

**Bericht der Verwaltung
für die Sitzung der Deputation
für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (S)
am 08. Januar 2015**

Zukünftige Strukturen der Abfallwirtschaft

A. Sachdarstellung

Mit Beschluss der Stadtbürgerschaft vom 27.08.2013 zum Antrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen vom 24. Juni 2013 (Drs. 18/357 S) hat diese um eine regelmäßige Berichterstattung in der städtischen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie beginnend im Jahr 2014 gebeten.

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie wurde am 13. März 2014 über den Zeitplan für die anstehenden Prüfungen zu den Rekommunalisierungsfragen mit einem Bericht der Verwaltung informiert.

B. Lösung

Bis zum 30.06.1998 wurden die kommunale Abfallentsorgung und große Teile der Straßenreinigung und des Winterdienstes in Bremen von dem damaligen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, den Bremer Entsorgungsbetrieben wahrgenommen. Im Zuge der im Jahre 1998 vorgenommenen Privatisierung der operativen Aufgaben wurden mit den verschiedenen - zunächst von der Stadt als Gesellschafterin - gegründeten und veräußerten privaten Gesellschaften langjährige Leistungsverträge geschlossen, die zum 30.06.2018 auslaufen.

Aufgrund der hohen finanziellen, regionalwirtschaftlichen, umwelt- arbeits- sowie standortpolitischen Bedeutung hat der Senat im Mai 2014 eine Staatsrätelenkungsgruppe unter der Federführung des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr mit der Senatorin für Finanzen, dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen und der Senatskanzlei eingerichtet, um die Entscheidung über die zukünftige Organisationsform, die daraus abzuleitende Rechtsform sowie die behördlichen Steuerungsstrukturen der kommunalen Abfallentsorgung und der Straßenreinigung und des Winterdienstes vorzubereiten.

Die Staatsrätelenkungsgruppe hat dem Senat im Juli 2014 (Beschlussfassung im August 2014) den ersten und im Dezember 2014 den zweiten Zwischenbericht vorgelegt. Diese werden der Deputation nebst den begleitenden Senatsvorlagen anliegend zur Verfügung gestellt. Ferner wird auch die Experteneinschätzung der Econum Unternehmensberatung vom 23. September 2014 beigefügt. Der dem Senat ebenfalls im Dezember 2014 vorgelegte Entwurf des Abfallwirtschaftskonzepts wird der Deputation in einer gesonderten Deputationsvor-

lage zur Beschlussfassung vorgelegt (siehe Vorlage 18/446). Aufgrund der Prüfungsergebnisse hat der Senat am 16.12.2014 folgenden Beschluss gefasst:

„1. Der Senat nimmt die Experteneinschätzung von Econum vom 23.09.2014 und den 2. Zwischenbericht zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen vom 10.09.2014 zur Kenntnis.

2. Der Senat stimmt der Weiterverfolgung des in der Empfehlung skizzierten Modells zu und bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, auf dieser Grundlage die entsprechenden Umsetzungsschritte einzuleiten.

3. Der Senat bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen, dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen und der Senatskanzlei externe Beratungsleistungen auszuschreiben und zu vergeben. Mit dieser Unterstützung sind ein Umsetzungskonzept und eine Verhandlungsstrategie auf Basis des 2. Zwischenberichts zu erarbeiten und diese in der Staatsrätelenkungsgruppe abzustimmen. Dabei sind für den Betrieb der Recycling-Stationen eine vollständige Rekommunalisierung bereits zum 1. Juli 2018 anzustreben und im Bereich der Straßenreinigung eine Optionslösung für eine vorzeitige vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung vorzusehen.

4. Der Senat nimmt den Entwurf des Abfallwirtschaftskonzeptes vom 10.09.2014 zur Kenntnis und bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, den Entwurf des Abfallwirtschaftskonzeptes der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Stadtentwicklung zur Beschlussfassung vorzulegen.“

Der Entwurf einer europaweiten Ausschreibung für die erforderliche Beratungsleistung wird derzeit vorbereitet. Es ist beabsichtigt ein Verhandlungsverfahren mit einem Teilnahmewettbewerb durchzuführen. Aufgrund der Vorlaufzeiten, der erforderlichen Senats- und Haushaltsausschussbefassung und der einzuhaltenden Fristen der Ausschreibungsverfahren ist mit einer Beauftragung vor Mitte 2015 nicht zu rechnen.

Das Landesgesetz, auf dessen Basis die Stadtgemeinde eine Anstalt öffentlichen Rechts gründen kann, soll noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden.

C. Beschlussvorschlag

1. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (S) nimmt den Bericht der Verwaltung über die zukünftigen Strukturen der Abfallwirtschaft zur Kenntnis.

2. Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (S) bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr zu gegebener Zeit um eine weitere Berichterstattung.

Anlagen

Senatsvorlage vom 24.07.2014 mit Anlage 1. Zwischenbericht

Senatsvorlage vom 12.12.2014 mit Anlage 2. Zwischenbericht

Experteneinschätzung Econum vom 23. September 2014

Vorlage für die Sitzung des Senats am 29.07.2014

**Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung
in der Stadtgemeinde Bremen**

1. Zwischenbericht

A. Problem

Der Senat hat in seinem Beschluss vom 20.05.2014 die eingerichtete Staatsrätelenkungsgruppe zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen gebeten, in einem ersten Schritt bis Ende Juli 2014 eine Gesamtdarstellung der gegenwärtigen Vertrags- und Dienstleistungsverhältnisse zu erstellen und die sich daraus ergebenden künftige Handlungsoptionen und Szenarien sowie einen sich daraus ableitenden Zeit- und Umsetzungsplan vorzulegen.

B. Lösung

Die Staatsrätelenkungsgruppe legt dem Senat den 1. Zwischenbericht zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen, Stand 24.07.2014, vor. Wesentliche Aussagen des 1. Zwischenberichts werden nachfolgend dargestellt:

Bis zum 30.06.1998 wurden die kommunale Abfallentsorgung und große Teile der Straßenreinigung und des Winterdienstes in Bremen von dem damaligen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, den Bremer Entsorgungsbetrieben, wahrgenommen. Im Zuge der im Jahre 1998 vorgenommenen Privatisierung der operativen Aufgaben wurden mit den verschiedenen - zunächst von der Stadt als Gesellschafterin - gegründeten und veräußerten privaten Gesellschaften langjährige Leistungsverträge geschlossen, die zum 30.06.2018 auslaufen. Außerdem bestehen noch mit weiteren Unternehmen Leistungsverträge, die von der damaligen Privatisierung nicht berührt waren.

Für die Aufgabenwahrnehmung der Abfallentsorgung und Straßenreinigung ab Mitte 2018 hat der Senat folgende Ziele fokussiert:

- eine fachgerechte, ökologisch hochwertige Entsorgung des Hausmülls,
- eine klimaschonende Verwertung aller Wertstoffe bzw. Beseitigung der Abfälle,
- eine Stärkung des kommunalen Einflusses,
- eine hohe Servicequalität und stabile Gebühren,
- eine hohe Transparenz aller die Unternehmensführung betreffenden Daten,
- die Ermöglichung regionaler Wertschöpfung,
- sichere Arbeitsplätze und eine angemessene tarifliche Bezahlung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- eine Neuordnung der Organisationsform, die finanzielle Risiken für die Stadtgemeinde Bremen begrenzt,
- Stärkung/Schaffung von kommunalem strategischem und operativen Know-how

Bei der weiteren Betrachtung ist zu differenzieren zwischen Teilbereichen der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung/Winterdienst:

- Logistische Aufgaben der Abfallwirtschaft, d.h. die Sammlung von Rest-, Bio-, Papier- und Sperrmüllabfällen
- Betrieb von Recycling-Stationen
- Behandlung von Abfall (insb. Müllverbrennung, Sperrmüll-, Textil- und Papierverwertung sowie Biogasanlagen)
- Straßenreinigung (einschließlich der Reinigung von Sinkkästen und Straßenpapierkörben) und Winterdienst

Diese Teilbereiche der Abfallentsorgung sind hinsichtlich ihrer künftigen organisatorischen Ausgestaltung unterschiedlich zu bewerten. Wie nachfolgend begründet, kommt für die Behandlung von Abfall eine öffentlich-rechtliche Organisationsform nicht in Frage, wohingegen für die Bereiche der logistischen Aufgaben, des Betriebs von Recycling-Stationen und der Straßenreinigung/ Winterdienst unterschiedliche Organisationsformen weiter zu prüfen sind.

Ausschreibung von Behandlung, wie z.B. der Verbrennung von Abfällen und Prüfung einer energetischen Nutzung von organischen Abfällen

Dem 1. Zwischenbericht der Staatsrätelenkungsgruppe vom 24.07.2014 ist zu entnehmen, dass es wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, die Behandlung von Abfällen zukünftig in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform wahrzunehmen. Einerseits verfügt Bremen nicht über entsprechende Anlagen, wie z.B. eine Müllverbrennungsanlage oder eine Anlage zur Aufbereitung von Alttextilien, Altpapier oder Elektroaltgeräten, andererseits ist aufgrund der geringen Abfallmenge eine kommunal betriebene Anlage nicht wirtschaftlich zu führen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es im Bereich der Verbrennung von Hausmüll in Nord-West-Deutschland zurzeit erhebliche Überkapazitäten gibt. Es ist daher geboten, die notwendigen Ausschreibungen für die Abfallbehandlung, getrennt nach Abfallfraktionen, wie Verbrennung von Hausmüll, Verwertung von Sperrmüll, Alttextilien, Papier etc. vorzubereiten, sofern nicht bei der Verbrennung die Verlängerungsoption des Verbrennungsvertrages vorteilhaft ist.

Einen Sonderfall im Rahmen der Behandlung von Abfällen stellt die energetische Nutzung von organischen Abfällen dar. Bereits jetzt ist deutlich, dass die Chancen einer energetischen Nutzung organischer Abfälle vertieft zu prüfen sind. Hier sind Synergien mit Materialien aus der Grünflächenpflege ebenso zu prüfen, wie Kosteneinsparungen durch die Herstellung von Rekultivierungsmaterial für die Stilllegung der Blocklanddeponie. Auch könnten Beteiligungsmodelle unter dem Aspekt weiterer gewerblicher Abfallfraktionen interessant sein. Darüber hinaus könnte auch aufgrund der Anforderung zur getrennten Sammlung von Bioabfällen mit dem damit verbundenen Anschluss- und Benutzungszwang nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz eine interkommunale Zusammenarbeit wirtschaftlich sinnvoll sein. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wird daher dieses Thema in einem gesonderten Projekt vertieft prüfen und zu gegebener Zeit berichten.

Logistische Aufgaben der Abfallwirtschaft, Betrieb von Recycling-Stationen und Straßenreinigung/Winterdienst

Grundsätzlich kommen für die Zeit nach dem 01.07.2018 folgende Organisationsmodelle für die logistischen Aufgaben der Abfallentsorgung, den Betrieb von Recyclingstationen und der Straßenreinigung/Winterdienst in Betracht:

- **Ausschreibungsmodell:** Fortführung des derzeit praktizierten Modells der Beauftragung von operativen Aufgaben an private Unternehmen (derzeit Nehlsen GmbH, BIR Bremer Recycling GmbH & Co. KG, Entsorgung Nord GmbH, Kompostierung Nord GmbH, swb-Entsorgung, Alurecycling GmbH und Gesellschaft für angewandte Stadtökologie mbH),
- **Rekommunalisierungsmodell** in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform oder einer GmbH in kommunalem Eigentum.
- **Beteiligungsmodell** in Form einer Minderheits- oder Mehrheitsbeteiligung der Stadtgemeinde an privaten Unternehmen, wobei auch hier Ausschreibungen der Leistungen erforderlich sind.
- Bei einem Rekommunalisierungs- oder Beteiligungsmodell sind auch jeweilige **Mischvarianten** denkbar. Z.B. eine partielle Rückführung der operativen Aufgaben der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung zur Stadtgemeinde und eine Ausschreibung von Teilleistungen. Ebenso ist zu betrachten, ob eine Rekommunalisierung über den Zwischenschritt eines Beteiligungsmodells verfolgt werden sollte um den schrittweisen Erwerb öffentlichen Know-hows abzusichern.

Weitere Arbeitsschritte

Folgende Arbeitsschritte sind bis September 2014 vorgesehen:

- Erarbeitung von möglichen Handlungsszenarien

Um Ende September eine Einschätzung und Priorisierung möglicher Handlungsszenarien vorlegen zu können, hat der SUBV eine Erstanalyse in Auftrag gegeben, die die Modelle Rekommunalisierung, Ausschreibung der Leistungen und einer öffentlichen Beteiligung an privaten Gesellschaften abschätzt. Das Ergebnis dieser Analyse soll Mitte August 2014 vorliegen.

- Erarbeitung des Abfallwirtschaftskonzepts und des Anforderungskatalogs für die Straßenreinigung

Das Abfallwirtschaftskonzept wird bis Mitte 2014 erarbeitet und soll in der 2. Jahreshälfte politisch beschlossen werden. Bis Ende November 2014 werden die Anforderungen an die Straßenreinigung erarbeitet werden.

- Vorbereitung einer priorisierenden Entscheidungsempfehlung

Die Chancen und Risiken der Modelle werden in der Sommerpause unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Erstanalyse vertieft bewertet, um ein Verhandlungs- und Umsetzungskonzept zu erarbeiten. Auf dieser Basis wird eine priorisierende Entscheidungsempfehlung für den Senat bis Ende September 2014 vorbereitet.

Für die Entscheidungsempfehlung sind zuvor insb. folgende Prüfungen zu vertiefen:

- Anforderung an eine tarifgerechte Bezahlung

Für alle Organisationsmodelle gilt es unter Berücksichtigung des Vergaberechts sicherzustellen, dass bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen die Kriterien der guten Arbeit, insb. auf Grundlage einer tarifgerechten Bezahlung erfüllt werden müssen. Die Organisationsmodelle bieten in dieser Hinsicht unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten und –erfordernisse, die hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit und Wirtschaftlichkeit zu bewerten sind. Hierzu werden auch Beispiele anderer Kommunen herangezogen.

Zu berücksichtigen sind auch die Wirkungen des 1997 geschlossenen Tarifvertrages mit der Gewerkschaft, nach dem die darunter fallenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in jedem Falle auch weiterhin nach dem TVöD zu vergüten sind sowie in bestimmten Konstellationen ein Rückkehrrecht in den öffentlichen Dienst besteht.

- Rechtliche Bewertung und Entwicklung von Verfahrensvorschlägen mit den sich aus den Altverträgen ergebenden Verpflichtungen.
- Endschaftsklauseln: Die derzeitigen Verträge enthalten keine hinreichenden Klauseln, die nach Auslaufen der Verträge einen ausreichenden Zugriff auf vorhandene Infrastruktur und Personal ermöglichen. Hieraus erwachsen für die Umsetzung des Zieles der Stärkung des kommunalen Einflusses und des strategischen und operativen Know-hows Risiken, für deren Bewältigung im Rahmen des priorisierten Organisationsmodells Verfahrensvorschläge zu entwickeln sind.
- Ausschreibungspflicht.

Die Leistungsverträge mit der ENO GmbH beinhalten einen Hinweis, dass die Stadtgemeinde die Leistungen nach Ende der Laufzeit ausschreiben wird. Mit dieser Klausel wollte die Stadt deutlich machen, die Verträge nicht weiter verlängern zu wollen. Diese Interpretation und daraus folgende Auswirkungen für das Verfahren soll durch eine vertragsrechtliche Prüfung abgesichert werden.

- Darstellung von Gestaltungsmöglichkeiten bei europaweiten Ausschreibungen. Mit Ausnahme einer vollständigen Rekommunalisierung erfordern nach derzeitiger Einschätzung die anderen Modelle eine europaweite Ausschreibung. Insofern ist für die Bewertung der entsprechenden Modelle von großer Bedeutung, inwieweit man neben preislichen Aspekten weitere inhaltliche Anforderungen in solchen Ausschreibungen rechtskonform verankern kann.

- Darstellung von Handlungsnotwendigkeiten hinsichtlich des Aufbaus von notwendigem Know-how zur Steuerung und Management bei den unterschiedlichen Optionen. Die Wahrnehmung von größerem kommunalem Einfluss im Bereich der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung erfordert frühzeitig den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung entsprechender öffentlicher Strukturen, die Einwerbung entsprechenden Fachpersonals und einen damit verbundenen Ressourcenaufwand. Dieser steigt entsprechend des Umfangs des gewünschten Einflusses. Neben der Frage der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen ist auch zu klären, in welcher Organisationsform diese Aufgaben erfüllt werden. Bei der Entscheidung über ein grundsätzliches Organisationsmodell ist auch zu prüfen, welche Optionen der Verringerung von Schnittstellen und damit zu gewinnenden Effizienz- oder Qualitätsgewinnen bestehen.

Konkretisierung weiterer Maßnahmen

In dem Bericht der Staatsrätelenkungsgruppe ist die organisatorische Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen zunächst grob skizziert. Diese Planung soll nach der Entscheidung im September 2014 bezogen auf die prioritär zu verfolgende Lösung verfeinert und konkretisiert werden.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle, Personalwirtschaftliche Auswirkungen und Gender-Prüfung

Keine finanziellen oder geschlechterspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

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

F. Öffentlichkeitsarbeit und 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 den 1. Zwischenbericht zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen vom 24.07.2014 zur Kenntnis.
2. Der Senat bittet die Staatsrätelenkungsgruppe, die in der Vorlage dargestellten Prüfungen durchzuführen und dem Senat die Ergebnisse vorzulegen, die es dem Senat ermöglichen Ende September 2014 eine Entscheidung über das prioritär zu verfolgende Organisationsmodell zu treffen.
3. Der Senat bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr die Möglichkeiten einer energetischen Nutzung von organischen Abfällen zügig zu prüfen und die Ergebnisse der Staatsrätelenkungsgruppe zeitnah zu übermitteln.

Freie Hansestadt Bremen

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
Ref. 23 Kreislauf- und Abfallwirtschaft

**Erster Zwischenbericht der Staatsrätelenkungsgruppe
Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung
in der Stadtgemeinde Bremen**

- 24. Juli 2014 -

0 Gliederung

0	Gliederung	2
1	Zusammenfassung	4
2	Einleitung	7
2.1	Rückblick auf die Privatisierung 1998	8
2.2	Kommunale Abfallentsorgung	9
2.3	Straßenreinigung und Winterdienst	10
3	Rahmenbedingungen Abfall	10
3.1	Abfallentsorgung Vertragliche Situation	10
3.2	Entsorgungseinrichtungen	13
3.2.1	Müllheizkraftwerk	13
3.2.2	Grünabfallkompostierungsanlage	13
3.2.3	Bioabfallkompostierungsanlage	13
3.2.4	Anlage zur Schadstoffzwischenlagerung	14
3.2.5	Anlagen zur Verwertung der überwiegend brennbaren Sperrmüllfraktion	14
3.3	Kennzahlen der Abfallentsorgung	14
3.4	Grundstücke/Anlagen zur Abfallentsorgung	18
3.5	Kosten der Abfallentsorgung	20
3.6	Abfallgebühren	21
3.7	Abfallwirtschaftskonzept	22
4	Rahmenbedingungen Straßenreinigung	23
4.1	Vertragliche Situation	23
4.2	Einrichtungen der Straßenreinigung	23
4.3	Straßenreinigung UBB	23
4.4	Kennzahlen	24
4.5	Grundstücke und Infrastruktur	25
4.6	Kosten der Straßenreinigung/Winterdienst	25
4.7	Stadtsauberkeitskonzept	25
5	Vorgehen und Erfahrungen in vergleichbaren Städten und Gemeinden	27
5.1	Organisation der Abfallentsorgung und Straßenreinigung in deutschen Großstädten	27
5.1.1	Beispiel Hamburg (kommunales Modell mit AöR)	28
5.1.2	Beispiel Frankfurt (Beteiligungsmodell)	29
5.1.3	Beispiel Düsseldorf (vollständige Vergabe)	29
5.2	Rekommunalisierungen –Ziele und Beispiele	30
5.2.1	Ziele	30
5.2.2	Beispiele von Rekommunalisierungsprozessen	30
6	Handlungsoptionen der Stadtgemeinde Bremen	32

6.1	Ziele einer Neuordnung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst in Bremen	32
6.2	Abfallentsorgung	35
6.2.1	Gestaltungsmöglichkeiten.....	35
6.2.2	Aufgabenwahrnehmung durch private Dritte.....	37
6.2.3	Grundsätzliche Prüfnötigkeiten	37
6.2.4	Konkrete Handlungsoptionen	38
6.2.5	Zusammenfassende Bewertung.....	42
6.3	Straßenreinigung/Winterdienst	45
6.3.1	Gestaltungsmöglichkeiten.....	45
6.3.2	Grundsätzliche Prüfnötigkeiten	45
6.3.3	Konkrete Handlungsoptionen	45
6.4	Chancen und Risiken der Handlungsoptionen und mögliche Maßnahmen	45
7	Empfehlung zum weiteren Vorgehen	48
7.1	Auswertung der Kurzexpertise.....	48
7.2	Vorbereitung der Entscheidung über die Organisationsform.....	48
7.2.1	Abfallentsorgung	49
7.2.2	Straßenreinigung/Winterdienst	49
7.3	Vergabe von Beratungsaufträgen	50
7.4	Exkurs Volksbegehren.....	51
7.4.1	Volksbegehren und Bürgerantrag	51
7.4.2	Bürgerantrag	52
7.5	Zeitplan und organisatorische Umsetzung.....	52
7.5.1	Vorläufiger Zeitplan	52
7.5.2	Organisatorische Umsetzung	53

1 Zusammenfassung

Bis zum 30.06.1998 wurden die kommunale Abfallentsorgung und große Teile der Straßenreinigung und des Winterdienstes in Bremen von dem damaligen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, den Bremer Entsorgungsbetrieben, wahrgenommen. Im Zuge der im Jahre 1998 vorgenommenen Privatisierung der operativen Aufgaben wurden mit den verschiedenen - zunächst von der Stadt als Gesellschafterin - gegründeten und veräußerten privaten Gesellschaften langjährige Leistungsverträge geschlossen, die zum 30.06.2018 auslaufen. Außerdem bestehen noch mit weiteren Unternehmen Leistungsverträge, die von der damaligen Privatisierung nicht berührt waren.

Für die Aufgabenwahrnehmung der Abfallentsorgung und Straßenreinigung ab Mitte 2018 hat der Senat folgende Ziele fokussiert:

- eine fachgerechte, ökologisch hochwertige Entsorgung des Hausmülls,
- eine klimaschonende Verwertung aller Wertstoffe bzw. Beseitigung der Abfälle,
- eine Stärkung des kommunalen Einflusses,
- eine hohe Servicequalität und stabile Gebühren,
- eine hohe Transparenz aller die Unternehmensführung betreffenden Daten,
- die Ermöglichung regionaler Wertschöpfung,
- sichere Arbeitsplätze und eine angemessene tarifliche Bezahlung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,
- eine Neuordnung der Organisationsform, die finanzielle Risiken für die Stadtgemeinde Bremen begrenzt,
- Stärkung/Schaffung von kommunalem strategischem und operativen Know-how

Bei der weiteren Betrachtung ist zu differenzieren zwischen Teilbereichen der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung/Winterdienst:

- Logistische Aufgaben der Abfallwirtschaft, d.h. die Sammlung von Rest-, Bio-, Papier- und Sperrmüllabfällen
- Betrieb von Recycling-Stationen
- Behandlung von Abfall (insb. Müllverbrennung, Sperrmüll-, Textil- und Papierverwertung sowie Biogasanlagen)
- Straßenreinigung (einschließlich der Reinigung von Sinkkästen und Straßenpapierkörben) und Winterdienst
-

Diese Teilbereiche der Abfallentsorgung sind hinsichtlich ihrer künftigen organisatorischen Ausgestaltung unterschiedlich zu bewerten. Wie nachfolgend begründet, kommt für die Behandlung von Abfall eine öffentlich-rechtliche Organisationsform nicht in Frage, wohingegen für die Bereiche der logistischen Aufgaben, des Betriebs von Recycling-Stationen und der Straßenreinigung/ Winterdienst unterschiedliche Organisationsformen weiter zu prüfen sind.

Ausschreibung von Behandlung, wie z.B. der Verbrennung von Abfällen und Prüfung einer energetischen Nutzung von organischen Abfällen

Dem 1. Zwischenbericht der Staatsrätelenkungsgruppe vom 24.07.2014 ist zu entnehmen, dass es wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, die Behandlung von Abfällen zukünftig in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform wahrzunehmen. Einerseits verfügt Bremen nicht über entsprechende Anlagen, wie z.B. eine Müllverbrennungsanlage oder eine Anlage zur Aufbereitung von Alttextilien, Altpapier oder Elektroaltgeräten, andererseits ist aufgrund der geringen Abfallmenge eine kommunal betriebene Anlage nicht wirtschaftlich zu führen. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass es im Bereich der Verbrennung von Hausmüll in Nord-West-Deutschland zur Zeit erhebliche Überkapazitäten gibt. Es ist daher geboten, die notwendigen Ausschreibungen für die Abfallbehandlung, getrennt nach Abfallfraktionen, wie Verbrennung von Hausmüll, Verwertung von Sperrmüll, Alttextilien, Papier etc. vorzubereiten, sofern nicht bei der Verbrennung die Verlängerungsoption des Verbrennungsvertrages vorteilhaft ist.

Einen Sonderfall im Rahmen der Behandlung von Abfällen stellt die energetische Nutzung von organischen Abfällen dar. Bereits jetzt ist deutlich, dass die Chancen einer energetischen Nutzung organischer Abfälle vertieft zu prüfen sind. Hier sind Synergien mit Materialien aus der Grünflächenpflege ebenso zu prüfen, wie Kosteneinsparungen durch die Herstellung von Rekultivierungsmaterial für die Stilllegung der Blocklanddeponie. Auch könnten Beteiligungsmodelle unter dem Aspekt weiterer gewerblicher Abfallfraktionen interessant sein. Darüber hinaus könnte auch aufgrund der Anforderung zur getrennten Sammlung von Bioabfällen mit dem damit verbundenen Anschluss- und Benutzungszwang nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz eine interkommunale Zusammenarbeit wirtschaftlich sinnvoll sein. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wird daher dieses Thema in einem gesonderten Projekt vertieft prüfen und zu gegebener Zeit berichten.

