischen Informationen wird deutlich, dass die direkte Kooperation mit Dritten ein „K.O.-Kriterium“ ist. Sobald hinter der Auswahl der Organisations-/Rechtsform das Ziel einer PPP-Gesellschaft steht, treten alle anderen Motive in den Hintergrund (acht der vierundzwanzig größten deutschen Städte (außer Bremen)). Die überwiegende Anzahl der Städte (zehn Eigenbetriebe) ist nach diesen Überlegungen an einem zwar etwas eigenständigen, aber dennoch sehr eng steuerbaren Betrieb interessiert. Andere Motive haben hier wenig Gewicht. Für eine freiere Organisations-/Rechtsform mit höheren Erwartungen an Wirtschaftlichkeit und Eigenständigkeit, vergleichsweise wenig Steuerung durch die Kommune, hoher betriebswirtschaftlicher Transparenz und diversen Kooperationsmöglichkeiten haben sich lediglich vier Städte entschieden. Darunter sind mit Berlin und Hamburg die Städte mit den größten Abfallwirtschafts- und Straßenreinigungsorganisationen, die schon aufgrund der reinen Größe des Betriebs eine gewisse Selbständigkeit benötigen⁵².

6.3.4 Zusammenfassung der Betrachtung von Organisationen in vergleichbaren Gebieten

Unter den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen) sind überwiegend Betriebe vorzufinden, die allein mit den Aufgaben Abfallwirtschaft oder Abfallwirtschaft und Straßenreinigung ausgestattet sind. Betriebe mit einer Aufgabenkombination von Abfallwirtschaft, Straßenreinigung, Grün- und Friedhofsbereich sowie ggf. weiteren Aufgaben sind deutlich in der Minderzahl. Die überwiegend vorzufindende Kombina-

⁵² Zur Einschränkung dieser Interpretation ist anzumerken, dass nicht in allen Bundesländern eine AöR rechtlich zulässig ist (z.B. Sachsen (Leipzig, Dresden)). In diesen Fällen und unter der Voraussetzung einer derzeit üblichen kommunalen Organisation gibt es zum Eigenbetrieb kaum eine Alternative.

tion aus Abfallwirtschaft und Straßenreinigung ergibt sich aus fachlichen und organisatorischen Motiven:

- Spezialisierung auf gebührenfinanzierte Aufgaben mit einem logistischen Schwerpunkt
- Die Konzentration auf die operativen Aufgaben im Sinne einer Spezialisierung ist wichtiger als die Generierung von Synergien in den Bereichen Administration und Betrieb
- Eine vertikale Integration z.B. in Form von Serviceleistungen für die Kommune wird einer horizontalen Integration (z.B. Erweiterung des Aufgabenspektrums) vorgezogen
- Die Komplexität eines umfangreichen Betriebs ist in der Regel deutlich höher. Insofern sind die Betriebe häufig auch schwer führbar.
- Das Risiko eines Betriebs mit einer Vielzahl von Aufgaben ist organisatorisch und wirtschaftlich erheblich höher. Dementsprechend müssten auch höhere Risikoprämien an die Leitungsstruktur der entsprechenden Betriebe gezahlt werden. Ein normales Risiko wird also den erhöhten Chancen für die Steigerung der Wirtschaftlichkeit vorgezogen.

Die Betriebe, in denen mehr Aufgaben gebündelt werden, könnten demnach übergreifende Synergieüberlegungen im Vordergrund stehen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass der Aufbau dieser Betriebe häufig auch gebietsindividuelle Motive, wie die Haushaltslage der Kommune oder die wirtschaftlich gute Situation des einzelnen Betriebs, verfolgt. Ferner sind diese Betriebe häufig schrittweise entstanden. Einem gut funktionierenden Betrieb mit einigen Aufgaben wurden weitere Aufgaben hinzugefügt.

Die Zahl der Betriebe mit vielen Aufgaben nimmt mit steigender Einwohnerzahl ab. Das bedeutet, dass die Komplexität größerer Betriebe mit wachsender Einwohnerzahl und damit wachsendem Volumen (z.B. Anzahl Mitarbeiter, Gebietsgröße) in der einzelnen Aufgabe steigt. Ein Ausgleich der höheren organisatorischen Komplexität durch geringeres Volumen kann also nicht mehr stattfinden.



7 Zusammenfassende Bewertung/Empfehlung

7.1 Ausgangssituation

Die Stadtgemeinde Bremen plant die Neustrukturierung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst in einem Beteiligungsmodell für operative Aufgaben unter dem Dach einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR), die ab Mitte 2018 strategische und administrative, teilweise auch operative Aufgaben übernehmen soll.

