

Vorlage für die Sitzung des Senats am 10.05.2016

Gutachten zur Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts im Rahmen des Projekts zur Neuorganisation der Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst ab dem Jahr 2018 (NAS2018)

A. Problem

Der Senat hat am 22.12.2015 den Projektauftrag des Projekts zur Neuorganisation der Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst ab dem Jahr 2018 (NAS2018) zur Kenntnis genommen. Ein Bestandteil des Projektauftrags ist die gutachterliche Bewertung der Frage, ob die geplante Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) durch Umwandlung des Umweltbetriebs Bremen (UBB) oder durch eine Neugründung einer AöR für die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst erfolgen sollte.

Econum Unternehmensberatung GmbH wurde beauftragt, dieses Gutachten zu erstellen.

B. Lösung

1. Gutachten Econum vom 15.03.2016

Das Gutachten zur Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) von Econum Unternehmensberatung liegt mit Stand 15. März 2016 vor (Anlage).

Econum hat zwei Handlungsalternativen in dem Gutachten untersucht:

Handlungsalternative 1: Umwandlung des UBB zu einer AöR. Bei dieser Alternative werden die Aufgaben des UBB um die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst erweitert (im Gutachten als Handlungsalternative 1 bezeichnet).

Handlungsalternative 2: Neugründung einer AöR für die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst (im Gutachten als Handlungsalternative 2.1 bezeichnet).

Im Ergebnis empfiehlt Econum aufgrund der qualitativen und quantitativen Bewertung der geprüften Handlungsalternativen sowie der begleitenden empirischen Betrachtung der Organisation dieser Aufgaben in den 25 größten Städten Deutschlands zunächst nur die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst in einer rechtsfähigen AöR zu organisieren. Die im UBB verbleibenden Aufgaben sollen im Eigenbetrieb UBB fortgeführt werden.

Econum begründet die Empfehlung wie folgt:

- Die Konzentration der Aufgaben für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst in einer AöR ist nach Bewertung der qualitativen und quantitativen Aspekte die zu präferierende Organisationsvariante: Die Anforderungen an eine Führung der AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst sind vergleichsweise weniger komplex. Sie stellt eine gut steuerbare Organisationsform dar, die im Zeitraum bis zum 01. Juli 2018 mit geringerem Risiko umsetzbar ist. Durch die Konzentration auf die Aufgaben, die sich inhaltlich am nächsten sind, sinkt die Komplexität einer Neustrukturierung innerhalb des durch das Auslaufen der Verträge nicht disponiblen Zeitplans bei steigender Erfolgswahrscheinlichkeit. Aus der quantitativen Betrachtung ergibt sich zudem, dass diese Handlungsalternative bzgl. der einmaligen und laufenden Belastung mit Verkehrssteuern (GrEst, USt.) deutliche Vorteile aufweist sowie bzgl. der zu erwartenden Einmalkosten zum Aufbau der AöR ggü. der Umwandlung des heutigen UBB (inkl. Grün- und Friedhofsbereich) kostengünstiger ist.
- Der Aufbau einer größeren AöR (Umwandlung UBB) inkl. Grün-, Abwasser- und Friedhofsbereich ist im Vergleich zur Realisierung der Handlungsalternative 2.1 finanziell aufwändiger und hinsichtlich der Führung und des Aufbaus grundsätzlich komplexer. Die Erfolgswahrscheinlichkeit einer „großen Lösung“ schätzt der Gutachter vor dem Hintergrund des engen Zeitplans bis Mitte 2018 daher geringer ein.
- Aufgrund der Neufassung des § 2b UStG wäre die Umwandlung des Grünbereichs in eine AöR aktuell mit einem erheblichen steuerlichen Risiko in Höhe von 1,7 Mio € pro Jahr belastet.
- Die vorgeschlagene Option der Gründung einer neuen AöR Abfallwirtschaft und Straßenreinigung lässt die Möglichkeit offen, zu einem späteren Zeitpunkt zu prüfen, ob und wie der Grünbereich in die AöR Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/--reinigung/Winterdienst integriert werden kann.
- Die Ergebnisse der gutachterlichen Bewertung werden durch eine empirische Untersuchung über die „Organisation der Aufgaben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst in den 25 größten Städten Deutschlands“ unterstützt. Die neun größten Städte Deutschlands haben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst nicht mit weiteren Aufgaben kombiniert. Unter den 25 Städten (ohne Bremen) haben insgesamt 19 Städte Abfallwirtschaft oder Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst in eigenständigen Organisationen strukturiert. Lediglich vier der 25 größten Städte haben Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst mit Aufgaben der Grünpflege kombiniert.

Die Methodik, die Prüfergebnisse und das Gutachten selbst wurden intensiv in den Projektgremien diskutiert. Darüber hinaus gab es Gespräche mit dem Personalrat des UBB. Der Gewerkschaft ver.di wurde Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gutachten gegeben.