Logistische Aufgaben der Abfallwirtschaft, Betrieb von Recycling-Stationen und Straßenreinigung/Winterdienst

Grundsätzlich kommen für die Zeit nach dem 01.07.2018 folgende Organisationsmodelle für die logistischen Aufgaben der Abfallentsorgung, den Betrieb von Recyclingstationen und der Straßenreinigung/Winterdienst in Betracht:

- **Ausschreibungsmodell:** Fortführung des derzeit praktizierten Modells der Beauftragung von operativen Aufgaben an private Unternehmen (derzeit Nehlsen GmbH, BIR Bremer Recycling GmbH & Co. KG, Entsorgung Nord GmbH, Kompostierung Nord GmbH, swb-Entsorgung, Alurecycling GmbH und Gesellschaft für angewandte Stadtökologie mbH),
- **Rekommunalisierungsmodell** in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform oder einer GmbH in kommunalem Eigentum.
- **Beteiligungsmodell** in Form einer Minderheits- oder Mehrheitsbeteiligung der Stadtgemeinde an privaten Unternehmen, wobei auch hier Ausschreibungen der Leistungen erforderlich sind.
- Bei einem Rekommunalisierungs- oder Beteiligungsmodell sind auch jeweilige **Mischvarianten** denkbar. Z.B. eine partielle Rückführung der operativen Aufgaben der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung zur Stadtgemeinde und eine Ausschreibung von Teilleistungen. Ebenso ist zu betrachten, ob eine Rekommunalisierung über den Zwischenschritt eines Beteiligungsmodells verfolgt werden sollte um den schrittweisen Erwerb öffentlichen Know-hows abzusichern.

Weitere Arbeitsschritte

- Erarbeitung von möglichen Handlungsszenarien

Um Ende September eine Einschätzung und Priorisierung möglicher Handlungsszenarien vorlegen zu können, hat der SUBV eine Erstanalyse in Auftrag gegeben, die die Modelle Rekommunalisierung, Ausschreibung der Leistungen und einer öffentlichen Beteiligung an privaten Gesellschaften abschätzt. Das Ergebnis dieser Analyse soll Mitte August 2014 vorliegen.

- Erarbeitung des Abfallwirtschaftskonzepts und des Anforderungskatalogs für die Straßenreinigung

Das Abfallwirtschaftskonzept wird bis Mitte 2014 erarbeitet und soll in der 2. Jahreshälfte politisch beschlossen werden. Bis Ende November 2014 werden die Anforderungen an die Straßenreinigung erarbeitet werden.

- Vorbereitung einer priorisierenden Entscheidungsempfehlung

Die Chancen und Risiken der Modelle werden in der Sommerpause unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Erstanalyse vertieft bewertet, um ein Verhandlungs- und Umsetzungskonzept zu erarbeiten. Auf dieser Basis wird eine priorisierende Entscheidungsempfehlung für den Senat bis Ende September 2014 vorbereitet.

2 Einleitung

Bis zum 30.06.1998 wurden die kommunale Abfallentsorgung und große Teile der Straßenreinigung und des Winterdienstes in Bremen von dem damaligen Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen, den Bremer Entsorgungsbetrieben, wahrgenommen. Im Zuge der im Jahre 1998 vorgenommenen Privatisierung der operativen Aufgaben wurden mit den verschiedenen - zunächst von der Stadt als Gesellschafterin - gegründeten und veräußerten privaten Gesellschaften langjährige Leistungsverträge geschlossen, die zum 30.06.2018 auslaufen.

Die Entscheidung über die zukünftige Organisation der kommunalen Abfallentsorgung und der Straßenreinigung/Winterdienst ist für die Stadt Bremen, ihre Bürgerinnen und Bürger und für ansässige Unternehmen, aber auch für die in der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung Beschäftigten von großer Bedeutung. Es geht angesichts des Auslaufens der derzeitigen Verträge um die Umsetzung moderner umweltpolitischer Ziele, den Erhalt von Wertschöpfung in Bremen und der Region, um die Gewährleistung der Tarifbindung, um praxisgerechte und transparente Dienstleistungen und stabile Abfallgebühren und um die Finanzierbarkeit durch den Haushalt. Es ist daher zu prüfen, wie diese Ziele am besten realisiert werden können.

Das Auslaufen der Leistungsverträge in der kommunalen Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung/Winterdienst bieten Chancen der Neugestaltung unter Berücksichtigung von umwelt-, arbeitnehmer-, unternehmens-, standort-, verbraucher- und finanzpolitischen Aspekten. Darüber hinaus bestehen Möglichkeiten einer organisatorischen Neuaufstellung, um wirtschaftliche Vorteile und Synergien zu generieren. Zugleich sind die Auswirkungen auf den allgemeinen Haushalt und den Gebührenhaushalt zu berücksichtigen.

Es besteht zwischen der Stadtgemeinde Bremen und verschiedenen Dienstleistern der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung/Winterdienstes eine Vielzahl von Vertragsbeziehungen. Die vertragliche Situation lässt sich gliedern in 18 Hauptverträge und etlichen, während der Vertragslaufzeit ergänzten Vertragsanpassungen und Spezifikationen. Für alle in den Verträgen beauftragten Leistungen der Abfallentsorgung, der Straßenreinigung und des Winterdienstes müssen ab dem 01.07.2018 Lösungen gefunden werden.

Neben den logistischen Aufgaben der Abfallentsorgung, wie Sammlung Rest-, Bio-, Papier, Sperrmüllabfälle, sind die Aufgaben des Betriebs der Recycling-Stationen neu zu organisieren. Hinzu kommt die Beauftragung der Abfallbehandlung, wie die Verbrennung von Restabfall, Verwertung von Bio- und Gartenabfall, Recycling von Elektroaltgeräten, sofern diese nicht an das gemeinsame System zurückgehen und von Papier, Metalle und Textilien. Ferner müssen schadstoffhaltige Abfälle aus Haushaltungen ordnungsgemäß entsorgt werden.

Bei der Straßenreinigung ist neben der originären Aufgabe der Reinigung auch die Reinigung der Sinkkästen und der Straßenpapierkörbe zu regeln. Des Weiteren ist der Winterdienst neu zu ordnen.

Der Senat hat daher in seiner Sitzung am 20.05.2014 folgenden Beschluss gefasst:

1. Der Senat beschließt die Einrichtung einer StaatsräteLenkungsgruppe, um die Entscheidung über die zukünftige Organisations- und Rechtsform der kommunalen Abfallentsor-

gung, der Straßenreinigung und des Winterdienstes vorzubereiten. Sie besteht aus Vertreterinnen und Vertretern des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (Federführung), des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der Senatorin für Finanzen und der Senatskanzlei.

2. Der Senat bittet die Staatsrätelenkungsgruppe, in einem ersten Schritt bis Juli 2014 eine Gesamtdarstellung der gegenwärtigen Vertrags- und Dienstleistungsverhältnisse zu erstellen und die sich daraus ableitenden künftigen Handlungsoptionen und Szenarien sowie einen sich daraus ableitenden Zeit- und Umsetzungsplan vorzulegen.
3. Der Senat bittet die Staatsrätelenkungsgruppe diese Optionen auf die abfallwirtschaftlichen, organisations- und gesellschaftsrechtlichen, vergaberechtlichen, tarifrechtlichen, organisatorischen, steuer- und gebührenrechtlichen und finanziellen Konsequenzen der jeweiligen Varianten zu untersuchen und über Teilergebnisse ab Herbst regelmäßig an den Senat zu berichten. Dabei ist sicherzustellen, dass alle Alternativen so rechtzeitig vor Auslaufen der Verträge bewertet und eine entsprechende Entscheidung getroffen werden kann, dass ggf. notwendige rechtliche, organisatorische und betriebliche Vorbereitungen durchgeführt werden können.
4. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wird gebeten, dem Senat im Herbst ein Abfallwirtschaftskonzept vorzulegen.

In der Lenkungsgruppe sind die Staatsräte des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (Federführung), des Senators für Wirtschaft, Arbeit und Häfen, der Senatorin für Finanzen und der Senatskanzlei vertreten; sie hat ihre Arbeit am 24. 06. 2014 aufgenommen und zur Unterstützung ihrer Arbeit eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt.

Der hiermit vorgelegte 1. Zwischenbericht beinhaltet die Darstellung der Ausgangslage, beleuchtet die speziellen Rahmenbedingungen der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung. Ferner wird ein Schlaglicht auf die Aufgabenwahrnehmung in anderen Kommunen geworfen und es werden anhand von einigen Beispielen Rekommunalisierungsmodelle vorgestellt. Für die bremische Situation werden die Handlungsoptionen aufgezeigt und Empfehlungen für das weitere Vorgehen vorgestellt.

2.1 Rückblick auf die Privatisierung 1998

Die Stadtgemeinde Bremen hat die städtische Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung seit dem 01.01.1992 in Form eines kommunalen Eigenbetriebs – den Bremer Entsorgungsbetrieben (BEB) - organisiert. Zuvor wurden diese Aufgaben von einem städtischen Regiebetrieb wahrgenommen. Bereits 1995 hat der Senat die Umwandlung der BEB in eine private Rechtsform grundsätzlich beschlossen. Die tragenden Gründe für die Privatisierung waren der sich wandelnde Entsorgungsmarkt von der Abfallbeseitigung zur Abfallverwertung mit weitreichenden Anforderungen zu Getrennthaltungspflichten und den daraus resultierenden Aufgaben, Anlagen zu errichten und zu betreiben, was wiederum einen erheblichen Kostendruck und steigende Abfallgebühren ausgelöst hat. Ziel war, die Entsorgungskosten auf einem verträglichen Niveau zu halten. Man sah auch die Chance, dass in Gestalt einer priva-

ten Rechtsform durch zusätzliche Aufgaben bestehende Kapazitäten besser ausgelastet werden könnten.

1996 hat der Senat beschlossen, die BEB in eine Holding mit Tochter- und Enkelgesellschaften zu überführen, wobei das Management der Holding und Anteile der Untergesellschaften an private Dritte gegeben werden sollte. Es wurde für die neu gegründeten Unternehmen Entsorgung Nord, Abfallbehandlung Nord, Kompostierung Nord und Schadstoffentsorgung Nord ein Bieterverfahren für den Erwerb der Gesellschaften bzw. Gesellschaftsanteilen (ENO) durchgeführt, verbunden mit jeweils einem zuvor mit den Gesellschaften geschlossenen Leistungsvertrag. Damit stand das Entgelt für die vertraglichen Leistungen fest und der Kaufpreis der Gesellschaften bzw. Gesellschaftsanteilen wurde im Rahmen des Bietungsverfahrens ermittelt. Die Laufzeit der Verträge beträgt 20 Jahre.

Von den 1998 bei den BEB Beschäftigten 1.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden ca. 60 %, auf die privaten Gesellschaften übergeleitet (§ 613 a BGB: ENO 706, ANO 128, KNO 19 und SEN 11 Beschäftigte) und es wurde mit der Gewerkschaft ÖTV ein Tarifvertrag geschlossen. Die Stadt hat zunächst 49 % der Geschäftsanteile der ENO veräußert und der Private sollte die unternehmerische Führung haben. Auf der Grundlage einer sogenannten Put-Option wurde festgelegt, dass die Stadt weitere Anteile zu festgelegten Konditionen an den Privaten veräußern kann. Davon wurde 2002 Gebrauch gemacht.

Die Erlöse aus der Veräußerung der Gesellschaftsanteile betrugen 1998 176,9 Mio. DM, ferner wurden von den Bietern Darlehen in Höhe von 59,5 Mio. DM übernommen. Die BEB hatten auch nach der Privatisierung die Zuständigkeit als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger und nahmen die Aufgaben des Vertragscontrollings, der Abfallberatung, des Betriebs der Recycling-Station Blockland und des Gebührenmanagements wahr. 2007 wurde die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers auf den SUBV übertragen.

2.2 Kommunale Abfallentsorgung

Die Funktion des sog. öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz des Bundes nimmt für die Stadtgemeinde Bremen der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wahr. Er trägt damit die Gesamtverantwortung für das Funktionieren einer reibungslosen, umweltgerechten und kostenbewussten kommunalen Abfallwirtschaft. Die vorrangige Verpflichtung der Stadtgemeinde Bremen als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger besteht in der Kontrolle, Fortentwicklung und Optimierung der mit den Gesellschaften abgeschlossenen Leistungsverträge in Bezug auf die Anpassung der zu erbringenden Leistungen an gesetzlichen Änderungen und die Weiterentwicklung und Optimierung des kommunalen Entsorgungsangebotes.

Die Kosten der kommunalen Abfallentsorgung werden durch die Abfallgebühren gedeckt und im Sondervermögen Abfall bewirtschaftet. An Fremdleistungen (Leistungsverträge) wurden im Jahre 2012 Zahlungen in Höhe von rund 45,8 Mio. € geleistet (siehe Jahresabschluss SV Abfall 2012). Insgesamt weist der Wirtschaftsplan 2014 des SV Abfall Gesamtkosten von 56,7 Mio. € für die kommunale Abfallentsorgung aus. Zu den Kosten, die nicht durch Fremdleistungen entstehen, gehören z.B. die Kosten der Gebührenerhebung, der Abfallberatung, der Dienstleistung des Umweltbetriebs Bremen für das SV Abfall und die Personalkosten.

Im Bereich der kommunalen Abfallentsorgung besteht eine Vielzahl von Verträgen (siebzehn verschiedene Hauptverträge mit weiteren Spezifikationen mit sieben Vertragspartnern sowie weitere Vereinbarungen). Ein Teil der operativen kommunalen Aufgaben wird vom Umweltbetrieb Bremen wahrgenommen (insb. Abfallberatung, Betrieb einer Recycling-Station und die hoheitliche Aufgabe der Gebührenerhebung).

2.3 Straßenreinigung und Winterdienst

Straßenreinigung und Winterdienst sind in Bremen für das gesamte Stadtgebiet wie folgt geregelt:

Reinigung und Winterdienst auf allen Straßenteilen (ohne Gehwege) liegen grundsätzlich bei der Stadt.

Hierzu gehören

- die manuelle und maschinelle Reinigung der Fahrbahn, der Radwege und Trennstreifen,
- die Reinigung des Straßenbegleitgrüns und der Sinkkästen
- sowie das Schnee- und Eisfreihalten der Fahrbahnen und Radwege im Winterhalbjahr.

Die Reinigung von Grünanlagen und Badeseen liegt ebenfalls bei der Stadt.

Südlich der Lesum ist die Entsorgung Nord GmbH (ENO) mit einem wesentlichen Teil der Reinigungsaufgabe beauftragt. Auch dieser Vertrag läuft zum 30.06.2018 aus.

Der Umweltbetrieb nimmt auf dem Gebiet nördlich der Lesum die Straßenreinigung und den Winterdienst wahr.

Leistungen der Straßenreinigung und des Winterdienstes werden außerdem noch vom Amt für Straßen und Verkehr und vom Hafenamt übernommen. Diese bedienen sich bei der Aufgabenerledigung Dritter.

Die Reinigungs- und Winterdienstverpflichtung für Gehwege liegt bei den Anliegern.

Die Straßenreinigung wird in Bremen aus Haushaltsmitteln finanziert und im Wesentlichen über das Sondervermögen Infrastruktur, Teilvermögen Verkehr umgesetzt. Die Leitstelle Saubere Stadt beim SUBV beauftragt und kontrollt die privaten Leistungserbringer der Straßenreinigung und des Winterdienstes südlich der Lesum.

Insgesamt belaufen sich die Kosten der Straßenreinigung, des Winterdienstes, der Ölspurbeseitigung, der Sinkkastenreinigung und sonstiger Reinigungsmaßnahmen auf ca. 21,6 Mio. €/a, die sich auf verschiedene Akteure verteilen (siehe hierzu Punkt 4.2).

Einen Überblick über die Beteiligten gibt Anlage 1.

3 Rahmenbedingungen Abfall

3.1 Abfallentsorgung Vertragliche Situation

Folgende Leistungsverträge wurden abgeschlossen:

swb Entsorgung GmbH & Co. KG

- Vertrag über die Abnahme und thermische Behandlung von Abfällen in einer Müllverbrennungsanlage
- Auftrag über die Verwertung der überwiegend brennbaren Fraktion des Sperrmülls aus dem Gebiet Bremen-Nord

Kompostierung Nord GmbH (KNO)

- Vertrag über die Abnahme, Sortierung und Behandlung pflanzlicher Abfälle sowie die Einführung des erzeugten Komposts in den Wirtschaftskreislauf
- Vertrag über die Abnahme, Sortierung und Behandlung über die Biotonne eingesammelten Abfälle sowie die Einführung des hieraus erzeugten Komposts in den Wirtschaftskreislauf.

Nehlsen GmbH & Co. KG, Niederlassung Nehlsen-Plump,
Betriebsstätte Schadstoffentsorgung Nord (SEN)

- Vertrag über die Abnahme, Sortierung, Zwischenlagerung und Behandlung schadstoffhaltiger Abfälle aus privaten Haushaltungen.

Entsorgung Nord GmbH (ENO)

- Vertrag über die Behälterbewirtschaftung sowie die Einsammlung und den Transport von überlassungspflichtigen Bio- und Restabfällen aus privaten Haushaltungen und anderen Herkunftsbereichen (ohne Wechselbehälter)
- Vertrag über die Einsammlung und den Transport sowie die Zuführung zur Verwertung und zur Beseitigung von Sperrmüll aus privaten Haushaltungen
- Vertrag über die Einsammlung und den Transport von in Abfallwechselbehältern bereitgestellten Abfällen zur Beseitigung, die nicht aus privaten Haushaltungen stammen
- Vertrag über die Bereitstellung und Entleerung von Wertstoffsammelcontainern für Altglas, Altpapier und Alttextilien sowie die Zuführung der darin gesammelten Wertstoffe zur Verwertung
- Vertrag über die Einrichtung und den Betrieb von Service-Centern auf dem Gebiet der Abfallentsorgung

Nehlsen GmbH & Co.KG

- Vertrag über die Einsammlung und Beförderung von Abfällen, die aus den in den nördlich der Lesum gelegenen Teilen des Stadtbezirkes Bremen-Nord stammen
- Vertrag über die Behältergestellung und PPK-Abfuhr in Bremen-Nord
- Vertrag über die Standplatzreinigung Bremen-Nord

BIR Bremer Recycling GmbH & Co. KG

- Vertrag über die Einrichtung und den Betrieb von Annahmezeilen (Recycling-Stationen)
- Vertrag über die Einrichtung und den Betrieb einer Wertstoffannahmestelle (Recycling-Station) auf dem Grundstück Hans-Bredow-Straße (Weserpark)

Gesellschaft für angewandte Stadtentwicklung mbH (GFAS)

- Vertrag über die Einrichtung und den Betrieb einer Annahmezeile (Recycling-Stationen)

Alurecycling GmbH

- Vertrag über die Einrichtung und den Betrieb einer Annahmezeile (Recycling-Stationen)

Umweltbetrieb Bremen

Der Umweltbetrieb Bremen ist im Jahre 2009 aus einer Fusion der Bremer Entsorgungsbetriebe und Stadtgrün Bremen hervorgegangen. Als kommunaler Dienstleister mit rund 550 Mitarbeitern kümmert sich der Betrieb um die Grünpflege und Grünplanung in Bremen, um die Verwaltung der städtischen Friedhöfe und die hoheitlichen Aufgaben der Bremer Stadtentwässerung. Der Umweltbetrieb betreibt die Blocklanddeponie und die angeschlossene Recycling-Station. Darüber hinaus obliegt ihm das Kundenmanagement in allen Fragen der Abfallentsorgung, von der Bestellung einer neuen Mülltonne bis hin zur Gebührenabrechnung. Der Umweltbetrieb Bremen ist ein Eigenbetrieb der Stadtgemeinde Bremen und untersteht dem Senator für Umwelt, Bau und Verkehr.

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr hat über die für die kommunale Abfallentsorgung zu erbringenden Leistungen eine

- Rahmenvereinbarung zur kommunalen Abfallwirtschaft mit dem UBB abgeschlossen.

Eine Übersicht der Verträge und der Kennzahlen sowie der in 2013 gezahlten Entgelte liegt diesem Bericht als Anlage 2 an.

3.2 Entsorgungseinrichtungen

3.2.1 Müllheizkraftwerk

Das Müllheizkraftwerk ist für die Beseitigung und/oder die energetische Verwertung von Abfällen nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz geeignet. Die Anlage erfüllt die Kriterien nach Buchstabe R 1 der Anlage 2 des KrWG. Neben Restabfall werden außerdem hausmüllähnliche Abfälle aus Gewerbe und Abfälle, die im Einzelfall nachweislich nach Art, Menge und Beschaffenheit gemeinsam mit Restabfall verbrannt werden können, zur Beseitigung bzw. zur Verwertung angeliefert.

Betreiber des Müllheizkraftwerkes Bremen ist die swb Entsorgung GmbH & Co. KG.

Die Anlage bildet - vertraglich abgesichert - die Entsorgungssicherheit für die Stadtgemeinde Bremen, da alle in der Stadtgemeinde Bremen anfallenden Abfälle dort im Notfall entsorgt werden können.

3.2.2 Grünabfallkompostierungsanlage

Die Grünabfallkompostierungsanlage verarbeitet neben eigenen gewerblichen Grünabfällen alle in der Stadtgemeinde über das kommunale Entsorgungsangebot über die Recycling-Stationen und über die Waage Blocklanddeponie getrennt erfassten Grünabfälle aus privaten Haushaltungen sowie die Grünabfälle aus der jährlichen Weihnachtsbaumabfuhr.

Die Grünabfälle werden nach der Anlieferung gesichtet und zerkleinert. Aus geeigneten Holzanlieferungen werden zurzeit noch im Versuch Holzbrennstoffe zur energetischen Nutzung in Feuerungsanlagen hergestellt. Die verbleibenden übrigen Grünabfälle werden vermischt und auf Freiflächen in offenen Mieten kompostiert, um aus ihnen Kompostprodukte bzw. Mulchprodukte zur Bodenverbesserung und -düngung herzustellen. Die Kompost- und Mulchprodukte werden regional und überregional im Hobby- und Erwerbsgartenbau und in der Landwirtschaft vermarktet. Die im Verarbeitungsprozess angefallenen Störstoffe werden beseitigt bzw. verwertet.

Zur kontinuierlichen Sicherung der Qualität unterliegt die Grünabfallkompostierung dem Eigen- und Fremdüberwachungsverfahren nach RAL GZ 251 der Bundesgütegemeinschaft Kompost.

Betreiber dieser Anlage ist die Kompostierung Nord GmbH, einer Tochter der Nehlsen GmbH & Co. KG.

3.2.3 Bioabfallkompostierungsanlage

In der Bioabfallkompostierungsanlage werden zurzeit ausschließlich die organischen Abfälle aus Haushaltungen und aus dem Gewerbe verarbeitet, die über die Biotonne in der Stadtgemeinde Bremen erfasst werden.

Zur kontinuierlichen Sicherung der Qualität unterliegt die Bioabfallkompostierung dem Eigen- und Fremdüberwachungsverfahren nach RAL GZ 251 der Bundesgütegemeinschaft Kompost. Die nach dem Kompostierungsprozess entstandenen Produkte werden überwiegend in die Landwirtschaft vermarktet. Die im Verarbeitungsprozess angefallenen Störstoffe werden beseitigt bzw. verwertet.

Betreiber der Anlage ist die Kompostierung Nord GmbH, eine Tochter der Nehlsen GmbH & Co. KG.

3.2.4 Anlage zur Schadstoffzwischenlagerung

Schadstoffhaltige Abfälle aus privaten Haushaltungen, die auf den Recycling-Stationen und über die Sammelsysteme erfasst werden, werden zum Schadstoffzwischenlager transportiert. Die Abfälle werden dort sortiert und anschließend zur Verwertung bzw. Beseitigung an zugelassenen Anlagen abgegeben.

Das Schadstoffzwischenlager wird betrieben von der Nehlsen GmbH & Co. KG, Niederlassung Nehlsen-Plump, Betriebsstätte Bremen Schadstoffentsorgung Nord (SEN).

3.2.5 Anlagen zur Verwertung der überwiegend brennbaren Sperrmüllfraktion

Die Verwertung der über die Sperrmüllabfuhr im Bereich Bremen-Stadt (südlich der Lesum) und über die Recycling-Stationen erfassten brennbaren Fraktion des Sperrmülls aus privaten Haushaltungen erfolgt in Rahmen des Leistungsvertrages mit der Entsorgung Nord GmbH (ENO).

Die Auswahl der Verwertungsanlage obliegt nach den vertraglichen Regelungen der Entsorgung Nord GmbH und erfolgt zurzeit in der Betriebsstätte RAB Recycling des NL Recyclingpark Unterweser der Nehlsen GmbH & Co. KG.

Die Verwertung der über die Sperrmüllabfuhr im Bereich Bremen-Nord (nördlich der Lesum) erfassten brennbaren Fraktion des Sperrmülls aus privaten Haushaltungen wird in Abständen durch die Stadtgemeinde Bremen ausgeschrieben.

Beauftragtes Unternehmen ist nach dem letzten Ausschreibungsergebnis zurzeit die swb Entsorgung GmbH & Co. KG.

Die brennbare Fraktion des Sperrmülls wird in beiden Fällen in Sortieranlagen sortiert und die Sortierfraktionen zur anschließenden stofflichen Verwertung bzw. zur energetischen Nutzung in Ersatzbrennstoffkraftwerken aufbereitet und abgegeben.

3.3 Kennzahlen der Abfallentsorgung

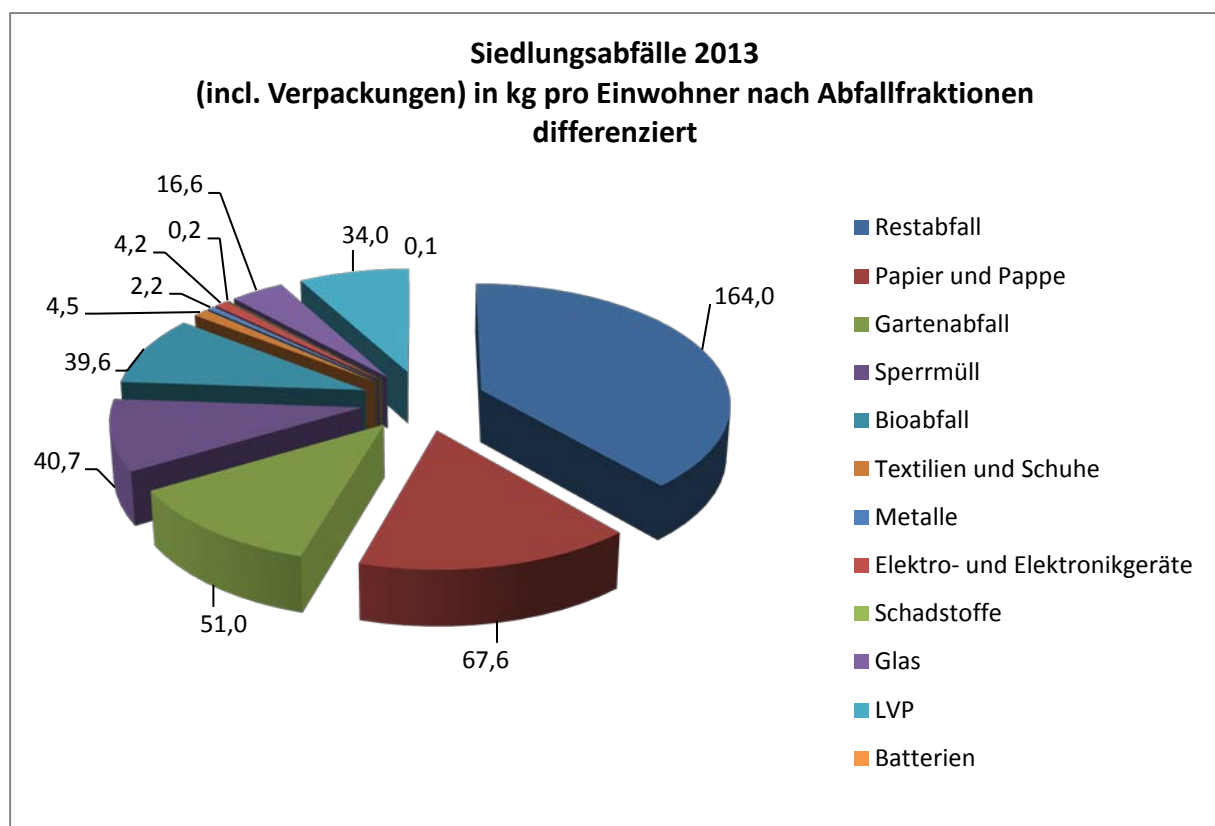
Rahmendaten

Die Stadtgemeinde Bremen ist öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger nach § 17 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in Verbindung mit § 1 des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz.