Im Rahmen dieser Neustrukturierung ist in diesem Gutachten die Frage zu prüfen, ob die AöR durch Umwandlung des bestehenden Eigenbetriebs „Umweltbetrieb Bremen (UBB)“ mit Zuständigkeit für die Aufgabenbereiche Abfallentsorgung, Straßenreinigung/Winterdienst, Grünbereich und Friedhofswesen gegründet werden soll (Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2), oder ob eine AöR (nur) mit den Aufgaben Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst (Handlungsalternative 2.1) errichtet werden soll.

Die Bearbeitung erfolgt in mehreren Schritten:

1. Entwicklung von **Organisationsskizzen** für die o.g. Handlungsalternativen für die zukünftige Ausgestaltung einer AöR als Grundlage für die Untersuchung der o.g. Fragestellung
2. **Bewertung** der Handlungsalternativen aus
 - a. qualitativer und
 - b. quantitativer Perspektive
3. Untersuchung von **Organisationen in vergleichbaren Gebieten** mit dem Ziel der Überprüfung der Bewertung der Handlungsalternativen

Die für die qualitative Bewertung erforderlichen Bewertungskriterien wurden uns durch die Stadtgemeinde Bremen vorgegeben.

Grundlage der umfassenden Untersuchung sind u.a. rd. 40 Interviews mit Vertretern der UBB, SUBV sowie verschiedenen senatorischen Behörden. Für steuerliche Fragestellungen wurde die **Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young**, für rechtliche Fragen die **Rechtsanwaltskanzlei Büsing, Müffelmann & Theye** mit einbezogen.

7.2 Zusammenfassende Bewertung/Empfehlung

Unter Berücksichtigung der qualitativen und quantitativen Bewertung der geprüften Handlungsalternativen sowie der begleitenden empirischen Betrachtung der Organisation dieser Aufgaben in den 24 größten Städten Deutschlands empfehlen wir der Stadtgemeinde Bremen, die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst zunächst in einer eigenständigen Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) zu organisieren (= Handlungsalternative 2.1).

Begründung

(1) In der **qualitativen Bewertung** hat die empfohlene Handlungsalternative 2.1 gegenüber einer Umwandlung des UBB (Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2) vor dem Hintergrund der Ausgangssituation beim UBB/SUBV, der Zielsetzungen sowie des vorgegebenen Zeitplans insgesamt deutliche Vorteile, herauszuheben ist dabei insbesondere:

- Bessere Erfolgswahrscheinlichkeit bei der Umsetzung der Entwicklungsanforderungen in den Aufgabenbereichen Grün-/Friedhofswesen einerseits und Abfallwirtschaft/Straßenreinigung andererseits, durch Konzentration der Organisation auf die jeweiligen Aufgabenschwerpunkte
- Deutlich höhere Umsetzungswahrscheinlichkeit bzw. geringere Umsetzungsrisiken für die Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst bis zum vorgegebenen Starttermin 01.07.2018, da der Neuaufbau von erforderlichen Strukturen für die Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst deutlich einfacher eingeschätzt wird als eine u.E. erforderliche umfassende Reorganisation des UBB
- Einfacherer Aufbau funktionierender Führungsstrukturen aufgrund überschaubarer Anforderungsprofile und damit verbundener geringerer Risiken hinsichtlich Personalauswahl /-entlohnung
- Einfachere Steuerung und Führung aufgrund Spezialisierung auf homogenere Aufgabenschwerpunkte mit überwiegend vergleichbaren Finanzierungsstrukturen
 - Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst
 - v.a. Logistische Aufgabenorganisation
 - zunächst wenig operatives Geschäft (wg. Beteiligungsgesellschaften)
 - Finanzierung überwiegend durch Gebühren (75 %)
 - Grünbereich/Friedhofswesen
 - v.a. Aufgabenorganisation in Revieren
 - hoher operativer Geschäftsanteil
 - Finanzierung überwiegend aus Haushaltsmitteln
- Höhere Erfolgswahrscheinlichkeit bei der strategischen Weiterentwicklung ab Mitte 2018, insbesondere Aufbau des erforderlichen Know-hows für eine in der Zukunft angestrebte weitergehende Rekommunalisierung von Aufgaben der Abfallentsorgung durch ein fokussiertes Vorgehen in einer hierauf spezialisierten Organisation

Die bestehenden qualitativen Nachteile der empfohlenen Handlungsalternative 2.1 im Vergleich zu einer Umwandlung des UBB (Handlungsalternative 1.1 bzw. 1.2)

sind eher gering (Verlust von Synergien v.a. im Verwaltungsbereich) oder können mit überschaubarem Aufwand/Risiken durch geeignete Maßnahmen überwunden werden (z.B. Trennung der ERP-Systeme, Sicherung der SEPA-Mandate).