Die Staatsrätelenkungsgruppe hat am 22.03.2016 folgenden Beschluss gefasst:

„1. Die Staatsrätelenkungsgruppe nimmt das Gutachten von Econum Unternehmensberatung zur Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) im Rahmen des Projekts NAS2018 vom 15.03.2016 zur Kenntnis.

2. Die Staatsrätelenkungsgruppe befürwortet die Gründung einer AöR für Abfall und Stadtsauberkeit und bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr dem Senat die Empfehlung des Gutachters zuzuleiten und einen Beschluss zur Gründung einer AöR für Abfall und Stadtsauberkeit herbeizuführen.

3. Die Staatsrätelenkungsgruppe bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr nach der Senatsentscheidung ein Organisations- und Personalkonzept für die AöR und den UBB vorzulegen und dieses dem Senat zuzuleiten.“

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) hat in ihrer Sitzung am 14.04.2016 über das Gutachten und die Beschlussfassung der Staatsrätelenkungsgruppe beraten und folgenden Beschluss gefasst:

1. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) nimmt den 2. Sachstandbericht der Verwaltung zur Kenntnis.
2. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) stimmt der Umsetzung der in dem AöR-Gutachten von Econum Unternehmensberatung zur Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) im Rahmen des Projekts NAS2018 vom 15.03.2016 empfohlenen Handlungsalternative zur Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts für die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst zu.
3. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft (S) bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, die Rechtsgrundlage (Errichtungsgesetz) für die Errichtung einer AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung zu erarbeiten und diese im Herbst 2016 der Deputation zuzuleiten.

2. Umsetzung der Empfehlung

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

- Gründung einer AöR und Aufgabenübertragung
- Konzept für Bearbeitung personeller Auswirkungen für die AöR und den UBB
- Erarbeitung und Umsetzung eines Organisationskonzepts für die AöR

a) Gründung einer AöR und Aufgabenübertragung

Die Gründung einer AöR für die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/Straßenreinigung/Winterdienst erfolgt durch ein Ortsgesetz (Errichtungsgesetz) auf der Basis des Bremischen Kommunalunternehmensgesetzes (BremKuG). Das BremKuG soll noch in 2016 novelliert werden. Das kommunale Errichtungsgesetz wird nach derzeitigen Planungen voraussichtlich im Herbst 2016 in die Stadtbürgerschaft eingebracht werden.

Auf die AöR sind die Aufgaben der kommunalen Abfallwirtschaft (einschließlich Gebührenerhebung) und der Stadtsauberkeit/Straßenreinigung, die derzeit beim Senator für Umwelt, Bau und Verkehr und beim UBB wahrgenommen werden, zu übertragen. In einem separaten Umsetzungskonzept soll der Zeitpunkt der Aufgabenübertragung festgelegt werden.

b) Die Prozessbeschreibung für die Bearbeitung personalwirtschaftlicher Fragen

Bei der Zuordnung des Personals des UBB zu der AöR ist zu berücksichtigen, dass sowohl diese wie auch der verbleibende Eigenbetrieb UBB funktionsfähig werden bzw. bleiben muss. Die Zuordnung des Personals zur AöR bzw. zum Eigenbetrieb ist insbesondere im Bereich 1 „Zentrale Dienste“ des UBB vorzunehmen. Im Rahmen des Organisationskonzeptes ist in dem weiteren Verfahren für beide Organisationen eine Soll-Funktionsgliederung inkl. der Soll-Kapazitäten zu erarbeiten. Weiterhin wird in der Prozessbeschreibung geprüft, ob durch eine Qualifikationseinschätzung der Beschäftigten der ggf. erforderliche Qualifizierungsbedarf ermittelt werden kann mit dem Ziel, die Einstellung von zusätzlichem Personal zu vermeiden. Des Weiteren ist zu prüfen, ob der Eigenbetrieb oder die AöR jeweils für die andere Organisationseinheit Dienstleistungsfunktionen übernehmen kann. Hinsichtlich der Finanzierung sind die Zahlungen des SV Abfall an den UBB für die Wahrnehmung kaufmännischer Dienstleistungen zu berücksichtigen. Es ist sicherzustellen, dass eine für die FHB insgesamt wirtschaftliche Lösung verfolgt wird. In dem Verfahren sind - soweit möglich- die Interessen der Beschäftigten zu berücksichtigen.

Die Prozessbeschreibung für die Bearbeitung personalwirtschaftlicher Fragen soll in den kommenden Wochen ausgearbeitet und der Staatsrätelenkungsgruppe vorgestellt werden. Sie ist mit der Betriebsleitung des UBB, den Mitbestimmungsgremien und in den Projektgremien abzustimmen.

c) Erarbeitung und Umsetzung eines Organisationskonzeptes für die AöR

Bestandteile des im Weiteren zu erarbeitenden Organisationskonzeptes sind insbesondere:

- Erarbeitung der Gründungsvoraussetzungen (z.B. Geschäftsordnung)
- Aufbauorganisation (Organigramm und Aufgabenbeschreibung)
- Ablauforganisation
- Konzeption wesentlicher Unternehmensprozesse
- Weiterentwicklung des bestehenden Rechnungswesens
- Aufstellung des ersten Wirtschaftsplans

- Entwicklung der bestehenden IT

Nach dem Zeitplan des Projekts NAS2018 ist die Erarbeitung dieses Organisationskonzeptes bis Ende des 3. Quartals 2016 vorgesehen.