Die Gesamtfläche des Entsorgungsgebiets beträgt knapp 31.800 ha bei einer Bevölkerungszahl von knapp 545.000 Einwohnenden.

Abfalldaten

Im Jahre 2013 wurden pro Einwohner 424,68 kg Siedlungsabfälle gesammelt. Die nachfolgende Grafik macht die Verteilung auf die Abfallfraktionen deutlich.



Abfallmengen

Folgende Abfallmengen wurden in 2013 entsorgt:

1. Überlassene Abfälle

1.1 Haushaltsabfälle

2013				
Summe	Mg	201.001	kg/EW*Jahr	365,19
Restabfall	Mg	90.243	kg/EW*Jahr	163,96
¹⁾ Papier und Pappe	Mg	32.378	kg/EW*Jahr	58,82
Gartenabfall	Mg	28.074	kg/EW*Jahr	51,01
Sperrmüll	Mg	22.389	kg/EW*Jahr	40,68
Bioabfall	Mg	21.813	kg/EW*Jahr	39,63
Textilien und Schuhe	Mg	2.495	kg/EW*Jahr	4,53
Metalle	Mg	1.209	kg/EW*Jahr	2,20
Elektro- und Elektronikgeräte	Mg	2.296	kg/EW*Jahr	4,17
Schadstoffe	Mg	104	kg/EW*Jahr	0,19
¹⁾ Kommunalen Anteil				

1.2 Bauabfälle aus privaten Haushaltungen

2013				
Bauabfälle aus privaten Haushaltungen	Mg	11.438	kg/EW*Jahr	20,78

1.3 Gewerbeabfälle

2013				
Hausmüllähnlicher Gewerbeabfall	Mg	8.465		
Sonstige Gewerbeabfälle	Mg	3.598		
Bauabfälle	Mg	2.442		

1.4 Nachrichtlich: Sammlungen gemäß § 25 KrWG und §§ 9 und 13 BattG

2013				
²⁾ Papier und Pappe	Mg	4.838	kg/EW*Jahr	8,8
Glas	Mg	9.138	kg/EW*Jahr	16,60
Leichtverpackungen	Mg	18.729	kg/EW*Jahr	34,03
Batterien	Mg	31	kg/EW*Jahr	0,06

²⁾ Verkaufsverpackungen

Entsorgungssystem

Holsystem

Restmüll, Bioabfall, Papier und Pappe und Sperrmüll werden in verschiedenen Holsystemen entsorgt.

Bringsystem

Gartenabfall, Bauabfall, Papier und Pappe, Sperrmüll, Elektrogeräte, schadstoffhaltige Abfälle, Metalle, Textilien können über 15 Recycling-Stationen entsorgt werden. Glas und Textilien können bei ca. 300 Containerstandplätzen und auf den Recycling-Stationen im Stadtgebiet abgegeben werden.

3.4 Grundstücke/Anlagen zur Abfallentsorgung ¹

Folgende Grundstücke/Anlagen befinden sich im Eigentum der Stadtgemeinde Bremen:

Recycling-Stationen		
Burglesum	SV Abfall	Mietvertrag läuft 2018 aus
Hohentor	SV Abfall	Mietvertrag läuft 2018 aus
Horn	SV Abfall	Mietvertrag läuft 2018 aus
Kirchhuchting	SV Abfall	Mietvertrag läuft 2018 aus
Blockland	UBB	
Huchting	SV Gewerbeflächen (Verwaltung: WFB)	Kündigungsfrist
Findorff	SV Infrastruktur (Verwaltung Immobilien Bremen)	Kündigungsfrist sechs Monate
Oslebshausen	SV Infrastruktur (Verwaltung Immobilien Bremen)	Kündigungsfrist sechs Monate
Farge	SV Immobilien und Technik	Standort wird verlagert
Deponie		
Blocklanddeponie	UBB	
Anlagen		
Grünabfallkompostierungsanlage	Grundstück UBB Anlage KNO	Anlage fällt nach Kündigung des Mietvertrages an die Stadt zurück
Bioabfallkompostierungsanlage	Grundstück UBB Anlage KNO	Anlage fällt nach Kündigung des Mietvertrages an die Stadt zurück
Abfallbehälter		
71.000	SV Abfall	

¹ Diese Tabelle ist noch nicht vollständig.

Folgende Grundstücke befinden sich in der Verfügung oder im Eigentum der Dienstleister

Recycling-Stationen		
Hulsberg	ENO GmbH	
Hemelingen	BIR GmbH & Co. KG	
Oberneuland	BIR GmbH & Co. KG	
Weserpark	Metro Group	
Aumund	BIR GmbH & Co. KG	
Obervieland	BIR GmbH & Co. KG	
Farge/Blumenthal	BIR GmbH & Co. KG	Nach in 2014 geplanter Verlagerung Miet- oder Kaufoption für die Stadt vereinbart
Behandlungsanlagen/Betriebshöfe		
Müllverbrennungsanlage	swb Entsorgung GmbH & Co. KG	
Grundstücke Oken, an der Verbrennungsanlage	Stadtgemeinde	Langfristig verpachtet an swb bis 30.08.2041
Schadstoffentsorgung	Nehlsen	
Elektroaltgeräte	Rücknahmesystem EAR bzw. Verwertung im Auftrag der ENO GmbH	
Papier	Verwertung im Auftrag der ENO GmbH	
Sperrmüll	Verwertung im Auftrag der ENO GmbH	
Alttextilien	Verwertung im Auftrag der ENO GmbH	
Verwaltungsgebäude ENO	Stadtgemeinde	Langfristig verpachtet an ENO bis 30.08.2041
Fuhrpark	Stadtgemeinde	Langfristig verpachtet an ENO bis 30.08.2041
Abfallbehälter		
Ca. 300.000	ENO GmbH	

3.5 Kosten der Abfallentsorgung

Kosten Hausmüllentsorgung (Planung 2014)

Sammlung, Verwertung und Beseitigung

Restmüll	20,60 Mio. €
Bioabfall	6,71 Mio. €
Papier und Pappe	2,72 Mio. €
Sperrmüll	7,04 Mio. €
Gartenabfall	1,26 Mio. €
Weihnachtsbäume	0,17 Mio. €
Schadstoffe	0,48 Mio. €
Bauabfälle	0,38 Mio. €

Summe 39,36 Mio. €

Sauberkeit

Unzulässige Abfallab- lagerungen	0,61 Mio. €	Summe 2,08 Mio. €
Schrottautos und Schrottfahräder	0,06 Mio. €	
Öffentliche Abfallbehäl- ter	1,41 Mio. €	

Infrastruktur und Service

Gebührenmanagement, Abfallbera- tung, telefonisches Kundencenter und kaufmännische Dienstleistungen	4,95 Mio. €	Summe 12,78 Mio. €
Betrieb von 15 Recyc- ling-Stationen	5,59 Mio. €	
Betrieb von 440 Con- tainerplätzen	0,50 Mio. €	
Sonstiges	1,74 Mio. €	

**Vorbereitung auf das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz /
neue Erfassungs- und Verwertungssysteme** 1,04 Mio. €

Gesamtsumme 55,26 Mio.€

Die dargestellten Kosten stellen die Kosten auf den Kostenstellen dar. Die Entsorgung von Restabfall beinhaltet z.B. die Logistikkosten und die Verbrennungskosten. Die Entgelte der Leistungsverträge werden in der Anlage 1 dargestellt.

3.6 Abfallgebühren

Die Kosten der Abfallwirtschaft sind durch Gebühren zu decken. Dabei sollten möglichst viele Kosten durch direkte Gebühren abgedeckt werden. Im Sinne einer geordneten Abfallwirtschaft ist es jedoch auch erforderlich, bestimmte Kosten z.B. über eine Grundgebühr abzudecken.

Mit der Änderung des Abfallortsgesetzes und der Gebührenordnung für die Abfallentsorgung in der Stadtgemeinde Bremen ist zum 1. Januar 2014 ein neues Konzept der Gebührenstruktur umgesetzt worden. Die neue Gebührenstruktur richtet sich an den Zielen der Kreislaufwirtschaft aus und bietet Anreize zur Abfallvermeidung und Getrennthaltung der Abfälle. Die wesentlichen Elemente der Abfallgebührenordnung sind:

Für eine Vielzahl von abfallwirtschaftlichen Leistungen, wie insbesondere die Sammlung und Entsorgung von Bioabfällen, Gartenabfällen, Papier/Pappe und weitestgehend auch Sperrmüll wird keine gesonderte Gebühr erhoben. Die Annahme von Abfällen an den wohnortnahen Recycling-Stationen ist ganz überwiegend gebührenfrei. Dadurch werden Anreize geschaffen, die Angebote zur getrennten Sammlung zu nutzen.

Es ist ein Mindestgefäßvolumen für Privathaushalte und andere Herkunftsbereiche vorgegeben. Dies dient der Sicherung der Abfallentsorgung und insbesondere der Vermeidung unzulässiger Entsorgungswege. Für Private Haushalte sind pro Haushalt und Woche vorgegeben:

- 15 Liter für Abfallbehälter mit 60 bis 240 l
- 20 l für Abfallgroßbehälter ab 770 und 1.100 l. Eine Senkung auf 15 l ist bei nachgewiesenen ordnungsgemäßen abfallwirtschaftlichen Maßnahmen möglich.
- Für Gewerbebetriebe ist das Mindestbehältervolumen branchenspezifisch festgelegt (Liter pro Beschäftigten, Bett, Schüler usw.)

Mit der Grundgebühr werden die Fixkosten der Abfallentsorgung, wie beispielsweise den Betrieb der Recycling-Stationen, das Schadstoffmobil, die Bereitstellung von Fahrzeugen, die Anschaffung und Lieferung der Abfallbehälter usw. abgedeckt. Neben einer gerechteren Verteilung der fixen und variablen Kosten werden damit alle Gebührenschuldner (auch das Gewerbe) an den Vorhaltekosten beteiligt. Die Grundgebühr wird für jede abgeschlossene Wohneinheit auf einem Grundstück erhoben. Werden Grundstücke gewerblich genutzt, ist die Größe der Bürofläche entscheidend.

Die degressive Leistungsgebühr richtet sich nach dem Grad der tatsächlich in Anspruch genommenen Leistung. Sie berechnet sich über das zur Verfügung gestellte Behältervolumen für Restabfall und den vereinbarten Leerungsrhythmus. Sie dient zur Abdeckung der variablen und restlichen fixen Kosten. Die Höhe der Leistungsgebühr richtet sich nach der Anzahl und Größe der Abfallbehälter, sowie der Leerungshäufigkeit. Zur Umsetzung der degressi-

ven Leistungsgebühr ist eine ortsspezifische Ermittlung von Schüttdichten des Restabfalls durchgeführt worden:

Ein Vermeidungs- und Getrennthaltungsanreiz liegt darin, dass nur eine Mindestleerungszahl von 13 bzw. 20 Leerungen pro Jahr in der Jahresgebühr für Restabfallbehälter bis 240 l enthalten ist. Für die Inanspruchnahme weiterer Leerungen sind Zusatzgebühren zu zahlen. Dieses Instrument hat sich in der Vergangenheit bewährt, so dass der Anreiz der Abfallvermeidung und -verwertung weiterhin gegeben ist. Für Abfallgroßbehälter 770 und 1.100 l sind 52 Leerungen pro Jahr in der Jahresgebühr enthalten.

Das neue Abfallortsgesetz und die neue Abfallgebührenordnung genügen damit den ökologischen Anforderungen des KrWG, schaffen Gebührengerechtigkeit und Stabilität in der Einnahmeerzielung.

Die im Wirtschaftsplan 2014 bis 2017 geplanten Kosten der kommunalen Entsorgung sind in die aktuelle Gebührenkalkulation für den dreijährigen Gebührenzeitraum 2014 bis 2016 eingeflossen. Die aktuellen Gebührensätze für die Grundgebühr und die Leistungsgebühr sind:

Tabelle: Gebührensätze ab 2014

Grundgebühr	[€/a]	43,26		
Leistungsgebühr	Jahresgebühr		Zusatzgebühr	
60-1 l Behälter	[€/a]	69,16	[€/Leerung]	5,32
60-2 l Behälter	[€/a]	106,40		
90 l Behälter	[€/a]	147,40	[€/Leerung]	7,37
120 l Behälter	[€/a]	182,20	[€/Leerung]	9,11
240 l Behälter	[€/a]	284,20	[€/Leerung]	14,21
770 l Behälter	[€/a]	1.611,22		
1.100 l Behälter	[€/a]	2.084,60		

Ein Vergleich von 10 deutschen Städten vom Mai 2014 liegt diesem Bericht an (Anlage 3).

3.7 Abfallwirtschaftskonzept

Das bestehende Abfallwirtschaftskonzept muss fortgeschrieben werden und Planungen über das Jahr 2018 hinaus beinhalten. In dem Abfallwirtschaftskonzept werden die abfallwirtschaftlichen Ziele benannt, die Entsorgungsstruktur festgelegt und Prognosen des zu erwartenden Abfallaufkommens angestellt. Durch das Abfallwirtschaftskonzept selbst wird keine Festlegung über das „Wie“ der organisatorischen Aufgabenwahrnehmung getroffen. Auf-

grund der geplanten Maßnahmen hat das Abfallwirtschaftskonzept jedoch Auswirkungen auf die zu erwartenden Kosten.

4 Rahmenbedingungen Straßenreinigung

4.1 Vertragliche Situation

Die Stadtgemeinde Bremen hat mit folgendem Vertragspartner einen Leistungsvertrag abgeschlossen, der am 30.06.2018 endet:

Entsorgung Nord GmbH

Vertrag über die Durchführung der Straßenreinigung einschließlich des Winterdienstes sowie weiterer städtischer Reinigungsaufgaben.

Der Vertrag beinhaltet die Straßenreinigung/Winterdienst südlich der Lesum (siehe 3.3).

4.2 Einrichtungen der Straßenreinigung

Die ENO verfügt über einen Betriebshof, von dem aus die Straßenreinigung organisiert wird. Dort befindet sich auch das Salzlager für den Winterdienst. Er dient auch als Stellfläche für die Einsatzfahrzeuge.

Anfallende Abfälle aus der Straßenreinigung werden in der Müllverbrennungsanlage auf Veranlassung von ENO verbrannt.

4.3 Straßenreinigung UBB

Der UBB nimmt die Straßenreinigung/Winterdienst im Bereich nördlich der Lesum wahr. Er verfügt über Personal, Fahrzeuge, Betriebshof und sonstige Sachmittel, die zur Erbringung der Leistung erforderlich sind.

4.4 Kennzahlen

Strukturelle Kennzahlen

		ENO	UBB	ASV	Ge- samt
Winterdienst	Netzlänge Fahrbahn Salz [km]	360	106	180	646
	Radweg Streulänge [km]	376	76	95	547
Sinkästen	Maschinell [Stück]	83.000	16.883		99.883
	Manuell [Stück]	8.000	1.255		9.255
Papierkörbe	Straßenraum [Stück]	1.560	281		1.841
	Grünanlage (UBB)	695	345		1.040
Straßenreinigung	Straßennetzlänge [km]	1.100	285		1.385
	Reinigungsklassen Fahrbahn	7 x Woche			
		5 x Woche			
		2-3 Wöchentlich			
		Wöchentlich	Wöchentlich		
		14täglich	14täglich		
		Monatlich	Monatlich		
			alle 2 Monate		
			Vierteljährlich		
			Halbjährlich		
			Jährlich		
	Reinigungsklassen Radweg	7 x Woche			
		5 x Woche			
		2-3 Wöchentlich			
		Wöchentlich			
		14täglich	14täglich		
			Monatlich		
			alle 2 Monate		
			Vierteljährlich		
			Halbjährlich		
			Jährlich		

4.5 Grundstücke und Infrastruktur

Folgende Grundstücke befinden sich in der Verfügung oder im Eigentum der Dienstleister

Betriebshof Juiststraße	ENO GmbH	
1.590 Straßenpapierkörbe südlich der Lesum	ENO GmbH	

Folgende Grundstücke/Infrastruktur befinden/befindet sich in der Verfügung oder im Eigentum der Stadt

Betriebshof Bremen-Nord	UBB	
Straßenpapierkörbe Bremen-Nord	UBB	
350 Hundekotbehälter	Leitstelle	

4.6 Kosten der Straßenreinigung/Winterdienst

Entgelte Straßenreinigung 2012 (brutto in €)

	ENO	UBB	Gesamt
Leistungsverträge Reinigung (inkl. Sinkkästen)	15.095.686 €	2.150.000 €	17.245.686 €
Papierkörbe	1.286.263 €	158.000 €	1.444.263 €
Straßenbegleitgrünreinigung (auch Nachtrag)	278.506 €	130.000 €	408.506 €
City Service Nachträge	122.007 €	0 €	122.007 €
Summe	16.782.463 €	2.438.000 €	19.220.463 €
Nachtrag Winterdienst einmalig in 2012	0 €	140.000 €	140.000 €
Summe gesamt	16.782.463 €	2.578.000 €	19.360.463 €

4.7 Stadtsauberkeitskonzept

Im Unterschied zur Abfallwirtschaft, bei der die Aufstellung eines Abfallwirtschaftskonzeptes eine gesetzliche Aufgabe nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz ist, gibt es keine Verpflichtung, ein Stadtsauberkeitskonzept zu erarbeiten. Allerdings scheint aufgrund der Ausgangslage und der verfolgten Ziele und die Umsetzung in 2018 die Erarbeitung eines Konzeptes mehr als angezeigt.

Das Stadtsauberkeitskonzept muss einerseits Möglichkeiten für eine organisatorische Straffung der Aufgabenwahrnehmung darstellen. Dabei ist insbesondere die verteilte Organisation des Winterdienstes, der Papierkorbleerung sowie von Teilen der Straßenreinigung zu betrachten. Andererseits sind Standards zu entwickeln, mit denen ein größtmöglicher Effekt für die Stadtsauberkeit mit möglichst geringem Aufwand erreicht wird. Gleichzeitig müssen diese Standards sowohl bei einer fortgesetzten Finanzierung aus Haushaltsmitteln wie auch bei Einführung einer Straßenreinigungsgebühr Bestand haben. Diese Standards sind dann in Pflichtenhefte umzusetzen bzw. bestehende Pflichtenhefte daraufhin zu überprüfen. Ein Augenmerk wird dabei auf die bestehenden unterschiedlichen Standards südlich und nördlich der Lesum zu richten sein. Untersucht wird in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit einer Grundreinigung mit Parkverboten in geeigneten Straßen.

Auch das Stadtsauberkeitskonzept hat keinen Einfluss auf die Entscheidung über das „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung. Allerdings werden die Ziele definiert, auf deren Basis dann die Leistungen entweder in einer eigenen Organisationseinheit erbracht oder in den Leistungsverträgen ausgeschrieben werden.

5 Vorgehen und Erfahrungen in vergleichbaren Städten und Gemeinden

5.1 Organisation der Abfallentsorgung und Straßenreinigung in deutschen Großstädten

Abgesehen von Düsseldorf hat keine der deutschen Großstädte über 500.000 Einwohner eine so weitreichende Privatisierung durchgeführt wie Bremen. Die 10 größten Städte organisieren ihre Abfallwirtschaft und Straßenreinigung wie folgt:²

Stadt	Organisationsform	Kommunale Dienstleistung durch die Stadt	Dienstleitung durch Private
Hamburg	AöR	Sehr weitgehend	Wenig ausgeprägt, bzw. durch verbundene Unternehmen
Berlin	AöR	Sehr weitgehend	
München	Eigenbetrieb	Sehr weitgehend	
Düsseldorf	AWISTA GmbH	Nein	komplett
Dresden	Amt für Stadtgrün und Abfallwirtschaft	Sehr weitgehend	
Stuttgart	Eigenbetrieb	Logistik	Verbrennung
Köln	AWK Köln zu 100 % Stadtwerke Köln (Eigentümerin Stadt Köln)		Stadtreinigung, Müllabfuhr
Frankfurt	FES GmbH im PPP (Stadt Frankfurt und Remondis)		Logistik und Anlagen
Essen	EBE GmbH im PPP Stadt Essen (51 % und Remondis 49 %)		Logistik, Recyclingstationen, Straßenreinigung
Leipzig	Eigenbetrieb	Logistik, Straßenreinigung und Grünanlagen	
Dortmund	EDG GmbH im PPP Stadt Dortmund und Stadtwerke Dortmund		Logistik Abfall, Straßenreinigung, Kompostierung, Deponie

² Diese Tabelle muss noch vervollständigt werden

In den Großstädten sind alle Modelle vom Amt über Eigenbetrieb, AöR, 100 % stadteigener GmbH, Beteiligungsmodellen mit Minderheits- und Mehrheitsbeteiligungen vertreten.

5.1.1 Beispiel Hamburg (kommunales Modell mit AöR)

Die Stadtreinigung Hamburg (HSR) ist 1994 von einem Eigenbetrieb in eine Anstalt öffentlichen Rechts umgewandelt worden. Die HSR hat folgende Beteiligungsstruktur:



Die HSR nimmt folgende Aufgaben selbst wahr:

- Logistik
- Betrieb von 15 Recyclingstationen
- Straßenreinigung
- Winterdienst
- Sammlung Verkaufsverpackungen (Wertstoff-Einsammlung GmbH)
- Gebrauchtkaufhaus Stilbruch (Stilbruch Betriebsgesellschaft mbH)
- Abfallberatung

- Gebühreneinzug

Der Konzern hat gut 2.700 Beschäftigte, SRH hat gut 2.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

5.1.2 Beispiel Frankfurt (Beteiligungsmodell)

Der Magistrat der Stadt Frankfurt am Main ist nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz verantwortlicher Entsorgungsträger im Stadtgebiet. Mit der Sammlung des Restmülls, der Bioabfälle, des Altpapiers, des Sperrmülls und der Elektroaltgeräte und der Schadstoffkleinmengen ist die Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH (FES) beauftragt.

Die Gebührenbescheide erlässt das Kassen- und Steueramt.

51 % der FES sind im Besitz der Stadt Frankfurt am Main, 49 % der Anteile werden von der REMONDIS AG & Co. KG gehalten.

Die FES hat sieben Töchter und Beteiligungen in denen verschiedene Aufgaben erledigt werden:

- Logistik,
- Fußwegreinigung, Straßenreinigung, Winterdienst
- Kompostierung
- Verbrennung
- Altpapierhandel
- Solarpark
- Flughafenservice (Entsorgung)

Die FES GmbH hat 1.700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Nach Gründung der FES, die aus dem damaligen kommunalen Abfallwirtschaftsbetrieb hervorgegangen ist, wurde mit der GmbH ein Vertrag mit einer sehr langen Laufzeit abgeschlossen. Der Vertrag umfasst eine Vielzahl von Leistungsgegenständen. Er verlängert sich automatisch um 10 Jahre, wenn er nicht gekündigt wird. Frankfurt hat auf die Kündigung verzichtet. Es gibt jetzt gerade eine öffentliche Debatte, ob aus vergaberechtlichen Gründen eine Kündigung hätte ausgesprochen werden müssen.

5.1.3 Beispiel Düsseldorf (vollständige Vergabe)

Die **AWISTA GmbH** ist in Düsseldorf mit der Durchführung der städtischen Entsorgungsaufgaben beauftragt. Auf der Grundlage der hierzu abgeschlossenen Verträge kontrolliert die Stadt die Leistungserfüllung und die Abrechnungen des Unternehmens und prüft kontinuierlich Optimierungsmöglichkeiten.

Das Gebührenmanagement wird von der Stadt erledigt.

Die AWISTA GmbH erledigt die Abfallentsorgung, Straßenreinigung und den Winterdienst mit rund 850 Beschäftigten.

5.2 Rekommunalisierungen –Ziele und Beispiele

5.2.1 Ziele

Das Institut für Trend- und Marktforschung trend:research hat in Expertenbefragungen folgende Ziele für eine Rekommunalisierung in den Gebietskörperschaften ermittelt³:

- Sicherstellung des öffentlichen Zugangs zu Dienstleistungen
- Preiswerte und qualitativ hochwertige Leistung
- Kommunale Selbstbestimmung
- Erhalt lokaler/regionaler Wertschöpfungen, Schaffung von Ausbildungsplätzen und Erhalt von Arbeitsplätzen vor Ort
- Erhöhung und Verstetigung der kommunalen Einnahmen

5.2.2 Beispiele von Rekommunalisierungsprozessen

Seit einiger Zeit ist ein gewisser Trend zur Rekommunalisierung in unterschiedlicher Ausprägung zu verzeichnen. Ganz überwiegend ging es bei den Verfahren um die Sammlung und den Transport von Abfällen, also um die logistischen Dienstleistungen und auch um den Betrieb von Wertstoffhöfen. Behandlungsanlagen, wie Abfallverbrennungsanlagen wurden in der Regel nicht rekommuniziert. Überwiegend werden die Aufgaben in der Rechtsform eines Eigenbetriebs oder einer AöR wahrgenommen. In wenigen Fällen einer Rekommunalisierung wird auch die Leistung durch eine GmbH in kommunaler Hand durchgeführt.