- (2) In der **quantitativen Bewertung** hat die empfohlene Handlungsalternative 2.1 wirtschaftliche und/oder steuerliche Vorteile gegenüber den anderen Handlungsalternativen 1.1 bzw. 1.2:
- Einsparung von bis zu rd. 579 T€ Einmalkosten gegenüber einer umgewandelten und reorganisierten UBB (Handlungsalternative 1.2)
 - Vermeidung eines laufenden Umsatzsteuerrisikos in Höhe von rd. T€ 1.700 p.a., welcher sich aus der Einführung des §2 b UStG ergibt und nach herrschender steuerlicher Einschätzung bedeutet, dass der Grünbereich für den Fall, dass er in einer AöR organisiert ist, umsatzsteuerpflichtig werden könnte (spätestens ab 01.01.2021).
- (3) Die qualitative und quantitative Bewertung wird durch eine **empirische Erhebung** der organisatorischen Ausgestaltung der Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst bei den 24 größten Städten Deutschlands unterstützt, da 19 der 24 größten Städte die Abfallwirtschaft und Straßenreinigung eigenständig bzw. unabhängig von weiteren Aufgabenbereichen organisiert haben. Diese organisatorische Situation ergibt sich u.E. aus fachlichen und organisatorischen Motiven, v.a.
- Spezialisierung auf gebührenfinanzierte Aufgaben mit logistischem Schwerpunkt
 - Die Spezialisierung auf operative Kernaufgaben ist wichtiger als die Generierung von Synergien im Bereich Administration
 - Die Komplexität und damit Steuerungs- und Führungsrisiken nehmen mit zunehmender Aufgabenvielfalt und Unternehmensgröße zu
 - Bei den betrachteten 24 größten Städte Deutschlands bestehen auch bei einer Spezialisierung auf die Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst Betriebe/Organisationen einer Größenordnung, die eine hinreichende Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung (insbesondere auch in der Administration) ermöglichen.
- (4) Die vorliegende Bewertung der Handlungsalternativen berücksichtigt insbesondere die Ausgangssituation, die aktuellen Rahmenbedingungen sowie die Zielstellungen einer kompletten Neuausrichtung der Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst bis zum 01.07.2018, d.h.
- die qualitative und quantitative Bewertung ist eine Stichtagsbetrachtung und nicht auf eine zukünftige, ggf. veränderte Situation übertragbar
 - nach erfolgreicher Neustrukturierung der Aufgaben und nachdem die neue AöR eine stabile Regelbetriebsphase erreicht hat (erfahrungsgemäß 3 – 5 Jahre nach Gründung) und soweit sich das aktuell erkennbare umsatzsteuerliche Risiko für den Grünbereich nicht realisiert hat (z.B. aufgrund einer durch das Bundesministerium für Finanzen erklärten USt-Befreiung) kann ggf. in einem weiteren



Schritt auch der Grünbereich in die AöR Abfallwirtschaft/Straßenreinigung integriert werden.

- Die aktuelle Bewertung stellt aus o.g. Gründen keinerlei Bewertung der damaligen Entscheidung über die Zusammenführung der beiden Eigenbetriebe Stadtgrün und Bremer Entsorgungsbetriebe in den Jahren 2009/10 dar und bewertet auch nicht den Erfolg dieser organisatorisch/wirtschaftlichen Zusammenführung.