C. Alternativen

Eine mögliche Alternative zu einer Neugründung ist die Umwandlung des heutigen UBB zu einer rechtsfähigen AöR. Die derzeitigen Aufgaben des UBB würden in diesem Fall um die Bereiche Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/ Winterdienst ergänzt werden. Dabei könnte die heutige Organisation erweitert oder neu strukturiert werden.

Diese Handlungsalternative wurde im Gutachten von Econum ergebnisoffen analysiert und aus den unter Lösung genannten Gründen nicht empfohlen.

Bei Umsetzung der Empfehlung von Econum besteht die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt weitere Aufgaben in die AöR aufzunehmen. Sollte sich das Risiko der Umsatzsteuerpflicht für den Grünbereich nicht verwirklichen, könnte auch die Verlagerung dieser Aufgabe in die AöR geprüft werden.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Genderprüfung

Die Umsetzung des Vorhabens hat finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen.

Die Koalitionsvereinbarung sieht die Errichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts vor, in der alle Entsorgungsaufgaben und –zuständigkeiten der Stadt zusammengeführt werden. Unter Berücksichtigung dieser Vorgabe wurde im Rahmen des Projekts NAS2018 Handlungsalternativen hinsichtlich der Ausgestaltung einer entsprechenden AöR geprüft. Die Prüfung der wirtschaftlichen Auswirkungen alternativer Organisationsformen, etwa die eines Eigenbetriebs im Vergleich zu einer AöR, wurde nicht verfolgt und war nicht Gegenstand des Projektauftrags NAS2018.

Econum hat die die Handlungsalternativen hinsichtlich der Einmalkosten und der laufenden Betriebskosten miteinander verglichen. Die von dem Gutachter empfohlene Handlungsalternative 2.1 ist sowohl bei den Einmalkosten, die aufgrund der Errichtung einer AöR entstehen, als auch bei den veränderungsbedingten, laufenden Kosten pro Jahr gegenüber der Handlungsalternative 1 die für FHB Wirtschaftlichste.

Die Entscheidung für die Umsetzung der empfohlenen Handlungsvariante 2 führt voraussichtlich im Vergleich zu Handlungsvariante 1.2 zu Mehrkosten durch einmalige Effekte in Höhe von ca. 390 T€ und jährlichen höheren Betriebskosten von ca. 465 T€

Personalwirtschaftliche Auswirkungen sind bei dem SUBV und dem UBB zu erwarten. Die Personalausstattung der AöR resultiert aus der Aufgabenübertragung und den organisatorischen Erfordernissen der Anstaltsgründung. Beides ist Gegenstand des Organisationskonzeptes. Hinsichtlich insb. der Aufgaben der Straßenreinigung und der Recycling-Stationen sind personelle Auswirkungen für den Zeitpunkt nach Auslaufen der Leistungsverträge Mitte 2018 zu erwarten,

Es sind keine geschlechterspezifischen Auswirkungen zu erwarten.

E. Beteiligung/ Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei, der Senatorin für Finanzen und dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit/ Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet nach Beschlussfassung im Senat. Einer Veröffentlichung über das zentrale elektronische Informationsregister steht nichts entgegen.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat nimmt die Ergebnisse des Gutachtens von Econum Unternehmensberatung zur Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) im Rahmen des Projekts NAS2018 vom 15.03.2016 zur Kenntnis.

2. Der Senat stimmt der Umsetzung der in dem AöR-Gutachten von Econum empfohlenen Handlungsalternative zur Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts zunächst für die Aufgaben Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung/Winterdienst unter Maßgabe der folgenden Beschlussvorschläge zu.

3. Der Senat bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr eine Prozessbeschreibung für die Bearbeitung der personalwirtschaftlichen Fragen zu erarbeiten und dieses nach vorheriger Befassung der Staatsräte lenkungsgruppe dem Senat bis zum 31. Juli 2016 vorzulegen.

4. Der Senat bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr ein Organisationskonzept für die AöR zu erarbeiten und dieses nach vorheriger Befassung der Staatsräte lenkungsgruppe dem Senat bis zum 25.10.2016 vorzulegen.

5. Der Senat bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, im Herbst 2016 die Rechtsgrundlage (Errichtungsgesetz) für die Errichtung einer AöR für Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit/-reinigung zu erarbeiten und der Bürgerschaft über den Senat zuzuleiten.