Für die Änderungen der Organisation wurden folgende Gründe genannt⁴:

Insourcing

Qualität der Leistung

Politische Steuerungsfähigkeit

Kosten-Nutzen-Verhältnis

Angst vor Oligopolen

Soziale und ökologische Verantwortung

Keine Ausschreibungspflicht

Rückgriff auf vorhandene Strukturen/Einrichtungen

³ Potentialstudie „Rekommunalisierung in der Abfallwirtschaft“, trend:research, März 2014, Seite 267 ff

⁴ Zitiert nach Vortragunterlagen „In- und Outsourcing in der kommunalen Abfallwirtschaft/Karin Opphard/ 31.03.2011, Vortrag auf dem Difu-Seminar: Zwischen Rekommunalisierung und Privatisierung – die geeignete Organisationsform für die kommunale Leistungserbringung finden

Outsourcing

Kostenvorteile durch Economies of Scale

Spezialisiertes Know-how

Vorzug gegenüber ÖPP

Keine Alternativen

Wirtschaftliche Effizienz

Beteiligungsmodell

Anlagen in kommunalen Besitz

Kostenvorteile durch Economies of Scale

Know-how von Privaten

Nutzung vorhandener Kanäle der Privaten

Beispiel Kiel (ca. 240.000 Einwohner)

Seit dem 1.1.2012 wird die Logistik in Kiel wieder durch die Kommune erledigt. Wichtiges Argument war die Bezahlung von Tariflöhnen und die Einsparung der Finanzierung der Unternehmergewinne und Mehrwertsteuer. Außerdem wurden weitere unbefristete Arbeitskräfte eingestellt. Außerdem konnten Abfuhrhythmen vereinheitlicht werden. Nachteilig wurde der lange Entscheidungsprozess und die hohen Investitionen angemerkt. Die Akzeptanz in der Bevölkerung musste erst noch entstehen.

Beispiel Landkreis Ilmenau (109.000 Einwohner)

Im Ilm-Kreis wurden die Müllentsorgung und das Recycling in einem Beteiligungsmodell organisiert, in der der Kreis die Mehrheit von 51 % besaß. Die Leistung hätte neu europaweit ausgeschrieben werden müssen. Gegen die Mehrheit im Kreistag wurde ein Bürgerentscheid zur Rekommunalisierung durchgeführt. Zwei Varianten der Rekommunalisierung standen zur Wahl: Entweder völlige Neubeschaffung, wenn der private Miteigentümer der Veräußerung nicht zustimmt, oder Erwerb der privaten Anteile an der GmbH. Derzeit wird mit dem Mitgesellschafter Remondis verhandelt.

Beispiel Stadt Bergkamen (48.500 Einwohner)

Im Stadtrat wurde 2005 die Rekommunalisierung der Sammlung und des Transports von Siedlungsabfällen beschlossen. Ein Gutachten hatte eine Kostenersparnis von ca. 30 % gegenüber der bisherigen Abfuhrleistung prognostiziert. Insbesondere wurden sog. Seitenlader eingesetzt, die ohne einen zusätzlichen Lader am Fahrzeug auskommen. Dabei handelt es sich um eine Technik, die insbesondere im ländlichen Raum eingesetzt werden kann.

Beispiel Landkreis Wesermarsch

Im Landkreis Wesermarsch ist die GIB Entsorgung Wesermarsch GmbH mit folgenden Aufgaben betraut:

- Betrieb der Deponie Brake-Käseburg
- drei Annahmestellen und ein Zwischenlager für Sonderabfallkleinmengen
- Betrieb der Kompostierungsanlage für Grünabfälle in Rodenkirchen
- Betrieb der Kompostierungsanlage mit vorgeschalteter Vergärung für die Biotonneninhalte in Brake
- Betrieb von fünf Recyclinghöfen
- Wertstofffassungssysteme für die bedarfsgerechte Entsorgung
- Logistik

49 Prozent der Geschäftsanteile der GIB Entsorgung Wesermarsch GmbH wurden an die Firma Nehlsen zu übertragen.

Ab 2014 erledigt die GIB die Logistik und nicht mehr die Firma Nehlsen. Dafür wurden von der GIB neue Fahrzeuge angeschafft und entsprechendes Personal eingestellt.

6 Handlungsoptionen der Stadtgemeinde Bremen

6.1 Ziele einer Neuordnung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst in Bremen

Bei einer Neuordnung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst sollen folgende Ziele umgesetzt werden:

Transparenz

Seit der Privatisierung in Bremen 1998 bestand hinsichtlich der Leistungserbringung aufgrund eines gut funktionierenden Vertragscontrollings, der guten Kooperation mit den privaten Dritten und der Tatsache, dass ein Großteil der Leistung von ehemaligen kommunalen Angestellten erbracht wurden, ein hohes Maß an Transparenz. Der Kommune wurden alle von ihr erbetenen Auskünfte über die Leistungserbringung erteilt.

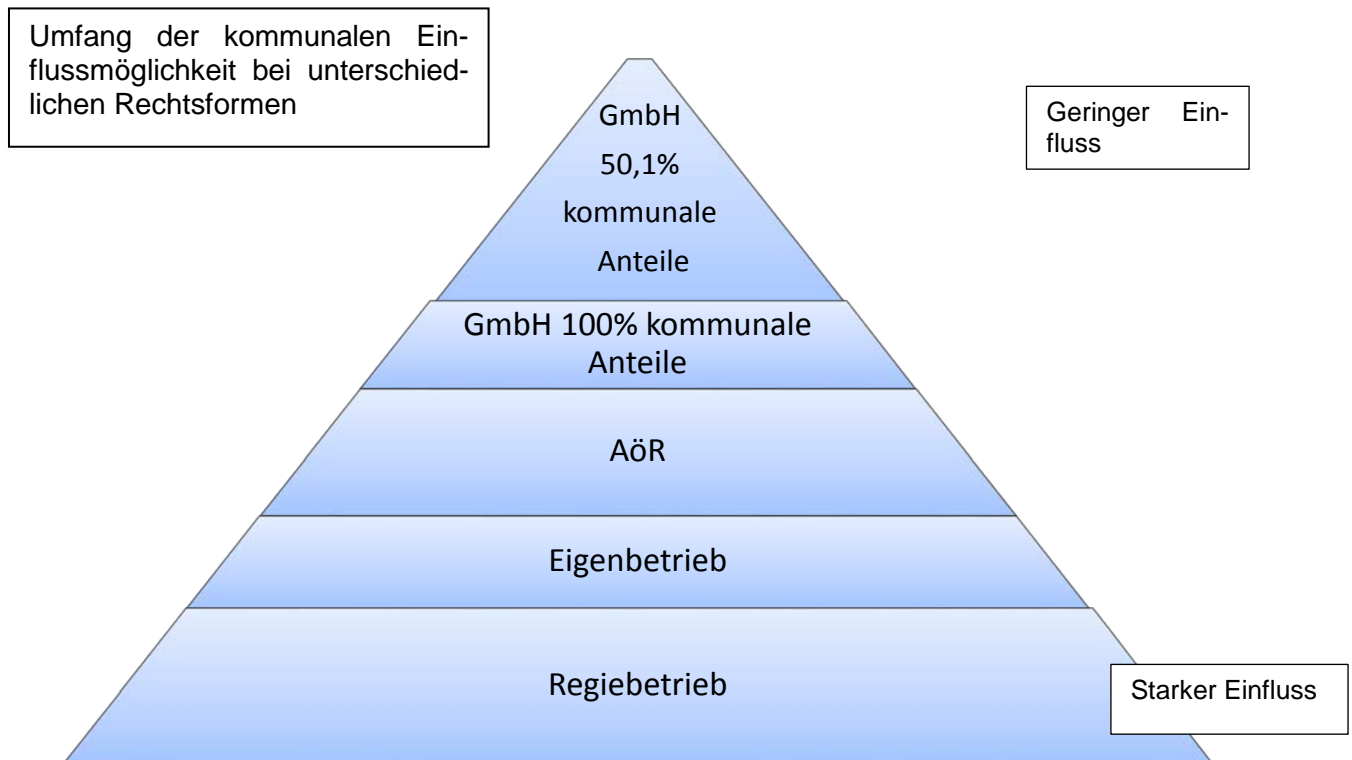
Hinsichtlich der Kostenstrukturen, Gewinne und Verluste sowie der internen Kalkulation wurden von den Privaten keine Angaben gemacht bzw. abgefragt. Kenntnisse über die finanzielle Lage der ENO GmbH hatte die Stadt bis zur Veräußerung der letzten Anteile an der Gesellschaft.

Seit der Privatisierung wurden in Bremen die Abfallgebühren einmal gesenkt (2006) und einmal erhöht (2014).

Die zukünftige Transparenz über die Leistungserbringung ist abhängig von der Wahl der Organisationsform und den gestellten Anforderung in einer Ausschreibung (Berichtspflichten).

Stärkung des kommunalen Einflusses

Eine Stärkung der kommunalen Einflussmöglichkeiten kann in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform am weitest gehenden erfolgen.



In einer privatrechtlichen Organisationsform ist der kommunale Einfluss stark ausgeprägt bei der Leistungsbeschreibung, dann aber im Verlauf der Vertragsdauer eher wenig ausgeprägt.

Entwicklung der ökologischen Aufgabenwahrnehmung

In den Jahren seit der Privatisierung haben insbesondere folgende Maßnahmen zur weiteren Entwicklung der ökologischen Aufgabenwahrnehmung beigetragen:

- Umsetzung ElektroG (Aufbau bzw. Ausbau der Sammelsysteme auf Recycling-Stationen) unter Einbindung einer gemeinnützigen GmbH
- Umbau/Neuaufbau von Recycling-Stationen (Burglesum, Hulsberg, Hohentor)
- Ablösung Depotcontainersammlung Papier und Ersatz durch Papiertonne Plus / Bündelsammlung

- Alttextil-/Altglassammlung - Änderung des Erscheinungsbildes Altglas + Alttextilsammlung + neue Container
- Steigerung der Biotonnen um 70%
- Ausbau der Sperrmüllannahme auf Recycling-Stationen (siehe Punkt 2, darin enthalten)
- Ausbau der Annahme von großen Elektrogeräten auf Recycling-Stationen (siehe Punkt 2, darin enthalten, perspektivisch auch auf anderen RS)
- Pilotprojekt zum Aufbau der Elektrokleingerätesammlung auf öffentlichen Containerplätzen
- Sammlung große Kunststoffabfälle auf Recycling-Stationen mit Sperrmüllannahme
- Rücknahme von Energiesparlampen und Leuchtstoffröhren, Batterien, CDs/DVDs, Tonerkartuschen auf Recycling-Stationen
- Erweiterung der Bauabfallannahme auf Recycling-Stationen
- Schließung bzw. Verlagerung von Recycling-Stationen (Aumund und Utbremen)
- Umstellung der Schadstoffsammlung

Diese Veränderungen konnten insbesondere aufgrund der bereits oben dargestellten Zusammenarbeit zwischen der Stadt und den Privaten Leistungserbringern erfolgen. Aber auch diese haben in ihren Betrieben maßgeblich zu einer Ökologisierung beigetragen. Hier sind insbesondere die Leistungen der swb zur Ertüchtigung der Energieeffizienz des Müllheizkraftwerkes zu nennen. Aber auch die Firma Nehlsen hat durch die Modernisierung des Fuhrparks nennenswerte Beiträge geleistet z.B. durch den Einsatz von Hybrid-Technik.

Bei einer Entscheidung über die zukünftige Organisationsform der Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst ist zu gewährleisten, dass die ökologischen Ziele des Abfallwirtschaftskonzeptes und des Stadtsauberkeitskonzeptes umgesetzt werden können. In erster Linie sind hier Maßnahmen zur Abfallvermeidung, der Ausbau der getrennten Wertstoffeffassung und die hochwertige Verwertung von Abfällen – auch durch geeignete Vorbehandlung - umzusetzen.

Leistungsgerechte Bezahlung nach Tarif

Die Beschäftigten, die bei dem SUBV oder beim UBB Aufgaben im Zusammenhang mit der kommunalen Abfallwirtschaft oder Straßenreinigung/Winterdienst wahrnehmen, unterliegen dem TVL bzw. dem TVöD. Die Beschäftigten der von der Stadt beauftragten privaten Dritten unterliegen der Bezahlung nach dem TVöD, soweit sie 1998 von den BEB in private Gesellschaften übergeleitet wurden. Die Firma Nehlsen gestaltet die Bezahlung nach einer Betriebsvereinbarung, der nach Auskunft der Firma über dem Mindestlohn, aber unter dem BDE-Tarifvertrag liegt. Die Zahlung des gesetzlichen Mindestlohnes ist in jedem Fall vertraglich abgesichert. Der Mindestlohn in der Abfallbranche liegt derzeit bei 8,68 €/Std. seit dem 1.2.2013.

Im Falle einer vollständigen Rekommunalisierung würden künftig alle erforderlichen Beschäftigten nach dem TVöD vergütet werden. Im Falle einer Ausschreibung der Leistung kann über die Vertragsgestaltung eine tarifgerechte Bezahlung weitgehend sichergestellt werden.

Kostenstabilität

Die Entscheidung über die künftige Organisationsform wird noch zu prüfende Auswirkungen auf den Gebührenhaushalt und den kameralen Haushalt haben. Während die Leistungserbringung für die kommunale Abfallentsorgung gebührenfähig ist, sind die Kosten der Straßenreinigung/Winterdienst aus Mitteln des Haushaltes finanziert, solange über die Einführung einer Straßenreinigungsgebühr noch nicht entschieden ist. Die Kostenentwicklung ist von verschiedenen Faktoren beeinflusst:

Kosten einer Rekommunalisierung, hier insb. Investitionen

Ergebnisse der Ausschreibungen von Leistungen, hier insbesondere Verbrennung (soweit der bestehende Vertrag nach Prüfung nicht verlängert wird)

Umsetzung der Maßnahmen des AWK und SSK

Umsetzung möglicher Rationalisierungen/Leistungskürzungen/politischer Entscheidungen.

6.2 Abfallentsorgung

6.2.1 Gestaltungsmöglichkeiten

Grundsätzlich kommen für eine Rekommunalisierung der kundennahen Dienstleistungen im Abfallbereich und für die Straßenreinigung/Winterdienst verschiedene Modelle in Betracht:

a) Aufgabenwahrnehmung in öffentlich-rechtlicher Rechtsform in einem Regiebetrieb, einem Eigenbetrieb und in einer Anstalt öffentlichen Rechts.

Merkmale der öffentlich-rechtlichen Rechtsform

aa) Regiebetrieb

Regiebetriebe sind rechtlich und organisatorisch Teil der Kommunalverwaltung und besitzen keine eigenen Organe und kein eigenständiges Rechnungswesen. Sie sind in dem gemeindlichen Haushalt eingebettet. Sie werden in der Regel von einer Amtsleitung geführt.

Die kommunale Steuerungsmöglichkeit ist bei einem Regiebetrieb sehr ausgeprägt, während die Möglichkeiten des wirtschaftlichen Agierens sehr eng begrenzt sind.

bb) Eigenbetrieb

Eigenbetriebe haben keine eigene Rechtspersönlichkeit und werden als Sondervermögen geführt. Sie sind als Organisation deutlich abgegrenzt von der übrigen Verwaltung und haben weitgehende wirtschaftliche und organisatorische Selbständigkeit mit eigener kaufmännischer Buchführung. Eigenbetriebe werden von einer Betriebsleitung geführt und unterliegen der Aufsicht durch den Betriebsausschuss.

Auch in einem Eigenbetrieb ist die kommunale Steuerungsmöglichkeit noch stark ausgeprägt, wobei gegenüber dem Regiebetrieb jedoch eine wirtschaftliche Betriebsführung ermöglicht wird und die Flexibilität und Transparenz erhöht ist.

cc) Anstalt öffentlichen Rechts

Eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Sie wird durch Gesetz errichtet und mit eigenen Kompetenzen bis hin zur Satzungsgebungsbefugnis ausgestattet. Die AöR wird von einem Vorstand geführt und verfügt über einen Verwaltungsrat, der die Geschäftsführung überwacht.

Gegenüber einem Eigenbetrieb wird einer AöR mehr betriebswirtschaftlicher Spielraum gewährt. Der direkte kommunale Einfluss ist weniger stark ausgeprägt.

b) Aufgabenwahrnehmung in Form einer privatrechtlichen GmbH, die sich zu 100 % in öffentlichem Eigentum befindet.

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist eine juristische Person, die nach außen durch ihre Geschäftsführer vertreten wird. Die Gesellschafterversammlung ist das Willensbildungsorgan, sie erfüllt die im Gesellschaftervertrag aufgeführten Aufgaben. Für Gesellschaften mit über 500 Beschäftigten ist ein Aufsichtsrat zwingend.

Sind die Gesellschaftsanteile vollständig in kommunaler Hand, ist die Ausgestaltung des Gesellschaftervertrages maßgeblich für die Möglichkeit der Einflussnahme durch die Kommune.

c) Aufgabenwahrnehmung in Form einer privatrechtlichen GmbH, die sich teilweise in öffentlichem Eigentum befindet.

Im Unterschied zu den in Buchstabe b) genannten Aspekten, gibt es in diesem Modell neben dem kommunalen Gesellschafter mindestens einen privaten Gesellschafter. Die Gesellschaftsanteile können unterschiedlich verteilt sein. Die kommunale Einflussmöglichkeit der GmbH ist in diesem Fall stark abhängig von dem Umfang der Gesellschaftsanteile und der Gestaltung des Gesellschaftervertrages.

Bei einer Aufgabenwahrnehmung in Form einer privatrechtlichen GmbH kommen Mehrheits- und Minderheitsbeteiligung in Betracht, wobei im letzteren Fall grundsätzlich eine Sperrminorität angemessen zu sein scheint.

6.2.2 Aufgabenwahrnehmung durch private Dritte

Grundsätzlich kommt auch eine Aufgabenwahrnehmung durch private Dritte nach Ausschreibung in Betracht. Eine Ausschreibung muss europaweit diskriminierungsfrei durchgeführt werden. Erforderlich ist eine dezidierte Leistungsbeschreibung für die Vertragslaufzeit. Für einen Teil der Leistungen der Abfallentsorgung wird in jedem Fall eine Ausschreibung erforderlich werden, weil die Stadtgemeinde selbst nicht über entsprechende Anlagen verfügt oder diese wirtschaftlich betreiben kann.

6.2.3 Grundsätzliche Prüfnotwendigkeiten

a) Tarifvertrag zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der ÖTV (heute verdi)

Die Stadtgemeinde Bremen hat 1997 einen Vertrag mit der damaligen ÖTV geschlossen, in dem Regelungen zum damaligen Betriebsübergang von dem Eigenbetrieb Bremer Entsorgungsbetriebe zu privaten Gesellschaften geregelt wurden. In diesem Vertrag ist ebenfalls geregelt, dass im Falle eines Konkurses oder der Liquidation der privaten Gesellschaften am Tag des Betriebsübergangs unbefristet beschäftigten Arbeitnehmern ein Rückkehrrecht zur Stadtgemeinde Bremen zusteht. Das Rückkehrrecht kann auch durch ein entsprechendes Beschäftigungsangebot bei einer bremischen Eigengesellschaft erfüllt werden. In diesem Fall werden die betroffenen Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer Arbeitsbedingungen materiell so gestellt, als ob sie zur Stadtgemeinde Bremen zurückgekehrt wären. Die bei den privaten Gesellschaften zurückgelegten Dienst- und Beschäftigungszeiten werden bei einer Rückkehr zur Stadtgemeinde Bremen so angerechnet, wie sie anzurechnen wären, wenn das Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst fortgesetzt worden wäre.

Im Jahr 2018 werden noch ca. 300 Beschäftigte (Abfallentsorgung und Straßenreinigung) bei der Entsorgung Nord GmbH (ENO) nach öffentlichem Tarifrecht bezahlt und hätten unter den genannten Bedingungen ein Rückkehrrecht zur Stadt. Weitere vergleichbar Beschäftigte gibt es bei der KNO, SEN und der swb Entsorgung, allerdings in einem sehr viel geringeren Umfang, wobei im Fall von SEN und swb ein Rückkehrrecht voraussichtlich nicht wahrgenommen werden kann, weil mit einer Insolvenz nicht zu rechnen ist. Bei der KNO gibt es sehr wenige ehemals kommunal Beschäftigte.

b) Aufgaben, die heute durch die Kommune wahrgenommen werden

Es ist ferner darauf hinzuweisen, dass der SUBV neben dem Vertragscontrolling die Aufgabe der strategischen Entwicklung und Grundsatzfragen der kommunalen Abfallwirtschaft und der UBB Aufgaben im Bereich Abfallberatung, Gebühreneinzug, Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Printmedien, wie die TONNE) und Betrieb einer Recycling-Station wahrnimmt. Es bedarf daher einer grundsätzlichen Entscheidung, wo künftig diese Aufgaben wahrgenommen wer-

den sollen. Die Auswirkungen der Entscheidung auf den bestehenden Betrieb UBB sind zu prüfen.

6.2.4 Konkrete Handlungsoptionen

Die Bereiche Abfalllogistik (Müllabfuhr (Rest-, Bio- und Papierabfall), und Sperrmüllabfuhr) und Abfallbehandlung sind einer gesonderten Betrachtung zu unterziehen, da die Abfallsammlung personalintensiv ist, aber keiner Abfallbehandlungsanlagen bedarf. Die Abfallbehandlung, wie Verbrennung, Aufbereitung, Recycling erfordert immer auch eine Anlagentechnik.

Die nachfolgend beschriebenen Handlungsoptionen sind im Rahmen des weiteren Prüfprozesses zu konkretisieren.

a) Rekommunalisierung

aa) Rekommunalisierung Logistik

Die vollständige Rekommunalisierung setzt Folgendes voraus:

Abfalllogistik einschließlich Recycling-Stationen erfordert die Anschaffung von Müllfahrzeugen, einer Umschlaganlage und das Vorhalten einer Werkstatt. Es sind für die Recycling-Stationen Grundstücke zu erwerben (Übernahme bestehender Stationen oder ggf. Neuplanung). Der Bedarf an Ausstattung und Personal für den Bereich südlich der Lesum liegt aus den Nachverhandlungen mit ENO vor und muss lediglich aktualisiert werden. Eine entsprechende Betrachtung für Bremen-Nord ist erforderlich, wobei zu bemerken ist, dass in Bremen-Nord die Müllabfuhr auch vor 1998 nicht in Eigenleistung erfolgt ist.

bb) Rekommunalisierung Behandlung

Auch vor 1998 ist die Behandlung von Abfällen nicht vollständig selbst von der Stadt durchgeführt worden. Der Erwerb von Anlagen wäre überhaupt nur dann sinnvoll, wenn diese mit den kommunalen Mengen wirtschaftlich betrieben werden können. Denkbar sind auch Varianten in interkommunaler Zusammenarbeit.

Sinnvoll ist hier die Prüfung der Behandlung von Bioabfällen und Grünabfällen. Im Falle einer Rekommunalisierung kann die Stadt den Pachtvertrag mit der KNO zum 30.06.2018 kündigen. Die bestehende Anlage fällt an die Stadt zurück. Sollte bis dahin die KNO eine Biogasanlage errichtet und betrieben haben, wurde im Falle einer Rekommunalisierung vertraglich das Verfahren zur Feststellung des Kaufpreises festgelegt.

Die Wirtschaftlichkeit des Betriebs einer Vergärungsanlage ist zu prüfen. Ob diese Prüfung und die Genehmigung und Errichtung einer Anlage bis Mitte 2018 abgeschlossen ist, ist eher fraglich. Ggf. kann zunächst die Kompostierung weiter geführt werden.

Der Erwerb von Behandlungsanlagen oder Verwertungsanlagen für andere Abfälle erscheint aufgrund der hohen Investitionskosten und des Auslastungsrisikos nach heutiger Sicht nicht sinnvoll. Daher sind für die Leistungen Ausschreibungen vorzubereiten.

cc) Vergaberechtliche Bewertung

Sofern die logistischen Leistungen durch ein Amt, einen Eigenbetrieb oder eine AöR wahrgenommen werden, ergeben sich hierfür keine vergaberechtlichen Fragestellungen.

Da auch im reinen kommunalen Modell Aufgaben der Behandlung durch private Dritte erbracht werden müssen, sind diese Leistungen zu beschreiben und europaweit auszuschreiben. Entsprechende Vergabeverfahren sind frühzeitig einzuleiten. Wie auch nachfolgend unter „c) Ausschreibung“ ausgeführt, muss die Verlängerungsoption des Verbrennungsvertrags unter vergaberechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden.

Rekommunalisierung Logistik erfordert Vereinbarung über das Personal der ENO.
Rekommunalisierung Bio- und Grünabfallbehandlung muss eingehend geprüft werden.
Rekommunalisierung Behandlung für andere Abfälle erscheint nicht sinnvoll.

b) Beteiligungsmodelle

aa) Beteiligungsmodell Logistik

Grundsätzlich kommen zwei Varianten der Gründung einer Beteiligungsgesellschaft in Betracht:

- Gründung einer neuen GmbH und anschließende Veräußerung von Gesellschaftsanteilen
- Kauf von Gesellschaftsanteilen an der ENO GmbH

Bei Gründung einer neuen GmbH ist zu bedenken, dass die Beschäftigten der ENO GmbH nicht zwingend zur Stadt zurückkehren. Hier ist ein zeitlicher Verzug zwischen Übernahme der Aufgabe der neuen GmbH und einer möglichen Insolvenz mit Rückkehrrecht der ENO zu besorgen.

Beim Kauf von Gesellschaftsanteilen der ENO bedarf es entsprechender Kaufverhandlungen mit Nehlsen.

Allerdings müssen auch diese Beteiligungsmodelle, egal in welcher Ausprägung, diskriminierungsfrei europaweit ausgeschrieben werden.

bb) Beteiligungsmodell Behandlung

Die Stadtgemeinde verfügt nicht über Eigentum an Behandlungsanlagen für die Verwertung oder Beseitigung von Abfällen. Nach einer ersten Einschätzung ist die für die meisten Abfallarten aufgrund der bremischen Abfallmengen oder enorm hohen Investitionssummen (Verbrennung) nicht wirtschaftlich. Etwas anderes könnte hier für die Vergärung von Bio- und Grünabfällen gelten. Die Prüfungen von Synergien sind hier noch nicht abgeschlossen. Gleiches gilt für einen Betrieb einer Anlage auch für Abfälle der Grünflächenpflege. Eine Machbarkeitsstudie für die Herstellung von Reku-Boden für die Deponiestilllegung liegt vor. Eine abschließende Bewertung ist noch nicht erfolgt. Auch eine Kooperation mit einem Anlagenbetreiber, der mit weiteren, nicht-kommunalen Abfallmengen eine Anlage auslasten könnte, ist noch genauer zu untersuchen.

cc) Vergaberechtliche Bewertung

Die Übertragung einer öffentlichen Aufgabe im Wege einer In-House-Vergabe fällt nicht unter die vergaberechtlichen Regelungen des GWB und der Vergabeordnung, wenn die Gesellschaft zu 100 % in kommunalem Eigentum ist. Nur dann könnte sie ohne Ausschreibung

erfolgen. Sobald jedoch Private an der Gesellschaft beteiligt sind, ist eine Beauftragung der Gesellschaft ohne öffentliche Ausschreibung nicht zulässig. Insofern besteht auch im Beteiligungsmodell die Ausschreibungspflicht.