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1: heutige Struktur und zukünftige Zielstruktur der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/ Winterdienst der Stadtgemeinde Bremen.....	7
Abbildung 2: Vorgehensweise bei der Erstellung des Gutachtens zum Aufbau einer AöR	8
Abbildung 3: Organisationsplan des Umweltbetriebs Bremen vom September 2015	14
Abbildung 4: organisatorische und qualitative Ziele der Neustrukturierung gemäß Koalitionsvereinbarung bzw. Leistungsbeschreibung.....	16
Abbildung 5: Darstellung der im Gutachten zu untersuchenden Handlungsalternativen	19
Abbildung 6: Abgrenzung der theoretisch möglichen von den praktikablen Organisationsmodellen	21
Abbildung 7: Matrix möglicher Organisationsformen	22
Abbildung 8: Verteilung der Funktionen und Aufgaben auf Handlungsebenen im IST.....	26
Abbildung 9: Verteilung der Funktionen und Aufgaben auf Handlungsebenen im SOLL (nur Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung).....	27
Abbildung 10: Darstellung der Anbindungsmöglichkeiten von Leistungsbereichen an eine AöR	29
Abbildung 11: Organisatorische Ausgestaltung der Handlungsalternative 1.1 (Erweiterung des heutigen Umweltbetriebs Bremen um Abfallwirtschaft und Straßenreinigung).....	34
Abbildung 12: Organisatorische Ausgestaltung der Handlungsalternative 1.2 (Neustrukturierung des Umweltbetriebs Bremen unter Berücksichtigung von Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/- reinigung).....	37
Abbildung 13: Organisatorische Ausgestaltung der Handlungsalternative 2.1 a (Neugründung einer AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung ohne Shared-Service-Center- Funktionen für die Beteiligungsgesellschaft).....	38
Abbildung 14: Personalkapazitäten (IST) der Handlungsalternative 1.1 (alle Angaben in VZÄ (ohne Stadtentwässerung)).....	39
Abbildung 15: Personalkapazitäten (IST) der Handlungsalternative 1.2 (alle Angaben in VZÄ (ohne Stadtentwässerung)).....	40
Abbildung 16: Personalkapazitäten (IST) der Handlungsalternative 2.1 (alle Angaben in VZÄ (ohne Stadtentwässerung)).....	40
Abbildung 17: Personalkapazitäten (IST) des UBB grün (alle Angaben in VZÄ (ohne Stadtentwässerung)).....	41
Abbildung 18: Zielaspekte der Stadtgemeinde Bremen und einzelne Bewertungskriterien	43
Abbildung 19: Darstellung einer möglichen Variante für die zukünftige Struktur der EDV in Handlungsalternative 2	46
Abbildung 20: Neustrukturierung Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung: Aufgaben bis Mitte 2018 und nach Mitte 2018 (grober Überblick)	57
Abbildung 21: Anforderungen an die innere Steuerung in den Handlungsalternativen.....	65
Abbildung 22: Darstellung des Ergebnisses der qualitativen Bewertung	68
Abbildung 23: Sensitivitätsanalyse der Ergebnisse der qualitativen Bewertung	69
Abbildung 24: Vergleich der entscheidungsrelevanten Kostenunterschiede zwischen den Handlungsalternativen	70
Abbildung 25: Bandbreiten der Belastungen mit Grunderwerbsteuer	75
Abbildung 26: Darstellung der Kostenunterschiede der Handlungsalternativen bei den Einmalkosten.....	76
Abbildung 27: Prinzipdarstellung zur Umsatzsteuerbelastung	78
Abbildung 28: Darstellung der Kostenunterschiede der Handlungsalternativen bei den laufenden Betriebskosten.....	81
Abbildung 29: Zusammenfassung der quantitativen Bewertung (*nach steuerlicher Auskunft der Steuerberatungsgesellschaft Ernst & Young GmbH).....	81
Abbildung 30: Diagramm der Rechtsformen der Abfallwirtschafts-/Straßenreinigungs-organisationen in den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen).....	83
Abbildung 31: Diagramm zur Aufgabenzusammensetzung der Abfallwirtschafts- und Straßenreinigungsbetriebe in den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen).....	84
Abbildung 32: Diagramm zur Rechtsform der Betriebe der 24 größten Städte Deutschlands (außer Bremen), in denen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zusammengefasst sind.....	85

Abbildung 33: Diagramm zur Zusammensetzung von Aufgaben in Betrieben der 24 größten Städte Deutschlands (außer Bremen), in denen zusätzlich zu Abfallwirtschaft und Straßenreinigung weitere Aufgaben angesiedelt sind.....	85
Abbildung 34: Diagramm zur Rechtsform von solchen Betrieben in den 24 größten Städten Deutschlands (außer Bremen), in denen der Grünbereich ohne Abfallwirtschaft und Straßenreinigung angesiedelt ist	86
Abbildung 35: Matrix zu strategischen Organisationsentscheidungen bei einer geplanten Veränderung der Organisation.....	87
Abbildung 36: Motive für die Zusammenführung von Aufgaben in einer Organisation in Bezug auf öffentliche Leistungen.....	89
Abbildung 37: Vergleich verschiedener hoheitlicher Leistungsbereiche bzgl. signifikanter Merkmale der Leistungserbringung	90
Abbildung 38: Motive für die Auswahl einer bestimmten Organisations-/Rechtsform für öffentliche Betriebe.....	93



Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Übersicht der Zuständigkeiten im Bereich der Stadtsauberkeit sowie der zugehörigen Leistungserbringung	11
Tabelle 2: Kapazitäten der Aufgaben Leitstelle „Saubere Stadt“ und öRE im SUBV	12
Tabelle 3: Kapazitäten des UBB, Stand 01.06.2015	15
Tabelle 4: Tabelle der 25 größten Städte Deutschlands gemessen an den Einwohnerzahlen 2014	82