Es ist ferner zu berücksichtigen, dass die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen und somit eine Privatisierung im engeren Sinne nicht ausschreibungspflichtig ist, jedoch die Beauftragung der Beteiligungsgesellschaft mit Entsorgungsdienstleistungen. Dieser Umstand erfordert es, bei einem Beteiligungsmodell, wie seinerzeit bei der Privatisierung, die Gesellschaftsanteile verbunden mit dem Leistungsvertrag auszuschreiben. Wenn die Entsorgungsverträge mit der Beteiligungsgesellschaft zeitlich befristet werden, besteht nach Ablauf des Vertrages eine erneute Ausschreibungspflicht und die Beteiligungsgesellschaft muss sich selbst einer Ausschreibung stellen, die sie ggf. aufgrund ihrer Strukturen nicht gewinnen kann.

Der Kauf von Gesellschaftsanteilen der ENO GmbH kann ein Modell für die Gründung einer Beteiligungsgesellschaft sein

Privatisierungsbremse bei Verkauf von Gesellschaftsanteilen ist zu prüfen

Beteiligungsmodell bei Behandlung von Abfällen, bis auf Bio- und Grünabfall, ist nicht zu empfehlen

Ausschreibungspflicht nach Ablauf der Vertragslaufzeit birgt das Risiko, dass die Beteiligungsgesellschaft später den Zuschlag nicht bekommt

c) Ausschreibung

aa) Ausschreibung Logistik

Die Ausschreibung der Logistik ist sehr stark von der Thematik des Tarifvertrages geprägt, da gem. Tarifvertrag die Stadt keinen Zugriff auf das Personal der ENO hat. Das Personal kann erst im Falle einer Insolvenz zurückkehren. Sofern bei einer Ausschreibung die ENO den Zuschlag nicht erhält, wird sie möglicherweise zu einem Zeitpunkt insolvent, der nach dem Beginn der Leistungsvergabe liegt.

bb) Ausschreibung Behandlung

Hinsichtlich der Verbrennung der Restabfälle ist zunächst zu prüfen, ob die Verlängerungsoption des bestehenden Vertrags gezogen werden sollte. Das setzt die juristische Prüfung voraus, ob diese Klausel vergaberechtskonform ist und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung, bei der das zu erwartende Entgelt nach dem Vertrag bewertet und mit Marktpreisen verglichen wird.

Behandlung Bio- und Grünabfall

Sofern die Stadt diese Leistung ausschreiben möchte, kann sie die Anforderung einer energetischen Nutzung der Abfälle ausschreiben. Da in Bremen keine Anlagen zur Verfügung stehen, ist mit einem erheblichen Transportaufwand zu rechnen.

Die Ausschreibung der übrigen Behandlungsleistungen kann ohne Einschränkungen erfolgen.

cc) Vergaberechtliche Bewertung

Die Ausschreibung von abfallwirtschaftlichen Dienstleistungen ist zwar aufwendig aber grundsätzlich unproblematisch und geübte Praxis. Im Falle einer vollständigen Vergabe der Leistungen sind, insbesondere die Leistungsbeschreibungen unter Berücksichtigung des AWK sehr sorgfältig zu erarbeiten, da diese die Basis der zukünftigen Leistungserbringung sind.

Ausschreibung der Logistik erfordert Umgang mit dem Tarifvertrag

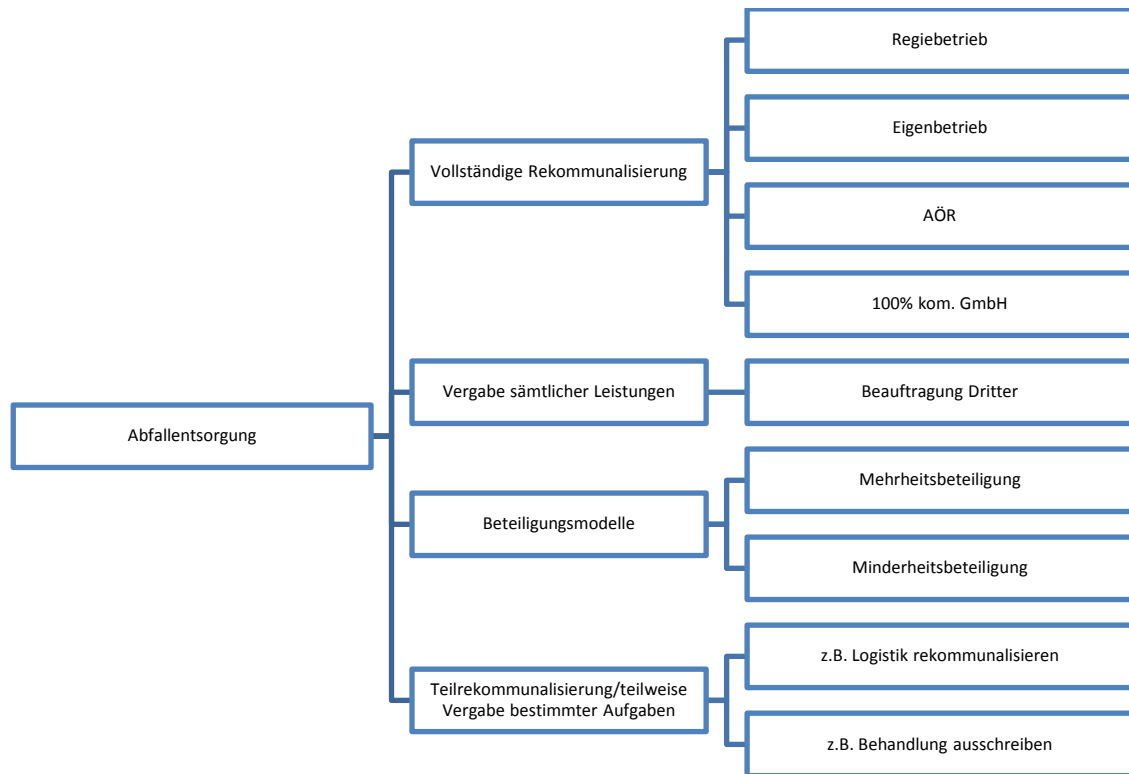
Ausschreibung in Teilgebieten der Stadt denkbar

Ausschreibung von Behandlung ohne Einschränkung möglich.

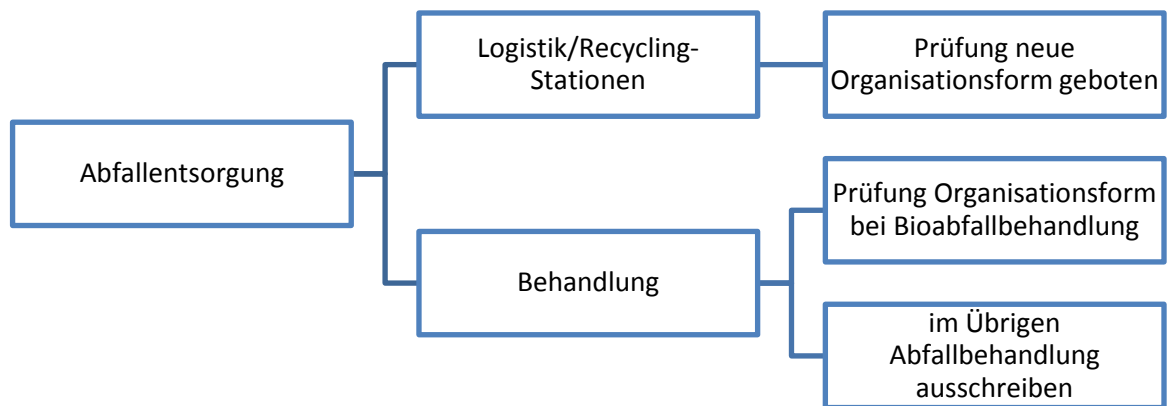
6.2.5 Zusammenfassende Bewertung

Vorbehaltlich der Auswertung der Kurzexpertise und weiterer Erkenntnisse im laufenden Verfahren lassen sich die Handlungsoptionen wie folgt bewerten:

Schaubild möglicher Organisationsformen



Aufgrund der genannten Argumente ist eine Entscheidung der Organisationsform nur für die Logistik/Recycling-Stationen und bei der Behandlung von organischen Abfällen sinnvoll. Die anderen Leistungen zur Abfallbehandlung sollten ausgeschrieben bzw. gegebenenfalls verlängert werden.



Bewertungsmatrix für die verschiedenen Modelle in Bezug auf die definierten Ziele

Bewertung der Modelle anhand der gesetzten Ziele, ist für Logistik, Bio- und Gartenabfall, Recycling-Stationen, Behandlung und Straßenreinigung jeweils gesondert zu bewerten

	Transparenz	Kommunaler Einfluss	Ök. Aufgabewahrnehmung	Hohe Servicequalität	Tarifliche Bezahlung, sichere Arbeitsplätze	Ausbildungsplätze werden sichergestellt	Risiko der Organisationsänderung, Aufbau Sach- und Fachkompetenz	Kostenstabilität Kann erst nach Kurzexpertise beurteilt werden	Finanzielle Risiken für die Stadtgemeinde	Regionale Wertschöpfung	Kommunales operatives Know-how	Vergaberechtliche Risiken
Relevanz 1-10 Punkte												
Reko												
Beteiligungsmo- dell 51%												
Beteiligungsmo- dell 49 %												
Beteiligungsmo- dell 25,1 %												
Ausschreibung												

6.3 Straßenreinigung/Winterdienst

6.3.1 Gestaltungsmöglichkeiten

Siehe hierzu unter 6.2.1. Gegenüber der Abfallentsorgung besteht bei der Straßenreinigung und dem Winterdienst die Situation, dass für einen Teil der Stadt, nämlich in Bremen-Nord, diese Aufgabe vom UBB wahrgenommen wird. Im Stadtgebiet südlich der Lesum gibt es derzeit mehrere zuständige Stellen, die bestimmte Aufgaben der Straßenreinigung und des Winterdienstes verantworten.

6.3.2 Grundsätzliche Prüfnotwendigkeiten

Siehe hierzu Ziffer 7.2.2

6.3.3 Konkrete Handlungsoptionen

Anders als im Bereich der kommunalen Abfallentsorgung ist im Bereich der Straßenreinigung eine Neuordnung der Aufgabenwahrnehmung in jedem Fall vorzunehmen. Es bestehen uneinheitliche Sauberkeitsstandards in Bremen südlich der Lesum und Bremen-Nord. Ferner erfolgt in Bremen-Nord die Aufgabenwahrnehmung durch den Eigenbetrieb UBB, während die Leistungen in Bremen südlich der Lesum von verschiedenen Institutionen beauftragt und von unterschiedlichen Firmen operativ durchgeführt werden. Außerdem besteht in der Straßenreinigung immer ein konkreter Bezug zum Haushalt, da die Kosten nicht über Gebühren refinanziert werden.

Grundsätzlich gilt aber auch für die Straßenreinigung das unter 7.2.2 Gesagte.

6.4 Chancen und Risiken der Handlungsoptionen und mögliche Maßnahmen

Jede der möglichen Organisationsformen der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung/Winterdienst bergen Chancen, die es zu nutzen und Risiken, die es zu minimieren gelten. Die nachfolgenden Ausführungen werden insbesondere auf die bremische Situation bezogen.

a. Im Falle einer Ausschreibung der Leistungen muss insbesondere auf folgende Aspekte geachtet werden:

- Ungenügende Leistungserbringung/Qualität
Bei einer Neuvergabe besteht, vor allem im Falle eines anderen Dienstleisters, das Risiko der Schlechtleistung, z.B. durch sehr knapp bemessene Kalkulation, mangelnde Kenntnisse der örtlichen Verhältnisse und der kommunalen Anforderungen an die Entsorgungsleistung.

- Mögliche Insolvenz der Leistungserbringer
- Wenig Flexibilität während der Laufzeit der Verträge mit definiertem Leistungsinhalt
Aufgrund der definierten Leistungsbeschreibung in der Ausschreibung und dem zu schließenden Vertrag sind Erweiterungen oder Änderungen des Auftrags aufgrund sich verändernder Anforderungen kaum vergaberechtskonform umzusetzen und wirken sich unmittelbar auf der Kostenseite aus.
- Vertragscontrolling und Transparenz
Bei Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge bestehen ein erhöhtes Kontrollinteresse der Kommune und ein Interesse an größtmöglicher Transparenz, das durch Berichtspflichten und Kontrollbefugnisse in Verträgen abgesichert werden muss.
- Ggf. keine regionale Wertschöpfung
Die Vergabe der Leistungen erfordert eine europaweite Ausschreibung. Eine regionale Wertschöpfung ist kein Kriterium für die Auswahl.

Chancen einer Vergabe der Leistungen könnten in Kostenvorteilen und einer höheren wirtschaftlichen Effizienz liegen.

b. Besondere Herausforderungen für eine öffentlich-rechtliche Organisationsform (z.B. GmbH) zu 100 % in kommunaler Hand

Sollte eine Entscheidung zugunsten einer kommunalen GmbH oder AöR fallen, so gibt es vor Betriebsaufnahme und für den laufenden Betrieb einige Risiken, die beachtet werden müssen.

Vor Betriebsaufnahme sind insbesondere Themen zu beachten wie z.B.:

- Beschaffung des erforderlichen Personals
Für die logistischen Aufgaben der Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst sind nach ersten Abschätzungen zwischen 440 und 560 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erforderlich. Im Jahre 2018 verfügt die ENO GmbH noch über ca. 300 Beschäftigte. Im Verlauf weiterer sieben Jahre reduziert sich diese Zahl auf null. Zudem ist Personal im Bereich des Managements erforderlich, das über einschlägige Fachkenntnisse verfügt.
- Aufbau der Fach- und Sachkompetenz
- Beschaffung der erforderlichen Ausstattung mit Geräten, Maschinen und Grundstücken
- Je nach Variante: Finanzierung des Aufbaus der kommunalen Strukturen
Der Investitionsbedarf liegt nach ersten groben Schätzungen bei ca. 60 Mio. € brutto (nur Logistik) mit Effekten auf die Abschreibung.
- Verlagerung, ggf. Verlust von Arbeitsplätzen (und Steuerzahlungen beim derzeitigen privaten Dienstleister)
- Auswirkungen auf den Gebührenhaushalt
Maßgeblich für die Entwicklung der Kosten im Falle einer Rekommunalisierung ist die Qualität der strategischen und operativen Steuerung der öffentlich-rechtlichen Organisation. Es muss mit erheblichen Vorlaufkosten gerechnet werden, um einen

reibungslosen Übergang zu gewährleisten.

Auch für die erfolgreiche wirtschaftliche Führung eines kommunalen Unternehmens sind ein qualifiziertes Management, klare Entscheidungsstrukturen und unternehmerische Flexibilität von entscheidender Bedeutung.

Öffentlich-rechtliche Organisationsformen stehen unter parlamentarischer Kontrolle. Dabei ist bei der Konzeption eines kommunalen Unternehmens (GmbH oder AöR) zu beachten, dass geeignete Strukturen aufgebaut werden, die sicherstellen, dass die notwendige Kontrolle und die notwendige operative Handlungsfähigkeit andererseits gut aufeinander abgestimmt werden.

Die Chancen einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform liegen insbesondere in der direkten Einflussnahme auf die Qualität der Leistungserbringung und der politischen Steuerungsfähigkeit.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass durch die Mehrwertsteuerfreiheit der öffentlichen Dienstleistung ein Kostenvorteil entstehen kann.

Kostensteigerungen können sich durch die Vergütung nach dem TVöD ergeben.

c. Bei Gründung von Unternehmen mit öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Mischformen ist insbesondere folgendes zu beachten:

Im Unterschied zu einer 100 %igen kommunalen GmbH gibt es bei den sog. Beteiligungsmodellen neben dem kommunalen Gesellschafter mindestens einen privaten Gesellschafter. Die Gesellschaftsanteile können unterschiedlich verteilt sein. Die kommunale Einflussmöglichkeit der GmbH ist in diesem Fall gegeben, aber natürlich stark abhängig von dem Umfang der Gesellschaftsanteile und der Gestaltung des Gesellschaftervertrages.

- Vergaberecht
- Die Beteiligung privater Partner bedarf einer Ausschreibung, d.h., die Kommune muss den Partner akzeptieren, der die Ausschreibung für sich entscheidet
- Konfliktpotential besteht auch durch Gewinnorientierung des Privaten versus einer verstärkten Serviceorientierung der Kommunen. Die Privaten Betreiber haben den Fokus stärker auf der Gewinnerzielung als die kommunalen Gesellschafter, die eher ein hohes ökologisches Niveau der erbrachten Leistungen, die Kundeninteressen (stabile Gebühren) und den guten Service im Blick haben.
- Für die erfolgreiche Ausübung einer Managementfunktion bedarf es entsprechender Vorbereitungen.

Die Vorteile einer Beteiligungs-Lösung liegen in der Stärkung der kommunalen Einflussmöglichkeit gegenüber der derzeitigen Organisationsform bei gleichzeitiger Einbindung des bei den Privaten vorhandenen Know-hows. Gegenüber einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform kann es zu einer schlankeren Unternehmensstruktur kommen, in der die wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung im Vordergrund steht. Strategische Entscheidungen sind auf den Unternehmenszweck und die wirtschaftliche Auf-

gabenwahrnehmung ausgerichtet. Gleichzeitig kann – abhängig vom öffentlichen Anteil - unterschiedlich stark Einfluss auf die Unternehmenspolitik genommen werden.

Zudem kann ein Vorteil in einem Beteiligungsmodell liegen, wenn es gelingt einen regionalen Partner zu gewinnen, auf diesem Wege Wertschöpfung in der Region zu halten.

7 Empfehlung zum weiteren Vorgehen

7.1 Auswertung der Kurzexpertise

Die von SUBV in Auftrag gegebene Kurzexpertise wird die Auswirkungen

- einer Rekommunalisierung,
- einer Ausschreibung und
- von Beteiligungsmodellen

unter

- wirtschaftlichen Kriterien
- strategischen Kriterien
- personellen Kriterien und
- sonstigen Kriterien

in einer ersten groben Einschätzung bewerten.

Das Ergebnis der Kurzexpertise soll Mitte August 2014 vorliegen.

7.2 Vorbereitung der Entscheidung über die Organisationsform

Der Senat beabsichtigt, Ende September eine Grundsatzentscheidung über die Organisationsform zu treffen. Dabei sind folgende Prüfkriterien für die Entscheidung maßgeblich:

Mit der Neuordnung ab 2018 sollen die Ziele Transparenz, Stärkung des kommunalen Einflusses, Entwicklung der ökologischen Aufgabenwahrnehmung, leistungsgerechte Bezahlung nach Tarif und Kostenstabilität erreicht werden (siehe unter Punkt 7.1). Die grundsätzlich möglichen Organisationsformen sind anhand dieser Kriterien und der wirtschaftlichen Auswirkungen zu prüfen.

Im Falle einer Entscheidung für eine öffentlich-rechtliche Organisationsform und einer 100% kommunalen GmbH ist zu entscheiden, ob und welche sonstigen Aufgaben der Stadtgemeinde sinnvollerweise auch noch in dieser neuen Organisation aufgenommen werden sollten, die vergleichbare Aufgaben der Daseinsvorsorge aufweisen (Grünpflege, Friedhofswesen). In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen der UBB diese Aufgaben eines kommunalen Unternehmens übernehmen könnte.

7.2.1 Abfallentsorgung

Für den Bereich der Abfallentsorgung sind folgende Grundentscheidungen zu treffen:

1. Abfalllogistik:

Bei der Abfalllogistik kommen alle Formen der Aufgabenwahrnehmung grundsätzlich in Betracht. Die Vor- und Nachteile der Varianten sind zu erarbeiten und zu bewerten.

2. Abfallbehandlung:

Garten- und Bioabfall

Der Umgang mit Garten- und Bioabfällen ist zu prüfen. Da die Anlagen nach Ablauf des Leistungsvertrags und Kündigung des Mietvertrages mit der KNO an die Stadt zurückfallen, ist über die Fortsetzung der Kompostierung oder über eine vorgeschaltete Vergärung zu entscheiden. Die Fortsetzung der Kompostierung ist aufgrund des Alters der Anlage mit Kosten für die Ertüchtigung verbunden. Eine aus Sicht des Umweltschutzes wünschenswerte Vergärung ist unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Hier gibt es auch grundsätzlich Kooperationsmöglichkeiten mit Privaten. Ggf. käme auch in Frage, die Leistung der Vergärung auszuschreiben. Das wäre mit entsprechenden Transporten verbunden.

Andere Abfälle

Mangels eigener Anlagen kommt eine Behandlung von Abfällen in eigenen Anlagen nicht in Betracht. Die Errichtung eigener Anlagen ist aufgrund der geringen kommunalen Mengen nicht wirtschaftlich. Die Beteiligung an Anlagen ist grundsätzlich denkbar und müsste im Detail geprüft werden. Die Ausschreibung der Behandlungsleistung ist unproblematisch durchführbar.

3. Organisation

Sobald eine Entscheidung für eine Rekommunalisierung oder eine Beteiligung (Beteiligungsmodell) getroffen wurde, ist auch über die öffentlich-rechtliche Organisationsform zu entscheiden. In einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform ist der Umfang der Zuständigkeiten zu bestimmen, insbesondere die Frage zu beantworten, ob in diese Struktur noch andere öffentliche Aufgaben eingebunden werden oder ob andere bestehende Strukturen erweitert werden oder umgewandelt werden sollen. Hier sind insbesondere die Aufgaben des Umweltbetriebes relevant. Sofern es zu einer privat-rechtlichen Organisationsform kommt (GmbH-Lösung), ist auch über die Zuordnung der verwaltungsrechtlichen Aufgaben, wie Umsetzung Anschluss- und Benutzungszwang und Gebührenerhebung zu entscheiden. Ferner sind auch Fragen der Aufsicht zu klären.

7.2.2 Straßenreinigung/Winterdienst

Für den Bereich der Straßenreinigung/Winterdienst sind folgende Grundentscheidungen zu treffen:

a) Einheitliche Aufgabenwahrnehmung

Derzeit wird die Straßenreinigung/Winterdienst zum Teil kommunal erledigt (Bremen-Nord) und zum Teil wurden die Aufgaben vergeben. Es ist zu entscheiden, ob grundsätzlich ein

einheitliches Modell für die Stadt in die eine oder andere Richtung sinnvoll ist oder ob es auch bei der Unterscheidung bleiben kann.

In jedem Fall scheint es sinnvoll zu sein, die verschiedenen bestehenden Zuständigkeiten zu bündeln. Hierzu wurde bereits ein Projekt zur Prüfung bei SUBV initiiert.

b) Entscheidung über Rekommunalisierung

Sodann ist zu entscheiden, ob die Leistung insgesamt vergeben, in einem den sog. Beteiligungsmodell erbracht oder ob sie rekommunalisiert werden soll.

c) Organisation

Auch bei der Straßenreinigung gilt das zuvor Gesagte zur Anbindung der Aufgabe in eine künftige Organisationsform.

7.3 Vergabe von Beratungsaufträgen

Für die weitere Projektbegleitung des Projektes Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen ist unter verschiedenen Gesichtspunkten betriebswirtschaftliche und betriebliche und juristische Unterstützung erforderlich. Zum einen sind die Projekte für Bremen singulär und es kann nicht auf in der Verwaltung vorliegende Erfahrungen zurückgegriffen werden und zum anderen sind betriebswirtschaftliche Fragen in Bereichen zu klären, die für eine Umweltverwaltung eher fremd sind. In betrieblichen Fragen ist nach der Privatisierung faktisch kaum noch Wissen vorhanden. Ferner sind die Beratungsleistungen in engen Zeitfenstern zu erbringen, für die in der Verwaltung keine Kapazitäten vorhanden sind.

Die Beauftragung fällt unter den Anwendungsbereich der Prüfliste notwendiger Schritte für das Entscheidungsverfahren von externen Gutachter- und Beratungsaufträgen in der Bremer Verwaltung als Anlage zu § 55 der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen (VV-LHO).

Eine Kostenschätzung ist nur sehr grob möglich, da der Beratungsbedarf über den langen Zeitraum von vier Jahren nicht absehbar ist. Da für die Erbringung der betriebswirtschaftlichen Beratung ein umfassendes Know-how erwartet werden muss, ist mit Tagessätzen der Anbieter zwischen 1.500,00 € und 2.000,00 € zu rechnen. Bei einer juristischen Beratung ist mit Kosten von mindestens 250 €/Stunde zu rechnen.

Eine Wirtschaftlichkeitsberechnung kann für diese Art Beratungsleistung nicht erbracht werden.

Die Mittel für diese Beratungsleistung sind für den Bereich der Abfallentsorgung über den Wirtschaftsplan des SV Abfall eingeplant. Für den Anteil, der auf die Straßenreinigung entfällt, sind bisher keine Mittel geplant worden. Die Mittel müssten aus dem Haushalt des Amtes für Straßen und Verkehr fließen. Eine Klärung dieser Frage ist in Bearbeitung.

Die für Aufträge über 5.000 € erforderliche Problem- und Zielbeschreibung liegen vor und sind Bestandteil der Auftragsbeschreibung. Aus den bereits o.g. Gründen sind interne Kapazitäten für die Leistungserbringung nicht vorhanden.

7.4 Exkurs Volksbegehren

7.4.1 Volksbegehren und Bürgerantrag

Die Gewerkschaft ver.di sammelt derzeit Unterschriften für einen Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens. Gegenstand ist der Entwurf eines Bremischen Kommunalunternehmensgesetzes des Landes. Das Gesetz würde ein Rahmenrecht für die Gründung von Anstalten öffentlichen Rechts im Lande und den Stadtgemeinden schaffen. Nach Auskunft von ver.di wird mit der Erreichung der notwendigen 5.000 Unterschriften für das Gesetz in Kürze gerechnet.

Der Ablauf des Volksbegehrens stellt sich wie folgt dar:

Der beim Landeswahlleiter einzureichende Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens muss einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf mit Begründung enthalten und den Bestimmungen des Art. 71 Absatz 2 BremLV entsprechen, soweit es sich um ein finanzwirksames Volksbegehren handelt. Er muss des Weiteren von mindestens fünftausend Stimmberechtigten persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein; das Stimmrecht der Unterzeichner muss durch eine Bestätigung nachgewiesen sein, die von der Gemeindebehörde unentgeltlich auf den Unterstützungslisten erteilt wird (§ 10 II VolksentG). Der Landeswahlleiter prüft, ob dem Zulassungsantrag die erforderliche Zahl bestätigter Unterstützungsunterschriften beigelegt ist, und leitet ihn mit dem Ergebnis seiner Prüfung dem Senat zu (§ 10 VI VolksentG).

Über den Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens entscheidet der Senat – Gründe für die Unzulässigkeit eines Volksbegehrens sind in § 9 VolksentG normiert – ; entscheidet der Senat vorbehaltlich des § 12 II VolksentG nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrages beim Landeswahlleiter, so gilt der Antrag als zugelassen (§ 12 I VolksentG). Wird dem Zulassungsantrag stattgegeben, so hat der Landeswahlleiter die Zulassung des Volksbegehrens im Amtsblatt bekanntzumachen (§ 13 VolksentG).

Die Unterstützung des zugelassenen Volksbegehrens erfolgt sodann durch Eintragung in Unterschriftsbögen (§ 14 I VolksentG). Eintragungsberechtigt ist, wer zur Bürgerschaft wahlberechtigt ist (§ 15 I VolksentG).

Die Unterschriftsbögen sind spätestens drei Monate nach der Bekanntmachung der Zulassung des Volksbegehrens bei der Gemeindebehörde der Stadtgemeinde einzureichen, in der die eingetragenen Personen ihre Hauptwohnung haben (§ 18 I VolksentG).

Die Gemeindebehörden prüfen, ob die erforderliche Zahl gültiger Eintragungen für das Zustandekommen des Volksbegehrens erreicht ist. Die Prüfung ist zügig durchzuführen; sie kann in Form von Stichproben durchgeführt werden. Die Prüfung kann abgebrochen werden, wenn aufgrund der Stichproben erwartet werden kann, dass die erforderliche Zahl erreicht ist. In diesen Fällen wird vermutet, dass das Volksbegehren ausreichend unterstützt ist. Die Gemeindebehörden leiten das Ergebnis ihrer Prüfung mit den Unterschriftsbögen unverzüglich dem Landeswahlleiter zu. (§ 18 IV VolksentG). Sodann stellt der Landeswahlausschuss fest, ob das Volksbegehren wirksam zustande gekommen ist; der Landeswahlleiter macht

das Ergebnis im Amtsblatt bekannt; das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn ihm mindestens ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten zugestimmt hat; als Zahl der Stimmberechtigten gilt die bei der letzten Bürgerschaftswahl im Lande amtlich festgestellte Zahl der Wahlberechtigten (§ 19 VolksentG).

Ist das Volksbegehren zustande gekommen, so hat der Senat binnen zwei Wochen nach Bekanntmachung des Ergebnisses im Amtsblatt den dem Volksbegehren zugrunde liegenden Gesetzentwurf mit seiner Stellungnahme der Bürgerschaft zuzuleiten; die weitere Behandlung in der Bürgerschaft erfolgt nach Maßgabe des § 21 VolksentG. Nimmt die Bürgerschaft den Gesetzentwurf – vorbehaltlich des § 21 V VolksentG – binnen vier Monaten seit dessen Eingang nicht unverändert an, so gilt das vorbehaltlich des § 21 III VolksentG als Ablehnung. Innerhalb eines Monats nach Ablauf der vorgenannten Frist kann ggf. durch zwei Vertrauenspersonen ein Antrag auf Durchführung des Volksentscheids gestellt werden, der an den Senat zu richten wäre.

Der Volksentscheid findet vier Monate nach Eintritt der Voraussetzungen, die ihn erforderlich machen (§ 1 Nr. 4 VolksentG), an dem folgenden Sonntag oder gesetzlichen Feiertag statt; liegt dieser Termin in einem Zeitraum von fünf Monaten vor oder einem Monat nach einer Wahl zur Bürgerschaft, zum Deutschen Bundestag oder zum Europäischen Parlament, so findet der Volksentscheid am Tag dieser Wahl statt, wenn die Antragsteller dies beantragen (§ 2 I VolksentG).

7.4.2 Bürgerantrag

Die Gewerkschaft ver.di sammelt derzeit Unterschriften für einen Bürgerantrag. In dem Bürgerantrag wird der Senat aufgefordert, innerhalb von sechs Monaten ein belastbares Konzept für die Rückführung der operativen Aufgaben der Stadtreinigung und der Abfallwirtschaft – mit Ausnahme der Müllverbrennung – auf die Stadtgemeinde Bremen auf der Grundlage der Organisationsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts vorzulegen mit dem Ziel, dass diese Aufgaben zum 1. Juli 2018 von der AöR übernommen werden können.

Der Bürgerantrag ist schriftlich bei der Bürgerschaft einzureichen und von 4.000 Bürgerinnen und Bürgern zu unterzeichnen. Der Antrag ist bei der Bremischen Bürgerschaft einzureichen und binnen zwei Wochen ist über die Zulässigkeit durch den Präsidenten der Bürgerschaft zu entscheiden. Bürgeranträge kommen auf die nächste Sitzung der Bürgerschaft.

7.5 Zeitplan und organisatorische Umsetzung

Ein genauer Zeit- und Umsetzungsplan der Gesamtmaßnahme ist durch den externen Berater nach Vorliegen der Kurzexpertise zu erarbeiten. Vorläufig ergibt sich folgende Grobplanung:

7.5.1 Vorläufiger Zeitplan

Zeitraum	Aufgabe	Wer
Juli 2014	Vorbereitung Vergabe	SUBV
Mitte August 2014	Kurzexpertise	SUBV

Ggf. Ende Juli	Bürgerantrag wird eingereicht	Bürgerschaft
Ggf. 23.09.2014	Beratung Bürgerantrag Stadtbürgerschaft, sofern nicht an die Deputation verwiesen wird	Bürgerschaft
Ende September	Beschluss über das prioritär zu verfolgende Organisationsmodelle	Senat
Ggf. Ende September	Entscheidung Senat über die Zulassung des Volksbegehrens	Senat
Herbst 2014	Politische Abstimmung AWK und SSK	Deputation, Ressorts
Ggf. Ende 2014	Fristende für Unterstützung Volksbegehren	
Ggf. Ende Januar 2015	Zuleitung Volksbegehren an Bürgerschaft	Senat
Ggf. Ende Mai 2015	Fristablauf Bürgerschaft für Volksbegehren	Bürgerschaft
Ggf. Ende September 2015	Durchführung Volksentscheid	Wahlamt
Oktober 2014	Zeit- und Umsetzungsplan für nachfolgende Aufgaben:	Berater
2015 bis 2018	Vorbereitung der Beteiligung an einer privatrechtlichen Gesellschaft (2015 bis 2018)	SUBV, Berater
2016 bis 2018	Vorbereitung der Rekommunalisierung von Bereichen, die nach einer Prüfung nicht extern vergeben werden sollen. (2016 bis 2018)	SUBV, Berater
2016	Ausschreibung und Vergabe von Bereichen, die nach der Prüfung unter Ziffer 3 nicht rekommunalisiert werden. (2016)	SUBV, Berater

7.5.2 Organisatorische Umsetzung

a) Bearbeitung des Projektes

Neben der notwendigen juristischen und betriebswirtschaftlichen externen Unterstützung sind verwaltungsseitig organisatorische Maßnahmen zu treffen, die die ordnungsgemäße Bearbeitung dieses Projektes ermöglichen. Neben einer Projektleitung, die den Gesamtprozess umfassend steuert, wird eine Projektassistenz benötigt. Die Projektleitung muss über fundierte Erfahrungen im Bereich Abfallwirtschaft und Straßenreinigung verfügen, für den Projektverlauf bis Ende 2018 zur Verfügung stehen und für diese Aufgabe freigestellt werden. Die Projektassistenz soll frühzeitig installiert werden.

Ferner sind zu den verschiedenen Teilaufgaben Arbeitsgruppen vorgesehen, die ressortintern und ressortübergreifend je nach Themenstellung gebildet werden.

Die politische Begleitung ist durch die Staatsrätelenkungsgruppe und deren Arbeitsgruppe zu gewährleisten.

b) Notwendige Ressourcen im Falle einer stärkeren kommunalen Beteiligung

aa) Aufgabenwahrnehmung in einem öffentlich-rechtlichen Betrieb (Eigenbetrieb, AöR)

Die Hauptarbeitspakete werden die Personalbeschaffung, die Feststellung des Bedarfes an Maschinen und Geräten und die nachfolgende Beschaffung, die Beschaffung geeigneter Grundstücke und die organisatorische Vorbereitung sein.

Zeitraum

2015 bis 2018

Meilensteine

Meilenstein 1: Entscheidungspapier über die künftige Rechtsform / Organisationsform

Meilenstein 2: Bedarfsermittlung für die Aufgabenwahrnehmung (Personal, Maschinen, Geräte, Grundstücke)

Meilenstein 3: ggf. Schaffung der Rechtsgrundlagen (z.B. bei AÖR oder neuem Eigenbetrieb)

Meilenstein 4: Beschaffung Maschinen und Geräte abgeschlossen

Meilenstein 5: Beschaffung Personal abgeschlossen

Meilenstein 6: Beschaffung Grundstücke abgeschlossen

Meilenstein 7: Organisationsstruktur liegt vor

Meilenstein 8: Übergabe ist erfolgt

Verschiedene Unterarbeitsgruppen zu den einzelnen Themen sind zu bilden:

AG Personal

AG Maschinen und Geräte

AG Grundstücke

AG Organisation:

Hauptarbeitspakete

HAP 1 Entscheidungspapier

Berater: Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage für die künftige Rechtsform: Eigenbetrieb, AÖR, Amt, Eigengesellschaft

HAP 2 Bedarfsermittlung

Bedarfsermittlung für die Aufgabenwahrnehmung (Personal, Maschinen, Geräte, Grundstücke), Vergleich Bestand, künftiger Bedarf nach AWK, Kostenanalyse

HAP 3 Organisation

Aufstellung einer Aufbau- und Ablauforganisation für die operativen Einheiten. Stellenbeschreibungen, Festlegung Vergütung

HAP 4 Personal

Personalbeschaffung über Rückkehrer, Ausschreibungen

HAP 5 Geräte und Maschinen

Ausschreibung von Geräten und Maschinen, Verhandlungen mit derzeitigen Leistungserbringern über Übernahme der Ausstattung

bb) Aufgabenwahrnehmung im Beteiligungsmodell

Im Falle einer stärkeren kommunalen Beteiligung in Form eines Beteiligungsmodells wären folgende Maßnahmen erforderlich:

Im Falle einer Entscheidung zugunsten von Beteiligungsmodellen müssen verschiedene denkbare Varianten geprüft und bewertet werden (Mehrheits-/Minderheitsbeteiligung). Hauptaufgabe wird es sein, die erforderlichen rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu definieren und diese vergaberechtskonform umzusetzen.

Zeitraum

2015 bis 2018

Meilensteine

Meilenstein 1: Entscheidungspapier über Beteiligungsmodelle

Meilenstein 2: Beschlussfassung Deputation, Senat, Bürgerschaft

Meilenstein 3: Vergaberechtliche Prüfung

Meilenstein 4: Gesellschaftervertrag

Meilenstein 5: Gründung einer Gesellschaft

Hauptarbeitspakete

HAP 1 Entscheidungspapier

Erarbeitung eines Entscheidungspapiers

HAP 2 Verhandlungsphase

Verhandlungen mit möglichen Gesellschaftern

HAP 3 Umsetzung

Vorbereitung der vertraglichen Grundlagen und Gründung der Gesellschaften

Abstimmung mit Finanzsenatorin

Zustimmung der politischen Gremien

cc) Vergabe

Ausschreibung und Vergabe

Eine Ausschreibung der Leistungen hat so langfristig vor Leistungserbringung zu erfolgen, dass für die Auftragnehmer ausreichend Zeit für die Vorbereitung bleibt.

Zeitraum

Mitte 2015 bis Ende 2016

Meilensteine

Meilenstein 1: Leistungsbeschreibungen sind erstellt

Meilenstein 2: Ausschreibung abgeschlossen, Zuschlag erteilt

Meilenstein 3: Vergabeausschuss

Hauptarbeitspakete

HAP 1 Erstellung Leistungsbeschreibungen

Je nach Entscheidung Erstellung der Leistungsbeschreibungen für Abfallfraktionen, Betrieb von Recycling-Stationen, Sammlung von Abfällen

Ggf. Klärung der Rückkehrerfrage, Verhandlungen mit der Gewerkschaft verdi unter Beteiligung KAV

HAP 2 Vergabeverfahren

















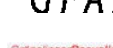
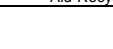


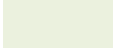

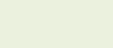


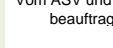

Durchführung Vergabeverfahren

Gez. Insa Nanninga

Senator für Umwelt, Bau und Verkehr



ENTSORGUNG
KOMMUNAL

	Restmüllabfuhr	Biotonnen- abfuhr	Papiertonnen- und Bündelabfuhr	Sperrmüll- abfuhr	Elektrogeräte	Container- plätze	Recycling- Stationen	Kommuni- kation	Gebühren- abrechnung	Straßen- reinigung/Win- terdienst
Verantwortung	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr	 Umweltbetrieb Bremen	Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, ASV, bremenports
Was ist betroffen	► Restmüll 193.000 Gefäße (Stand 2013) 90.200 Mg	► Bioabfall 95.600 Gefäße (Stand 2013) 21.800 Mg	► Papier und Pappe 78.700 Gefäße (Stand 2013) 32.300 Mg kommunaler	► Möbel und andere Einrichtungsgegen- stände 22.400 Mg	► Große Elektrogeräte 2.300 Mg	► Glas ► Textilien 2.500 Mg Textilien	► Papier und Pappe ► Glas ► Gartenabfall ► Metalle (Kleinschrott) ► Textilien und Schuhe ► kleine Elektrogeräte ► große Elektrogeräte (Blockland und Hulsberg) ► Bauabfall ► Sperrmüll (nur Blockland und Hulsberg)	► Bremer Abfall- Kalender ► Tonne ► Außenwirkung (Recycling-Stationen) ► Internetseite eko ► Printmedien ► telefonische Kundenberatung	► Restmüll ► Bioabfall ► Papier und Pappe ► Sperrmüllabfuhr	► Straßenreinigung ► Sinkkastenreinigung ► Winterdienst
Was passiert	Abholung der Tonnen und umweltgerechte Entsorgung	Abholung der Tonnen und Behandlung des Abfalls	Abholung und Weiterleitung der Wertstoffe	Abholung der Materialien und umweltgerechte Entsorgung	Abholung der Materialien und Weiterleitung	Sammlung der Materialien und Wertstoffe und Weiterleitung	15 Stationen Sammlung der Materialien und Wertstoffe und Weiterleitung	Kommunikation des Bremer Entsorgungs- system	Antragsbearbeitung, Behälterbestellung und Umtausch, Abrechng. m. Gebührenschildern	
Auftragnehmer	 	 	 	 	 	  	     Alu-Recycling	 	 	   Vom ASV und bremenports beauftragte Dritte
Der Auftrag ist weitergegeben an:					Wertstoff Recycling West (ÖkoNet gGmbH) soweit nicht über das Rücknahmesystem nach ElektroG	 EFIBA Handlungsgesellschaft mbH				

Übersicht der wichtigsten Verträge mit Kennzahlen

Vertragspartner	Vertragbezeichnung	Anzahl Vertragsanpassungen und Spezifikationen	Laufzeit	Leistungsumfang (2013)	Leistungsentgelt in Mio€ (2013)	
Entsorgung Nord GmbH	Vertrag über die Behälterbewirtschaftung sowie die Einsammlung und den Transport von überlassungspflichtigen Bio- und Restabfällen aus privaten Haushaltungen und anderen Herkunftsbereichen (ohne Wechselbehälter)	10	Laufzeit bis 30.06.2018	Anzahl Restabfallbehälter: 160.136 Anzahl Bioabfallbehälter: 76.708 Menge Restabfall: 76.440 Mg Menge Bioabfall: 17.428 Mg	Restabfallsammlung: Bioabfallsammlung: Weihnachtsbaumsammlung: Beseitigung illegaler Abfallablagerungen:	10,44 3,48 0,15 0,45
Entsorgung Nord GmbH	Vertrag über die Einsammlung und den Transport sowie die Zuführung zur Verwertung und zur Beseitigung von Sperrmüll aus privaten Haushaltungen	23	Laufzeit bis 30.06.2018	Anzahl durchgeführte Entsorgungen: 33.749 Menge Sperrmüll: 11.548 Mg		6,56
Entsorgung Nord GmbH	Vertrag über die Einsammlung und den Transport von in Abfallwechselbehältern bereitgestellten Abfällen zur Beseitigung, die nicht aus privaten Haushaltungen stammen	2	Laufzeit bis 30.06.2018	Anzahl Transporte: 2.677 Menge Hausmüllähnlicher Gewerbeabfall: 8.465 Mg		0,27
Entsorgung Nord GmbH	Vertrag über die Bereitstellung und Entleerung von Wertstoffsammelcontainern für Altglas, Altpapier und Alttextilien sowie die Zuführung der darin gesammelten Wertstoffe zur Verwertung	10	Laufzeit bis 30.06.2018	Anzahl gereinigte Containerplätze auf öffentlichem Grund: 198 Anzahl PPK-Behälter: 59.800 Menge Glas: 9.138 Mg Menge Textilien: 2.495 Mg Menge Papier/Pappe/Kartonagen: 27.270 Mg	Reinigung Containerplätze: PPK-Sammlung: Erlöse PPK-Vermarktung: 0,83 Mio€	0,25 2,21
Entsorgung Nord GmbH	Vertrag über die Einrichtung und den Betrieb von Service-Centern auf dem Gebiet der Abfallentsorgung	31	Laufzeit bis 30.06.2018	Anzahl Recycling-Stationen: 4 Kundenfrequenz: 592.047 Kunden Angenommene Abfälle: Gartenabfälle: 6.026 Mg Bauabfälle: 589 Mg Sperrmüll: 207 Mg Papier/Pappe/Kartonagen: 1.036 Mg Glas: 576 Mg LVP: 232 Mg Elektrogeräte: 332 Mg Metalle: 159 Mg Textilien: 340 Mg		2,7
Kompostierung Nord GmbH	Vertrag über die Abnahme, Sortierung und Behandlung der über die Biotonne eingesammelten Abfälle sowie die Einführung des erzeugten Komposts in den Wirtschaftskreislauf	3	Laufzeit bis 30.06.2018	Menge Bioabfall: 21.813 Mg		1,9
Kompostierung Nord GmbH	Abnahme, Sortierung und Behandlung pflanzlicher Abfälle sowie die Einführung des erzeugten Komposts in den Wirtschaftskreislauf	5	Laufzeit bis 30.06.2018	Menge Gartenabfälle: 28.074 Mg		1,18
swb Entsorgung GmbH & Co. KG (vorm. Abfallbehandlung Nord GmbH)	Vertrag über die Abnahme und thermische Behandlung von Abfällen in einer Müllverbrennung	5	Laufzeit bis 30.06.2018 Verlängerungsoption bis 30.06.2038	Menge Restabfall insgesamt: 90.243 Mg Menge Hausmüllähnlicher Gewerbeabfall: 8.465 Mg Menge kommunale Abfälle/sonstige Gewerbeabfälle: 3.598 Mg Menge Bauabfälle verbrennbar: 1.414 Mg		9,32
Nehlsen GmbH & Co. KG Niederlassung Nehlsen-Plump Betriebsstätte Bremen Standort SEN Schadstoffentsorgung Nord (vormals Schadstoffentsorgung Nord GmbH)	Vertrag über die Abnahme, Sortierung, Zwischenlagerung und Behandlung schadstoffhaltiger Abfälle aus privaten Haushaltungen	7	Laufzeit bis 30.06.2018	Menge Schadstoffhaltige Abfälle: 104 Mg		0,49
Nehlsen GmbH & Co. KG	Vertrag über die Einsammlung und Beförderung von Abfällen, die aus den in den nördlich der Lesum gelegenen Teilen des Stadtbezirkes Bremen-Nord stammen	18	Laufzeit bis 30.06.2018	Anzahl Restabfallbehälter: 32.930 Anzahl Bioabfallbehälter: 18.908 Anzahl durchgeführte Sperrmüllentsorgungen: 6.340 Menge Restabfall: 13.717 Mg Menge Bioabfall: 4.385 Mg Menge Sperrmüll: 3.302 Mg	Restabfallsammlung: Bioabfallsammlung: Sperrmüllsammlung: Behälterbewirtschaftung: Weihnachtsbaumsammlung: Beseitigung illegaler Abfallablagerungen:	1,09 0,99 0,23 0,22 0,02 0,06
Nehlsen GmbH & Co. KG	Vertrag über die Behältergestellung und PPK-Abfuhr in Bremen-Nord		Laufzeit bis 31.07.2014 Z. Zt. Neuausschreibung mit Laufzeit bis 30.06.2018	Anzahl PPK-Behälter: 18.987 Menge Papier/Pappe/Kartonagen: 5.944 Mg		0,32
Nehlsen GmbH & Co. KG	Vertrag über die Standplatzreinigung Bremen-Nord		Laufzeit bis 31.12.2014 Z. Zt. Neuausschreibung mit Laufzeit bis 30.06.2018	Anzahl gereinigte Containerplätze auf öffentlichem Grund: 90		0,05
BIR Bremer Recycling GmbH	Vertrag über die Einrichtung und den Betrieb von Annahmezeilen	14	Laufzeit unbegrenzt Kündigungsfrist: 6 Monate Bei Nichtkündigung Verlängerung um jeweils 1 Jahr	Anzahl Recycling-Stationen: 7 Kundenfrequenz: 526.856 Kunden Angenommene Abfälle: Gartenabfälle: 13.535 Mg Bauabfälle: 3.028 Mg Papier/Pappe/Kartonagen: 1.828 Mg Glas: 1.088 Mg LVP: 676 Mg Elektrogeräte: 496 Mg Metalle: 381 Mg Textilien: 147 Mg		1,75

9,6 im Jahresabschluss

Übersicht der wichtigsten Verträge mit Kennzahlen

BIR Bremer Recycling GmbH	Vertrag über die Einrichtung einer Wertstoffannahmestelle auf dem Grundstück Hans-Bredow-Straße	2	Laufzeit unbegrenzt Kündigungsfrist: 6 Monate Bei Nichtkündigung Verlängerung um jeweils 1 Jahr	Anzahl Recycling-Stationen: 1 Kundenfrequenz: 157.323 Kunden Angenommene Abfälle: Gartenabfälle: 2.828 Mg Papier/Pappe/Kartonagen: 413 Mg Glas: 268 Mg LVP: 86 Mg Elektrogeräte: 88 Mg Metalle: 20 Mg Textilien: 21 Mg		0,13
GFAS Gesellschaft für angewandte Stadtökologie	Einrichtung und Betrieb von Annahmezeilen	8	Laufzeit unbegrenzt Kündigungsfrist: 6 Monate Bei Nichtkündigung Verlängerung um jeweils 2 Jahre	Anzahl Recycling-Stationen: 1 Kundenfrequenz: 52.870 Kunden Angenommene Abfälle: Gartenabfälle: 1.388 Mg Bauabfälle: 517 Mg Papier/Pappe/Kartonagen: 218 Mg Glas: 224 Mg LVP: 85 Mg Elektrogeräte: 64 Mg Metalle: 51 Mg Textilien: 18 Mg		0,22
Alurecycling Bremer Gesellschaft für Wiederverwertung und Beratung mbH	Vertrag über die Einrichtung und Betrieb einer Annahmezeile	8	Laufzeit unbegrenzt Kündigungsfrist: 6 Monate Bei Nichtkündigung Verlängerung um jeweils 2 Jahre	Anzahl Recycling-Stationen: 1 Kundenfrequenz: 63.310 Kunden Angenommene Abfälle: Gartenabfälle: 717 Mg Papier/Pappe/Kartonagen: 157 Mg Glas: 193 Mg LVP: 71 Mg Elektrogeräte: 42 Mg Metalle: 26 Mg Textilien: 21 Mg		0,13
swb Entsorgung GmbH & Co. KG	Spermüllverwertung		Laufzeit bis 31.12.2014 Z. Zt. Neuausschreibung mit Laufzeit bis 30.06.2018	Menge Sperrmüll: 3.302 Mg		0,18
Entsorgung Nord GmbH	Vertrag über die Durchführung der Straßenreinigung - einschließlich des Winterdienstes - sowie weiterer städtischer Reinigungsaufgaben	4	Laufzeit bis 30.06.2018	Sinkkästen ca. 90.000 Stück Papierkörbe ca. 1.600 Stück Straßennetzlänge Reinigung ca. 1.100 km Netzlänge Winterdienst ca. 360 km Streulänge Radweg ca. 380 km	Straßenreinigung/Winterdienst: Sinkkästen: Papierkörbe: Zusatzreinigungen:	13,92 1,49 1,23 0,38

Vergleich der Müllgebühren von 10 deutschen Städten
(Stand: Mai 2014)

Lfd.- Nr.	Stadt	Einwohnerzahl 2012	Restmüll (graue Tonne) Preis in Euro pro Jahr				Wertstofferrfassung								
							Biomüll (brauneTonne) Preis in Euro pro Jahr			Papier, Pappe, Karton		Gartenabfälle		Sperrmüll	
			60-Liter- Tonne (i.d.R. 2-Personen- Haushalt)	80-/ 90-Liter- Tonne (i.d.R. 3-Personen- Haushalt)	1.100-Liter- Tonne (ca. 70 Personen)	Nachlass bei der Restmüllgebühr für Eigen- kompostierung	Kostenlos Ja / Nein	120-Liter- Tonne	240-Liter- Tonne	Kostenlos Ja / Nein	Holsystem/ Bringsystem	Kostenlos Ja / Nein	Holsystem/ Bringsystem	Kostenlos Ja / Nein	Holsystem/ Bringsystem
			Abfuhr 14-tägig	Abfuhr 14-tägig	Abfuhr wöchentlich			Abfuhr 14-tägig	Abfuhr 14-tägig						
1	Stuttgart	597.939	105,50	19) 196,80	2.246,40	?	Nein	58,20	111,00	Ja	H	Ja	H/B	Ja	
2	Düsseldorf	593.682	161,16	193,68	3.640,80	Ja	Nein	20) 144,13	20) 258,45	Ja Nein	H / Teilservice H / Vollservice	Ja Nein	B / (bis 0,5 m³) B / (über 0,5 m³)	Ja Nein	H / bis 2 m³ B / über 2 m³
3	Dortmund	572.087	105,26	133,33	1.543,87	Ja	Nein	102,90	183,16	Ja	H/B	Nein	B / nach Volumen	Nein	H / Teil-u.Vollservice B / nach Volumen
4	Essen	566.862	1) 149,40	1) 199,20	2.739,00	Ja	Nein	54,00	108,00	Ja	H/B	Ja Ja 3)	H / Biotonne bis 1 m³	Ja	
5	Bremen	546.451	149,66	190,66	2.878,46	Nein	Ja			Ja	H/B	Ja Nein	B / bis 1 m³ B / über 1 m³	Ja Ja	H / 1*pro Jahr B
6	Dresden	525.105	4) 142,80	5) 185,76	1.899,48	Ja	Nein	6) 91,56	7) 137,40	Ja	H/B	Nein	B	Ja Nein 8)	B H
7	Leipzig	520.838	130,28	169,00	2.242,48	9) Ja	Nein	54,00	108,00	Ja	H/B	Nein	B	Nein Ja 10) Nein	H B / bis 1 m³ B/ über 1 m³
8	Hannover	514.137	14) 241,80	13) 294,00	12) 2.540,40	Ja	Nein	11) 11)	11) 11)	Ja	H/B	Ja Nein	B H	Ja Nein	H/ bis 5 m³ H/ über 5 m³, Express
9	Nürnberg	495.121	2) 92,04	2), 15) 184,08	3.374,80	Ja	Ja	16) 16)	16) 16)	Ja	H/B	Ja	B	Ja	H/B
10	Duisburg	486.816	17) 146,12	17) 172,80	1.550,96	Nein	Nein	18) 18)	18) 18)	Ja	H/B	Ja Nein	B H	Ja Nein Ja	H H/ Express-. Herausholservice B

1) wöchentliche Leerung
2) berechnet auf 14-tägiger Leerung
3) nur bis 1 m³kostenlos
4) 80-Liter, 14-tägig (Mindestleerung= 1* pro Monat)
5) 120-Liter, 14-tägig (Mindestleerung= 1* pro Monat)
6) 80-Liter (wöchentliche Leerung)
7) 120-Liter (wöchentliche Leerung)
8) pro Haushalt im Halbjahr=21,80 Euro (bis max. 2 m³)
9) Nachlass über Verwertungsgebühr bei Eigenkompostrierung
10) H/ Wertmarkensystem, B/ Nachweis, dass Kunde in Leipzig wohnt.

11) Biotonne = Pflicht, Gebühr ist in Restmüllgebühr enthalten
12) incl. 240-Liter Biotonne
13) incl. 120-Liter Biotonne
14) incl. 80-Liter Biotonne
15) 120-Liter Tonne
16) wöchentliche Leerung, minimal mögliches Volumen=60-Liter
17) Normalservice
18) Gebühr für Jahresbehälter. Reduzierung der Gebühr durch Saisonbehälter möglich.
19) 120-Liter-Tonne
20) Vollservice

Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 16.12.2014

**Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung
in der Stadtgemeinde Bremen**

2. Zwischenbericht, Experteneinschätzung Econum, Abfallwirtschaftskonzept

A. Problem

Der Senat hat am 05.08.2014 den 1. Zwischenbericht zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen vom 24.07.2014 zur Kenntnis genommen und die Staatsrätelenkungsgruppe gebeten, die in der Vorlage dargestellten Prüfungen durchzuführen und dem Senat die Ergebnisse vorzulegen, die es ihm ermöglicht, Ende September 2014 eine Entscheidung über das prioritär zu verfolgende Organisationsmodell zu treffen.

B. Lösung

Die Staatsrätelenkungsgruppe legt dem Senat den 2. Zwischenbericht zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen, Stand 10.12.2014 (Anlage 1), die Experteneinschätzung der Econum Unternehmensberatung GmbH vom 23.09.2014 (Anlage 2) und den Entwurf des Abfallwirtschaftskonzeptes, Stand 21.08.2014 (Anlage 3), vor.

Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

Keine vertragliche Pflicht zur erneuten Ausschreibung

Eine vertragliche Verpflichtung der Stadt zur Neuausschreibung der 1998 privatisierten operativen Leistungen besteht nicht. Die Stadt ist frei, die Leistungen wieder selbst zu erbringen oder Dritte mit der Aufgabe zu beauftragen.

Tarifgerechte Bezahlung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Bei Organisationsmodellen in einer privaten Rechtsform (kommunale GmbH oder Beteiligungsmodell) kommen in anderen Kommunen sehr unterschiedliche Tarifverträge zur Anwendung. Hier besteht eine Gestaltungsfreiheit.

Prüfung eines möglichen Gesetzesvorbehaltes und Volksentscheid

Die sogenannte Privatisierungsbremse steht einem Beteiligungsmodell nicht entgegen. Das Modell muss allerdings bereits bei Erwerb von Gesellschaftsanteilen in der Planung sein und zeitnah umgesetzt werden.

Behandlung der Abfälle

Abgesehen von der Behandlung der Restabfälle ist die Behandlung der anderen Abfälle aus wirtschaftlichen Gründen auszuschreiben. In dem 2. Zwischenbericht sind dazu nähere Angaben zur Umsetzung enthalten. Es ist insbesondere ein Konzept für notwendige Übergabestellen der Abfälle zu erarbeiten. Bei der Verbrennung der Restabfälle wird die Wirtschaftlichkeit der Verlängerungsoption geprüft.

Europaweite Ausschreibung

Die Gestaltungsmöglichkeiten in europaweiten Ausschreibungen richten sich nach der neuen Vergaberechtsrichtlinie der EU (Richtlinie 2014/24/EU), die spätestens zum 18.4.2016 in bundesdeutsches Recht umzusetzen ist. Nach Artikel 18 Abs. 2 der genannten Richtlinie haben die Mitgliedsstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen, „dass die Wirtschaftsteilnehmer bei Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial, und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch die Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“

Gesamtabwägung der Modelle unter Hinzuziehung der Experteneinschätzung

In Ziffer 8 des 2. Zwischenberichts werden die Handlungsnotwendigkeiten bei den unterschiedlichen Umsetzungsmodellen grundsätzlich erläutert.

Die Bewertung der Modelle kann wie folgt zusammengefasst werden:

Die Bruttokosten bei gleicher Effizienz sind abgesehen von dem Ausschreibungsmodell ohne Personalgestellung in der Rechtsform einer AöR am geringsten. Ursächlich hierfür ist insbesondere der Steuereffekt, der allerdings nicht dauerhaft unterstellt werden kann. Bei allen betrachteten Varianten gibt es mehr oder weniger stark ausgeprägte Chancen auf eine Verringerung der Kosten, wie es auch ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko von Mehrkosten gibt (siehe hierzu im Detail die Tabelle auf Seite 16 der Experteneinschätzung). Die Spannweite zwischen dem besten Fall und dem schlechtesten Fall ist bei den jeweiligen Organisationsformen unterschiedlich stark ausgeprägt und hängt maßgeblich von den Faktoren der wirtschaftlichen Betriebsführung, der Gestaltung der Prozesse und Administration sowie von möglichen Drittgeschäften ab.

Econum hat die vom Senat verfolgten Ziele gewichtet und hinsichtlich der einzelnen Modelle geprüft (siehe hierzu Ziffer 6 der Experteneinschätzung). Die strategischen Kriterien wurden mit 50 % und die personalwirtschaftlichen und sonstigen Kriterien mit jeweils 25 % eingebracht.

In der Gesamtabwägung wird von Econum festgestellt, dass ein Beteiligungsmodell (Joint Venture-Lösung) am besten geeignet ist, Risiken für die Stadtgemeinde zu vermeiden und strukturelle Vorteile ausspielen zu können.

Abschließende Einschätzung und Empfehlung

Diese Auffassung wird von der Staatsräte lenkungsgruppe geteilt. In der Organisationsform eines Beteiligungsmodell kann am besten gewährleistet werden, das in den vergangenen Jahren verloren gegangene fachspezifische Know-how wieder auszubauen, dabei aber trotzdem nicht auf die - gerade in der Umstellungsphase auf eine neue Organisationsform erforderliche - betriebswirtschaftliche Kompetenz privater Dritter zu verzichten. Ferner kann die Umsetzung der im Abfallwirtschaftskonzept beschriebenen inhaltlichen Ziele in der vorgeschlagenen Organisationsform zielgerichtet verfolgt werden.

Bei einer vollständigen Rekommunalisierung wären hingegen die Anforderungen an die Stadt, von einem Tag auf den anderen eine kommunale Abfallentsorgung und die weitgehende Straßenreinigung einer Großstadt operativ durchzuführen, erheblich und mit größeren Risiken verbunden.

Für den Betrieb der Recycling-Stationen wird eine vollständige Rekommunalisierung bereits zum 1. Juli 2018 angestrebt, um die Zersplitterung der Aufgabenwahrnehmung zu beenden und die Ziele einer effektiveren Kreislaufwirtschaft zu begünstigen. Im Bereich der Straßenreinigung soll eine Optionslösung eine vorzeitige vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.

Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers soll in einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) wahrgenommen werden. Für die Errichtung der AöR bedarf es eines Landesgesetzes und des Erlasses eines Errichtungsgesetzes.

Eine erneute Vergabe der Leistungen an private Dritte ist aufgrund der Auswirkungen des Tarifvertrages 1997 mit erheblichen wirtschaftlichen Risiken verbunden.

Die Umsetzung des Beteiligungsmodells ermöglicht es, die Ziele der Stadt weitestgehend zu erreichen und die Risiken für die Stadt, den Haushalt und die Bürgerinnen und Bürger zu minimieren.

Im Falle der Erledigung von Aufgaben im Abfallbereich und der Straßenreinigung durch die Stadt selbst sind Arbeitsverhältnisse auf der Grundlage der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst abzuschließen. Für das Beteiligungsmodell ist zu sagen, dass die Einhaltung dieser Kriterien eine Frage und somit Aufgabe der Geschäftspolitik einerseits der Gesellschaft, andererseits der Leistungserbringer ist. Die Tarifwerke der Entsorgungswirtschaft (BDE, Tarifvertrag für den Güterverkehr) halten sich an den Mindestlohn und generieren damit in der Regel ein sozialversicherungspflichtiges Verhältnis.

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit und ggf. möglicher Verlängerungsoptionen (Abfallverbrennung) kann die Stadtgemeinde unter den dann bestehenden Rahmenbedingungen erneut eine Richtungsentscheidung zur weiteren Organisation der kommunalen Abfallwirtschaft treffen. Die Verträge für ein Beteiligungsmodell müssen durch umfassende und eindeutige Endschäftsregelungen der Stadtgemeinde Bremen nach Ende der Vertragslaufzeit ein Höchstmaß an Entscheidungsfreiheit für die weitere Gestaltung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung gewährleisten.

Für ein Beteiligungsmodell ist im Weiteren ein Umsetzungskonzept zu erarbeiten, dass u.a. auch die Auswirkungen des Tarifvertrages 1997 berücksichtigt. Ferner ist vertieft zu prüfen, wie die Interessen der Stadt am besten umgesetzt werden können. Hierzu ist ein Konzept zu entwickeln, dass eine Kostenabschätzung beinhaltet und Vorschläge zur Organisation der Funktion des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, also zur strategisch-organisatorischen Aufstellung der Stadt, unterbreitet.

Das Umsetzungskonzept kann aufgrund der Komplexität der Materie nur mit externer Unterstützung erarbeitet werden. Die vertiefte Prüfung erfordert insbesondere spezifische betriebswirtschaftliche, betriebliche und juristische Fachkenntnisse, die in der Verwaltung nur

begrenzt zur Verfügung stehen. Deshalb wird der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr die notwendigen Beratungsleistungen kurzfristig ausschreiben.

Ferner wird dem Senat der Entwurf des kommunalen Abfallwirtschaftskonzepts (Stand 10 September 2014) zur Kenntnis gegeben. Der jetzt vorgelegte Entwurf benennt die Ziele der kommunalen Abfallentsorgung und beinhaltet Angaben über Art, Menge und Verbleib von Abfällen, eine Darstellung der getroffenen und geplanten Maßnahmen zur Vermeidung, zur Wiederverwendung und Verwertung und zur Beseitigung von Abfällen, sowie die Darlegung der Entsorgungswege für die nächsten 10 Jahre. Dieser Entwurf soll der Fachdeputation umgehend zur Beratung vorgelegt werden. Das Abfallwirtschaftskonzept beinhaltet neben einer abfallwirtschaftlichen Gesamtdarstellung ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Ziele des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Das Abfallwirtschaftskonzept hat keinen Einfluss auf die organisatorische Entscheidung über die künftige Aufgabenwahrnehmung der kommunalen Abfallwirtschaft, sondern stellt den inhaltlichen Rahmen für alle möglichen Organisationsvarianten gleichermaßen dar: Die in dem Konzept genannten Maßnahmen können entweder in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform oder einer Gesellschaft mit Beteiligung der Kommune selbst umgesetzt werden, oder sie sind durch entsprechende Anforderungen in den Ausschreibungen der Leistungen zu fordern.

C. Alternativen

Werden nicht vorgeschlagen.

D. Finanzielle, Personalwirtschaftliche Auswirkungen und Gender-Prüfung

Der 2. Zwischenbericht hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Die erforderlichen Beratungsleistungen werden anteilig aus Mitteln des SV Abfall und aus Haushaltsmitteln des SUBV finanziert.

Es sind keine geschlechterspezifischen Auswirkungen zu erwarten.

E. Beteiligung und Abstimmung

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

F. Öffentlichkeitsarbeit und 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 Experteneinschätzung von Econum vom 23.09.2014 und den 2. Zwischenbericht zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen vom 10.09.2014 zur Kenntnis.

2. Der Senat stimmt der Weiterverfolgung des in der Empfehlung skizzierten Modells zu und bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, auf dieser Grundlage die entsprechenden Umsetzungsschritte einzuleiten.

3. Der Senat bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, in Abstimmung mit der Senatorin für Finanzen, dem Senator für Wirtschaft, Arbeit und Häfen und der Senatskanzlei externe Beratungsleistungen auszuschreiben und zu vergeben. Mit dieser Unterstützung sind ein Umsetzungskonzept und eine Verhandlungsstrategie auf Basis des 2. Zwischenberichts zu erarbeiten und diese in der Staatsrätelenkungsgruppe abzustimmen. Dabei sind für den Betrieb der Recycling-Stationen eine vollständige Rekommunalisierung bereits zum 1. Juli 2018 anzustreben und im Bereich der Straßenreinigung eine Optionslösung für eine vorzeitige vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung vorzusehen.

4. Der Senat nimmt den Entwurf des Abfallwirtschaftskonzeptes vom 10.09.2014 zur Kenntnis und bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, den Entwurf des Abfallwirtschaftskonzeptes der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Energie und Stadtentwicklung zur Beschlussfassung vorzulegen.

Freie Hansestadt Bremen

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
Ref. 23 Kreislauf- und Abfallwirtschaft

**Zweiter Zwischenbericht der Staatsrätelenkungsgruppe
Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung
in der Stadtgemeinde Bremen
-16. Dezember 2014 -**

1 Gliederung

Inhaltsverzeichnis

1	Gliederung	2
2	Zusammenfassung	4
3	Einleitung	5
4	Prüfaufträge aus der Senatsbefassung 05.08.2014	5
4.1	Vertragliche Verpflichtung Neuausschreibung	5
4.2	Endschafftsklausel	6
4.3	Infrastruktur im Falle einer vollständigen Aufgabenwahrnehmung durch die Stadt	6
4.4	Infrastruktur im Falle eines Beteiligungsmodells oder einer Vergabe	8
4.5	Tarifgerechte Bezahlung und Gute Arbeit	9
4.5.1	Erfahrungen aus anderen Kommunen.....	9
4.5.2	Sicherstellung der Umsetzung des Konzepts Gute Arbeit	9
4.6	Prüfung eines möglichen Gesetzesvorbehalts aufgrund Art. 42 Landesverfassung	10
5	Behandlung von Abfällen und Umschlaganlagen	10
5.1	Verbrennung von Hausmüll	11
5.2	Verwertung Papier und Pappe	11
5.3	Verwertung von Textilien	12
5.4	Verwertung von Elektroaltgeräten	12
5.5	Verwertung von Sperrmüll	13
5.6	Energetische Nutzung von Bioabfall, Verwertung von Gartenabfällen	13
5.7	Verwertung von Metallen	13
5.8	Verwertung von Kunststoffen	14
5.9	Behandlung von Schadstoffen	14
5.10	Verwertung von Bauabfällen	14
5.11	Zusammenfassung Zeitplan Ausschreibung der Behandlung von Abfällen	15
5.12	Schnittstelle Logistik, Behandlung und Umschlaganlagen	15
6	Gestaltungsmöglichkeiten im Falle von europaweiten Ausschreibungen	16
6.1	Ausschreibung der Dienstleistung	16
6.1.1	Anforderung an die konkrete Erbringung der Leistung	17
6.1.2	Gütezeichen	18
6.1.3	Eignungskriterien Unternehmen	18
6.1.4	Qualitätsanforderungen an die Leistungserbringung	18
6.1.5	Personalgestellung	18
6.2	Ausschreibung von Gesellschaftsanteilen	18

7	Umsatzsteuerfreie Leistungen, möglicher Wegfall der Umsatzsteuerbefreiung	19
8	Handlungsnotwendigkeiten hinsichtlich der unterschiedlichen Optionen	20
8.1	Vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung	20
8.1.1	Öffentlich-rechtliche Organisationsform.....	20
8.1.2	GmbH im öffentlichen Eigentum	22
8.2	AöR/Beteiligungsmodell	22
8.2.1	Mehrheitsbeteiligung	22
8.2.2	Minderheitsbeteiligung.....	23
8.3	Ausschreibungsmodell	23
8.4	Interne strategische Steuerung und organisatorische Maßnahmen	24
9	Vergleich einer vollständigen kommunalen Aufgabenwahrnehmung und eines AöR/Beteiligungsmodells hinsichtlich Vorlaufkosten, Investitionen und Personal	25
10	Bewertung unter Berücksichtigung der vom Senat vorgegebenen Ziele	26
10.1	Vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung	26
10.1.1	AöR mit vollständiger kommunaler Aufgabenwahrnehmung	26
10.1.2	GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung	28
10.2	AöR/Beteiligungsmodell	30
10.2.1	Mehrheitsbeteiligung unter dem Dach einer AöR	30
10.2.2	Minderheitsbeteiligung unter dem Dach einer AöR	32
10.3	Ausschreibungsmodell	34
10.3.1	Fremdvergabe mit Personalgestellung.....	34
10.3.2	Fremdvergabe ohne Personalgestellung.....	35
11	Zusammenfassende Abwägung	37
11.1	Strategische Kriterien:	37
11.2	Wirtschaftliche und personelle Kriterien (Tarifvertrag 1997):	38
11.3	Sonstige Kriterien	38
12	Umsetzungsvorschlag	38
12.1	Langfristige Perspektive	39
13	Verhandlungs- und Umsetzungskonzept	39
13.1	Behandlung von Abfällen	39
13.1.1	Umschlaganlagen.....	39
13.1.2	Ausschreibung der Leistungen für die Abfallbehandlung.....	39
13.1.3	Energetische Nutzung von Bioabfällen.....	39
13.2	Logistik, Recycling-Stationen und Straßenreinigung/ Winterdienst	39
13.3	Sonstiges: Weitere Konzepte und Beratungsleistungen	40

2 Zusammenfassung

Die vom Senat mit Beschluss vom 05.08.2014 erbetenen weiteren Prüfungen wurden zwischenzeitlich durchgeführt und es liegt ferner die Experteneinschätzung der Econum Unternehmensberatung GmbH vom 23.09.2014 sowie Ergebnisse von weiteren rechtlichen Prüfungen vor. Die Ergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

Eine vertragliche Verpflichtung der Stadt zur Neuausschreibung der 1998 privatisierten operativen Leistungen besteht nicht. Die Stadt ist frei, die Leistungen wieder selbst zu erbringen oder Dritte mit der Aufgabe zu beauftragen.

Die Stadt hat derzeit nur einen begrenzten Zugriff auf Grundstücke, die für die abfallwirtschaftliche Leistungserbringung und die Straßenreinigung erforderlich sind. Ein Erwerb von Grundstücken ist insbesondere für die Recycling-Stationen unabhängig von der Organisationsentscheidung zu empfehlen.

Bei Organisationsmodellen in einer privaten Rechtsform (kommunale GmbH oder Beteiligungsmodell) kommen in anderen Kommunen sehr unterschiedliche Tarifverträge zur Anwendung. Hier besteht eine Gestaltungsfreiheit.

Die sogenannte Privatisierungsbremse steht einem Beteiligungsmodell nicht entgegen. Das Organisationsmodell muss allerdings bereits bei Erwerb von Gesellschaftsanteilen in der Planung sein und zeitnah umgesetzt werden.

Die Behandlung der Abfälle ist aus wirtschaftlichen Gründen auszuschreiben. In dem 2. Zwischenbericht werden dazu nähere Angaben zur Umsetzung dargestellt. Es ist insbesondere ein Konzept für Umschlaganlagen der Abfälle zu erarbeiten.

Die Gestaltungsmöglichkeiten in europaweiten Ausschreibungen richten sich nach der neuen Vergaberechtsrichtlinie der EU (Richtlinie 2014/24/EU), die spätestens zum 18.4.2016 in bundesdeutsches Recht umzusetzen ist. Nach Artikel 18 Abs. 2 der genannten Richtlinie haben die Mitgliedsstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen, „dass die Wirtschaftsteilnehmer bei Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial, und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch die Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“

In Ziffer 8 dieses Berichts werden die Handlungsnotwendigkeiten bei den unterschiedlichen Umsetzungsmodellen grundsätzlich erläutert.

In der Gesamtabwägung wird von Econum die Umsetzung eines Beteiligungsmodells empfohlen. Diese Auffassung wird nach intensiver Prüfung anhand der vom Senat beschlossenen Prüfziele von der Staatsräte lenkungsgruppe geteilt. Da noch relevante Grundlagenprüfungen und Verhandlungsnotwendigkeiten bestehen, sind die verschiedenen Beteiligungsmodelle weiter zu prüfen. Für den Betrieb der Recycling-Stationen wird eine vollständige Rekommunalisierung bereits zum 1. Juli 2018 angestrebt, um die Zersplitterung der Aufgabenwahrnehmung zu beenden und die Ziele einer effektiveren Kreislaufwirtschaft zu begünstigen. Im Bereich der Straßenreinigung soll eine Optionslösung eine vorzeitige vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung ermöglichen. Die Funktion des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers soll in einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) wahrgenommen werden.

3 Einleitung

Der Senat hat den ersten Zwischenbericht der Staatsrätelenkungsgruppe zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung 2018 am 05.08.2014 zur Kenntnis genommen. In diesem Zwischenbericht wurden die Rahmenbedingungen der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung beschrieben, ein Blick auf die Situation in anderen Städten geworfen und die grundsätzlich möglichen Handlungsvarianten für die Aufgabenwahrnehmung ab 2018 dargestellt.

Der Senat hat die Staatsrätelenkungsgruppe gebeten, eine Empfehlung für ein prioritär zu verfolgendes Organisationsmodell bis Ende September 2014 vorzubereiten. Es wurden die erbetenen Prüfungen vorgenommen und auf Basis der Bewertungskriterien und der Ergebnisse der Experteneinschätzung Empfehlungen für die künftige Aufgabenwahrnehmung erarbeitet.

Mit diesem zweiten Zwischenbericht werden das Ergebnis der Prüfungen vorgelegt, eine Bewertung der Handlungsoptionen vorgenommen und eine Empfehlung für den Senat ausgesprochen.

4 Prüfaufträge aus der Senatsbefassung 05.08.2014

Der Senat hat am 05.08.2014 folgenden Beschluss gefasst:

1. Der Senat nimmt entsprechend der Vorlage 1647/18 den 1. Zwischenbericht zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen vom 24.07.2014 zur Kenntnis mit der Maßgabe folgender Änderung:

Im vorletzten Satz des 1. Absatzes auf Seite 52 des Zwischenberichts wird nach dem Wort „verfügen“ ein Punkt eingefügt und der Rest des Satzes gestrichen.

2. Der Senat bittet die Staatsrätelenkungsgruppe, die in der Vorlage dargestellten Prüfungen durchzuführen und dem Senat die Ergebnisse vorzulegen, die es dem Senat ermöglichen Ende September 2014 eine Entscheidung über das prioritär zu verfolgende Organisationsmodell zu treffen.
3. Der Senat bittet den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr die Möglichkeiten einer energetischen Nutzung von organischen Abfällen zügig zu prüfen und die Ergebnisse der Staatsrätelenkungsgruppe zeitnah zu übermitteln.

Die nachfolgenden Ziffern 4.1 bis 4.4 beziehen sich auf die Prüfbitten aus der Vorlage 1647/18.

4.1 Vertragliche Verpflichtung Neuausschreibung

Die Leistungsverträge mit der ENO GmbH (Nachfolgend ENO) beinhalten folgende Regelung: „Die Laufzeit des Vertrages beträgt zwanzig Jahre, beginnend ab dem 1. Juli 1998. Die Stadt weist den Auftragnehmer darauf hin, dass sie rechtzeitig vor Ablauf dieses Vertrages die diesem Vertrag unterfallenden Leistungen wiederum nach den dann

einschlägigen Bestimmungen des Vergaberechts öffentlich ausschreiben wird.“ (z.B. § 12 Abs. 2 Straßenreinigungsvertrag).“

Es war einerseits zu klären, in wieweit diese Klausel dahingehend ausgelegt werden könnte, dass dieser Hinweis die Stadtgemeinde bindet, die Leistungen in jedem Falle neu ausschreiben zu müssen. Damit wäre eine Rekommunalisierung gar nicht denkbar bzw. es könnten bei Nichtbeachtung Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden. Andererseits ist jedoch die Interpretation naheliegend, dass bereits bei der Privatisierung 1998 deutlich gemacht werden sollte, dass eine Vertragsverlängerung über die Laufzeit von 20 Jahren hinaus ausgeschlossen ist.

Diese Klausel wurde einer vertragsrechtlichen Bewertung unterzogen. Ferner wurden auch die seinerzeit mit dem Entwurf des Vertragswerks beauftragten Mitarbeiter und Rechtsanwälte befragt. Es ist unter keinem Gesichtspunkt erkennbar, dass die Stadt sich selbst hinsichtlich der künftigen Form der organisatorischen Aufgabenwahrnehmung hat binden wollen. Vielmehr sollte bei der langen Laufzeit von 20 Jahren den zukünftigen Vertragspartnern deutlich gemacht werden, dass eine Vertragsverlängerung von vornherein ausgeschlossen ist.

Sollte es über diese Klausel im Falle keiner Neuausschreibung zu einem Konflikt kommen, sind berechnete Schadensersatzansprüche nicht ersichtlich.

Insofern liegt weder eine Bindungswirkung für ein bestimmtes Organisationsmodell noch ein vertragsrechtliches Risiko vor.

4.2 Endschaftsklausel

Die derzeitigen Verträge enthalten keine hinreichenden Klauseln, die nach Auslaufen der Verträge einen ausreichenden Zugriff auf vorhandene Infrastruktur und Personal ermöglichen. Hieraus erwachsen für die Umsetzung des Zieles der Stärkung des kommunalen Einflusses und des strategischen und operativen Know-hows Risiken, für deren Bewältigung im Rahmen des priorisierten Organisationsmodells Verfahrensvorschläge zu entwickeln sind.

4.3 Infrastruktur im Falle einer vollständigen Aufgabenwahrnehmung durch die Stadt

Für die Erbringung der logistischen Aufgaben der Abfallentsorgung, des Betriebs von Recycling-Stationen und der Straßenreinigung/Winterdienstes bedarf es insbesondere eines Fuhrparks, des Zugriffs auf Abfallgefäße und Grundstücke sowie ggf. einer eigenen Werkstatt. Ferner sind Büroflächen und die Ausstattung mit IT erforderlich.

Die derzeitigen von der Stadt beauftragten Dienstleister haben eine entsprechende Ausstattung in ihrem Eigentum. Nur bei den Recycling-Stationen verfügt die Stadt bei der Hälfte der Stationen selber über die Grundstücke. Etwa 20 % der Abfallgefäße befinden sich ebenfalls im Eigentum der Stadtgemeinde. Zu 100 % hat die Stadt Zugriff auf die öffentlichen Containerstandplätze.

Sofern die Stadtgemeinde die Abfallentsorgung und die Straßenreinigung selbst erbringen wollte, ist die entsprechende Infrastruktur zu beschaffen:

Die Stadtgemeinde Bremen verfügt derzeit nicht über Umschlaganlagen, auf denen die gesammelten Abfälle von den Sammelfahrzeugen übergeben und zum Transport zu den Behandlungsanlagen bereitgestellt werden. Ob die jeweilige Umschlaganlage als erheblich belastender Betrieb zu qualifizieren wäre, bedarf genauer Betrachtung. Städtische wie private Umschlaganlagen könnten nur unter Einhaltung der jeweiligen Bestimmungen des Planungsrechts und des Immissionsschutzrechts errichtet und betrieben werden.

a) Grundstücke

Grundstücke Recycling-Stationen

Neun der insgesamt 15 Flächen, die für Recycling-Stationen genutzt werden, befinden sich bereits in städtischer Hand. Eine Fläche ist mit einer Kauf- bzw. Pachtoption belegt. Sofern die Stadt zukünftig die Leistungen vollständig selbst erbringen möchte, kann sie mit der Nehlsen GmbH & Co. KG (nachfolgend Nehlsen) bzw. der ENO und der BIR GmbH in Verhandlungen zum Kauf der Grundstücke eintreten. Aufgrund des großen Interesses der Stadt und der geringen Alternativen könnten die Forderungen der Eigentümer für den Kaufpreis höher ausfallen als der Marktwert. In diesem Fall bestünde eine Alternative zunächst in der Reduzierung der Recycling-Stationen. Es wären im Weiteren geeignete Grundstücke zu suchen, um die Anzahl der Station wieder zu erhöhen. Abfallwirtschaftlich wäre diese Lösung allerdings weder für die Bürgerinnen und Bürger noch für die Förderung der getrennten Sammlung wünschenswert.

Grundstücke Betriebshöfe

Es sind – vorbehaltlich einer detaillierten Prüfung - für die logistischen Aufgaben der Abfallentsorgung zwei (Bremen südlich der Lesum und Bremen-Nord) Betriebshöfe und für die Straßenreinigung ein Betriebshof (Bremen südlich der Lesum) erforderlich. Es geht um geschätzte 10-15 Tsd. m² pro Betriebshof, der jeweils spezielle Kriterien erfüllen muss, damit nicht nur funktionale Erfordernisse (z.B. Nähe Autobahn) erfüllt werden, sondern auch Nachbarschaftskonflikte vermieden werden.

Das Grundstück Oken, auf dem sich die Werkstatt und der Hauptfuhrpark befinden, ist 1998 an die Holding Bremer Entsorgung verkauft worden und befindet sich im Eigentum von Nehlsen. Weitere Flächen des Grundstücks Oken sind an ENO langfristig bis zum 30.08.2041 verpachtet. Will die Stadt nicht selbst abfallwirtschaftlich tätig werden und das Grundstück nicht verkaufen, verlängert sich der Vertrag um weitere 20 Jahre bis 2061. Mit dieser langfristigen Verpachtung hatte die Stadt ein einseitiges Optionsrecht erworben, mit dem der Verbrennungsvertrag mit der swb weitere 20 Jahre verlängert werden kann. Ein Kündigungsrecht steht der Stadt nur bei vertrags- oder genehmigungswidriger Nutzung, bei Zahlungsrückstand und Insolvenz zu. Eine vorzeitige Auflösung des Pachtvertrages käme nur zustande, wenn sich beide Vertragspartner einig würden. Ein neues Betriebsgelände in dieser Größenordnung zu beschaffen, könnte sehr schwierig werden.

Straßenreinigung: Eine Betriebshoffläche befindet sich im Besitz der ENO; eine im Besitz des UBB. Der Erwerb der Fläche im Besitz der ENO wäre durchaus für die Stadt möglich, wenn kein Nutzen mehr für die ENO bestünde, diesen Standort zu behalten. Verhandlungen müssten in 2015 aufgenommen werden.

Bei den Betriebshöfen würde es sich um öffentliche Betriebe handeln, die zwar unter bestimmten Bedingungen nach der Baunutzungsverordnung in Gewerbegebieten und Industriegebieten allgemein zulässig sind. Allerdings richten sich Schutz- und Abwehransprüche der Nachbarn nach den planungsrechtlichen Festsetzungen auf deren Grundstücken. Es wird in jedem Fall geprüft, ob die Anlage nach dem Immissionsschutzrecht und dem Baurecht zulässig wäre und ob durch die jeweilige Nutzung eine erhebliche Belästigung z.B. durch den zusätzlichen Verkehr, Lärm oder Gerüche entstünde. Weiterhin gäbe es für die Ansiedlung solcher Betriebe die Möglichkeit, Flächen in Bebauungsplänen für die angesprochenen Nutzungszwecke auszuweisen – auch hier ist aber von deutlichen Betroffenheiten der örtlichen Bevölkerung auszugehen.

Im Falle einer Nichteinigung wären sehr frühzeitig geeignete Ersatzgrundstücke zu beschaffen. Da in diesem Fall mit baulichen Maßnahmen zu rechnen ist, müssen die Verhandlungen bis Ende 2015 abgeschlossen sein. Parallel sollten Ersatzgrundstücke geprüft werden.

Grundstück Werkstatt

Nehlsen verfügt für den eigenen Fuhrpark über eine Werkstatt. Der Betrieb einer eigenen Werkstatt hat sich für die Spezialfahrzeuge als wirtschaftlich erwiesen. Die Werkstatt bietet auch Leistungen für Dritte an. Derzeit befindet sich die Werkstatt auf dem Betriebsgelände Oken. Auch für dieses Grundstück und seine Einrichtungen sind Verhandlungen mit Nehlsen aufzunehmen. Sollte es nicht zu einer Einigung über den Kaufpreis kommen, sind Werkstattleistungen für die Fahrzeuge ggf. auszuschreiben oder an anderer Stelle selbst zu erbringen.

Büroflächen

Die Büroflächen der ENO befinden sich im Wesentlichen auf dem Grundstück Oken. Sollte der Standort nicht zur Verfügung stehen, müsste ein alternativer Bürostandort für ca. 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefunden werden.

b) Abfallgefäße

Soweit die erforderlichen Abfallgefäße sich nicht bereits im Eigentum der Stadtgemeinde befinden, sind sie rechtzeitig zu beschaffen und mit einem Codierungssystem auszustatten, sofern die Behälter nicht von der ENO angekauft werden können. In Falle der Anschaffung neuer Abfallgefäße müssten die Behälter rechtzeitig vor der Umstellung zum 1.7.2018 bei den Bürgerinnen und Bürgern ausgetauscht werden.

c) Personal

Die Beschäftigten der ENO haben unter bestimmten, bereits im 1. Zwischenbericht genannten Voraussetzungen ein Rückkehrrecht zur Stadt. Die Stadt hat allerdings vorher keinen direkten Zugriff auf das Personal der ENO. Im Falle einer vollständigen Rekommunalisierung wäre es jedoch erforderlich, eine Sicherheit über die Rückkehr unmittelbar vom 1. Tage der kommunalen Leistungserbringung an sicher zu stellen. Dies erfordert Abstimmungen und Verhandlungen mit der Gewerkschaft wie auch mit Nehlsen und auch mit den Betroffenen selbst. Außerdem muss z.B. die Ausstattung der Arbeitsplätze (Sozialräume) und die Arbeitskleidung organisiert werden. Ferner ist noch der über das ENO-Personal hinausgehende Personalbedarf zu berücksichtigen. Hierzu bedarf es einer frühzeitigen Personalbeschaffung, insbesondere auch des Managements.

4.4 Infrastruktur im Falle eines Beteiligungsmodells oder einer Vergabe

Sofern die Stadtgemeinde die Leistung durch eine Gesellschaft erbringen lässt, an der sie beteiligt ist oder nach Vergabe durch einen privaten Dritten, ist der Erwerb von Grundstücken für Recyclingstationen und Betriebshöfe durch die Stadtgemeinde dennoch sinnvoll.

a) Recycling-Stationen

Die Ausschreibung des Betriebs von Recycling-Stationen ist unmittelbar mit den bestehenden Stationen verbunden. Die bestehenden Stationen sind eingeführt, gut erreichbar und sinnvoll im Stadtgebiet angeordnet. In Falle eines Ausschreibungsverfahrens wäre es daher zweckmäßig, den **Betrieb** von Recycling-Stationen auf den von der Stadt vorgegebenen Flächen vorzusehen. Würde die Stadt nicht über die geeigneten und ausgestatteten Grundstücke verfügen, wäre der Betrieb einer Recycling-Station kaum im Wettbewerb ausschreibungsfähig. Es hätten immer die Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil, die bereits über einen entsprechenden Standort verfügen. Es sollte daher das Ziel verfolgt werden, die Grundstücke zu erwerben und jeweils den Betrieb auszuschreiben.

b) Betriebshöfe

Grundsätzlich ermöglicht das Eigentum der Betriebshöfe der Stadt, nach Auslaufen von Leistungsverträgen ggf. die Leistungserbringung wieder selbst zu übernehmen. Daher sollte im weiteren Verfahren geprüft werden, ob und unter welchen Voraussetzungen der Erwerb von Betriebshöfen sinnvoll ist.

c) Abfallgefäße

Das Eigentum der Stadt an Abfallgefäßen erleichtert den Wechsel der Leistungserbringer nach Auslaufen von Leistungsverträgen. Sind die Gefäße im Eigentum der Leistungserbringer, müssten sie ggf. bei den Kunden ausgetauscht werden. Daher ist im weiteren Verfahren zu prüfen, ob die Stadtgemeinde die Abfallbehälter vollständig erwerben sollte.

4.5 Tarifgerechte Bezahlung und Gute Arbeit

4.5.1 Erfahrungen aus anderen Kommunen

Im 1. Zwischenbericht der StaatsräteLenkungsgruppe wurden die unterschiedlichen Organisationsmodelle verschiedener Großstädte dargestellt. Von einer tarifgerechten Bezahlung kann immer dann ausgegangen werden, wenn die in einer Branche üblichen Tarifverträge zur Anwendung kommen. Eine Vergütung nach dem TVöD ist bei Anstalten öffentlichen Rechts oder anderen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen zwingend. Bei kommunalen Gesellschaften oder im Beteiligungsmodell besteht Gestaltungsfreiheit.

Neben dem TVöD kommen noch der Tarifvertrag des BDE (Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V.), der Branchentarif des Güterkraftverkehrs und der Tarifvertrag für die Gebäudereinigung (für den Bereich der Straßenreinigung) in Betracht.

Eine Recherche konkreter Beispiele anderer Kommunen war nicht möglich. In öffentlichen Publikationen werden keine Aussagen zu der Tarifgestaltung bei Beteiligungsmodellen und kommunalen GmbHs gemacht. Auskünfte werden, wenn sie überhaupt erteilt werden, nur vertraulich gegeben.

Nach Auskunft der Ecomum Unternehmensberatung GmbH werden in Deutschland alle Möglichkeiten der Tarifgestaltung genutzt. So gibt es GmbHs in kommunalem Eigentum, die zwar nach Tarifvertrag zahlen, aber nicht den TVöD zugrunde legen, wie es auch Gesellschaften gibt, die nach TVöD entlohnen. Es wird nicht bei allen Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung der BDE-Tarif gezahlt. Ferner werden auch in Mutter- und Tochtergesellschaften teilweise unterschiedliche Tarifverträge angewendet.

Es liegen auch Erfahrungen aus der Entsorgung der Leichtverpackungen nach der Verpackungsverordnung vor. Wenn diese von kommunalen Betrieben gesammelt werden, erfolgt dies immer in einer Tochtergesellschaft, in der die in der Abfallbranche üblichen Tarife, nicht aber der TVöD, gezahlt werden. Andernfalls könnten die kommunalen Betriebe nicht mit privaten Entsorgungsfirmen konkurrieren.

4.5.2 Sicherstellung der Umsetzung des Konzepts Gute Arbeit

Im Land Bremen wird mit dem Konzept der Guten Arbeit folgendes angestrebt:

- sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit tariflich abgesicherter Bezahlung
- eine ausgewogene Begrenzung von Leiharbeit,
- die Einhaltung der Vorgaben des Tariftreue- und Vergabegesetzes und des Bremischen Landesmindestlohngesetzes,

- eine gute Erwerbsbeteiligung von Frauen gerade auch in gewerblich-technischen Berufen
- sowie für die Integration Arbeit suchender Menschen in Erwerbsarbeit
- eine hohe Ausbildungsquote und eine qualifizierte Ausbildung,
- eine Stärkung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Im Falle der Erledigung der Aufgaben im Abfallbereich und der Straßenreinigung durch die Stadt selbst sind Arbeitsverhältnisse auf der Grundlage der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst abzuschließen. Für das Beteiligungsmodell ist zu sagen, dass die Einhaltung dieser Kriterien eine Frage und somit Aufgabe der Geschäftspolitik einerseits der Gesellschaft, andererseits der Leistungserbringer ist. Die Tarifwerke der Entsorgungswirtschaft (BDE, Tarifvertrag für den Güterverkehr) halten sich an den Mindestlohn und generieren damit in der Regel ein sozialversicherungspflichtiges Verhältnis.

4.6 Prüfung eines möglichen Gesetzesvorbehalts aufgrund Art. 42 Landesverfassung

Grundsätzlich kommen zwei Varianten der Gründung einer Beteiligungsgesellschaft in Betracht:

Gründung einer neuen GmbH oder Kauf der ENO mit jeweils anschließender Veräußerung von Gesellschaftsanteilen.

Eine neue Gesellschaft würde mit dem Ziel gegründet, von vorn herein Gesellschaftsanteile im Wege einer Ausschreibung zu veräußern. Denkbar sind dabei Beteiligungsmodelle mit einer Mehrheitsbeteiligung der Stadt (51%) oder einer Minderheitsbeteiligung (25,1%).

Es ist für beide Beteiligungsmodelle ungeachtet der vergaberechtlichen Fragen zu prüfen, ob sie aufgrund der Privatisierungsbremse zu realisieren sind. Denn es würden in beiden Varianten im ersten Schritt Gesellschaftsanteile gekauft, die im zweiten Schritt wieder veräußert würden.

Im Hinblick auf Art. 42 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 70 der Bremischen Landesverfassung war zu prüfen, ob dieses Modell unter einem Gesetzesvorbehalt steht und einem Volksentscheid unterliegt (sog. Privatisierungsbremse). Hierzu wurde der Senator für Justiz und Verfassung (SJV) um eine rechtliche Prüfung gebeten.

Der SJV hat mit Schreiben vom 30.07.2014 eine Stellungnahme abgegeben. Im Ergebnis wird festgestellt, dass voraussichtlich weder das Modell einer Gründung einer Gesellschaft mit anschließendem Verkauf von Gesellschaftsanteilen noch der Erwerb von Gesellschaftsanteilen der ENO GmbH mit anschließendem Verkauf in den Anwendungsbereich des Art. 42 Abs. 4 LVerf fallen.

5 Behandlung von Abfällen und Umschlaganlagen

Dem 1. Zwischenbericht der Staatsrätelenkungsgruppe vom 15.07.2014 ist zu entnehmen, dass es wirtschaftlich nicht sinnvoll ist, die Behandlung, also die Verwertungs- und Behandlungsmaßnahmen von Abfällen zukünftig in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform wahrzunehmen. Einerseits verfügt Bremen nicht über entsprechende Anlagen, wie z.B. eine Müllverbrennungsanlage oder eine Anlage zur Aufbereitung von Alttextilien, Altpapier oder Elektroaltgeräten, andererseits sind aufgrund der geringen Abfallmenge kommunal betriebene Anlagen nicht wirtschaftlich zu führen. Es ist daher geboten, die notwendigen Ausschreibungen für die Abfallbehandlung, getrennt nach Abfallfraktionen, wie Verbrennung von Hausmüll, Verwertung von Sperrmüll, Alttextilien,

Papier etc. vorzubereiten. Im Fall der Müllverbrennung besteht die in Folgenden beschriebene Verlängerungsoption. Die Auffassung wird auch von Econum geteilt (Siehe Ziffer 4 der Experteneinschätzung).

Nachfolgend werden die Anforderungen an die Ausschreibung der Behandlung der einzelnen Abfallfraktionen dargestellt. Die Laufzeiten der Verträge sind abhängig von der Situation auf den jeweiligen Märkten und der Einschätzung, bei welcher Laufzeit die Stadt den wirtschaftlichsten Leistungspreis erzielen kann. Zum Teil sind die Märkte sehr volatil, wie zum Beispiel bei der Verwertung von Papier, Metallen oder Textilien. Die Festlegung der Laufzeiten der Verträge muss in der Phase der Ausschreibungsvorbereitung anhand der dann bestehenden Marktsituation erfolgen.

5.1 Verbrennung von Hausmüll

In der Stadtgemeinde Bremen fallen gut 90.000 Mg Restabfall im Jahr an. Die Kosten der Verbrennung liegen derzeit bei ca. 9,3 Mio. €. Die Restabfälle werden im Holsystem eingesammelt und können im Bremer Müllsack auch bei den Recycling-Stationen abgegeben werden.

Sofern nicht die im Vertrag vorgesehene Option zur Vertragsverlängerung sinnvoll ist, ist die Leistung europaweit auszuschreiben. Die Verlängerungsoption nach der Ergänzungsvereinbarung zwischen der Freien Hansestadt Bremen und der Abfallbehandlung Nord GmbH (heute swb) vom 30.10.2001 bzw. 07.11.2001 sieht vor, dass die Stadt den Vertrag um weitere 20 Jahre verlängern kann. Diese einseitige Option kann sie vom 1. Oktober 2016 bis zum 31.12.2017 geltend machen. Zuvor hat die swb der Stadt das neue Entgelt als spezifischen Tonnagepreis unaufgefordert bis zum 30.09.2016 mitzuteilen. Der Tonnagepreis berechnet sich aus den Vollkosten der Anlage und der ggf. erforderlichen Vorbehandlung abzüglich der Erlöse für die Veräußerung von Energie zuzüglich einer Marge i.H. von 5 % vor Steuern.

Um für die Stadt die Entscheidung zwischen Ausschreibung der Leistung und Verlängerungsoption treffen zu können, bedarf es aber eines größeren zeitlichen Vorlaufs als bislang vertraglich vereinbart. Die Vorlaufzeiten einer europaweiten Vergabeverfahrens sind so lang, dass bei einer Entscheidung zur Ausschreibung diese spätestens am 01.01.2017 beginnen muss. Die zu erarbeitende Leistungsbeschreibung muss im Jahr 2016 vorbereitet werden. Daraus folgt, dass zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Verlängerungsoption ein längerer zeitlicher Vorlauf erforderlich ist. Es werden daher mit der swb Verhandlungen aufgenommen werden über eine frühere Übermittlung des neuen Entgeltes. Dieses sollte der Stadt bereits am 30.09.2015 vorgelegt werden. Die Verhandlungen mit swb beinhalten insoweit auch die Maßgaben der Entgeltberechnungen. Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, dass die swb seit der Ergänzungsvereinbarung 2001 erheblich investiert und das Durchsatzvolumen erhöht hat.

Sofern die Stadt von der Verlängerungsoption keinen Gebrauch macht, soll die Leistung für einen Zeitraum von acht bis zehn Jahre ausgeschrieben werden.

Für diesen Fall werden die Ausschreibungsinhalte 2016 festgelegt und das Vergabeverfahren 2017 durchgeführt werden.

5.2 Verwertung Papier und Pappe

Die getrennte Erfassung von PPK ist mit gut 37.000 Mg in 2013 die mengenmäßig größte Abfallart nach dem Restabfall. Die Sammlung von PPK erfolgt schwerpunktmäßig mit 90% der erfassten Menge im Holsystem. Dieses System besteht aus einer Kombination aus Papiertonne auf freiwilliger Basis und einer Bündelsammlung. Diese Kombination wird flächendeckend mit Ausnahme definierter Großwohnanlagen, in denen nur Behälter zugelassen sind, angeboten. Mit 76.700 Gefäßen der Größen 120, 240 und 1.100 l sind etwa 60 % der Haushalte an Gefäße angeschlossen. Die Bündelsammlung wird überwiegend in

innerstädtischen Wohngebieten genutzt, in denen nur wenig Fläche für das Aufstellen von Papiergefäßen vorhanden ist. Etwa 10 % der Papiermengen werden im Bringsystem über die 15 Recycling-Stationen erfasst.

Die Erfassung und Verwertung von PPK unterliegt einer aus der Verpackungsverordnung resultierenden Besonderheit. Die Verkaufsverpackungen, mit einem Anteil von etwa 12,9 Gew% an der erfassten Menge, werden im Rahmen der kommunalen Sammlung im Auftrag der Systembetreiber nach VerpackV miterfasst.

Die gesammelten PPK-Mengen werden derzeit vollständig in Papierfabriken im norddeutschen Raum stofflich verwertet.

Die Verwertung des entweder von der Stadt selbst oder durch Dritte gesammelte Papiermenge soll ab 2018 je nach aktueller Einschätzung des Papiermarktes für 2 bis 5 Jahre ausgeschrieben werden.

Die Ausschreibungsinhalte sollen 2016 festgelegt und das Vergabeverfahren 2017 durchgeführt werden.

5.3 Verwertung von Textilien

Die getrennte Erfassung von Textilien/Schuhen durch den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) ist seit 1996 in Bremen etabliert. In 2013 wurden rund 2.500 Mg erfasst und einer Sortierung zugeführt.

Die Textilien werden in speziellen Depotcontainern gesammelt. 262 Behälter stehen auf 222 Containerplätzen und auf den 15 Recycling-Stationen.

Aus der Sortierung der Textilien und Schuhe werden ca. 60 % einer Wiederverwendung, 30 % einem textilen Recycling und 10 % einer energetischen Verwertung zugeführt.

Eine Neuausschreibung der Sortierung, Wiederverwendung und Verwertung soll für die Dauer von 2 bis 5 Jahren erfolgen.

Die Ausschreibungsinhalte werden 2017 festgelegt und das Vergabeverfahren soll ab dem vierten Quartal 2017 durchgeführt werden. Der Zuschlag ist spätestens Ende März 2018 zu erteilen.

5.4 Verwertung von Elektroaltgeräten

Elektro- und Elektronikgeräte nach dem ElektroG werden getrennt über das Bringsystem der Recycling-Stationen (1.300 Mg in 2013) und im Holsystem im Rahmen der Sperrmüllsammlung (900 Mg in 2013) erfasst. Auf den 15 Recycling-Stationen werden kleine Geräte bis 70 l Volumen pro Gerät angenommen und im Rahmen der Sperrmüllsammlung werden die großen Geräte gesammelt. Derzeit können große Elektrogeräte zusätzlich auch im Bringsystem auf zwei Recycling-Stationen abgegeben werden. Im Versuchsstadium befindet sich die Erfassung von kleinen Elektrogeräten in speziellen Depotcontainern auf 10 Containerplätzen.

Der örE hat von der im ElektroG eröffneten Möglichkeit des Eigenbehaltes von einzelnen Gerätegruppen Gebrauch gemacht. Mit dem Eigenbehalt hat der örE Zugriff auf die Verwertungswege und die Schadstoffentfrachtung der Elektrogeräte und kann einen transparenten Nachweis über den Verbleib der Geräte sicherstellen. Derzeit werden von den erfassten Geräten nach Sortierung und Demontage etwa 2 % einer Vorbereitung zur Wiederverwendung, 70 % einer stofflichen Verwertung und 28 % einer energetischen Verwertung zugeführt.

Die Verwertung der Elektrogeräte der Gruppe 5 (Haushaltskleingeräte) wird seit 1996 in Zusammenarbeit mit einer gemeinnützigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaft umweltgerecht durchgeführt. Besonderer Wert wird hierbei auf eine Demontage der Geräte

mit vollständiger Schadstoffentfrachtung gelegt. Die Stadt fördert damit auch für 30 Menschen den Zugang zu einer Beschäftigung im 1. Arbeitsmarkt

Die Leistungen sollen für die Dauer von 2 bis 3 Jahren ausgeschrieben werden.

Die Ausschreibungsinhalte und der sog. Eigenbehalt nach dem ElektroG sollen 2017 festgelegt und das Vergabeverfahren ab dem vierten Quartal 2017 durchgeführt werden. Der Zuschlag ist spätestens Ende März 2018 zu erteilen.

Es wird angestrebt, unter Berücksichtigung der vergaberechtlichen Maßgaben die Beauftragung mit einer gemeinnützigen Beschäftigungsgesellschaft für die Gerätegruppe 5 fortzusetzen.

5.5 Verwertung von Sperrmüll

Die Sperrmüllentsorgung wird durchgeführt mit einem Holsystem an der Straße (Bestellsystem) und dem Bringsystem auf derzeit zwei Recycling-Stationen. Die erfasste Gesamtmenge von ca. 22.300 Mg in 2013 verteilt sich mit rund 7.500 Mg auf das Bringsystem und 14.800 Mg auf das Holsystem.

Der Sperrmüll wird derzeit einer energetischen Verwertung im norddeutschen Raum zugeführt.

Die Leistungen sollen für die Dauer von 3 bis 5 Jahren ausgeschrieben werden.

Die Ausschreibungsinhalte werden 2016 festgelegt und das Vergabeverfahren kann ab dem ersten Quartal 2017 durchgeführt werden. Der Zuschlag ist spätestens Anfang 2018 zu erteilen.

5.6 Energetische Nutzung von Bioabfall, Verwertung von Gartenabfällen

Einen Sonderfall im Rahmen der Behandlung von Abfällen stellt die energetische Nutzung von organischen Abfällen dar. Bereits jetzt ist deutlich, dass die Chancen einer energetischen Nutzung organischer Abfälle vertieft zu prüfen sind. Hier sind Synergien mit Materialien aus der Grünflächenpflege ebenso zu prüfen, wie Kosteneinsparungen durch die Herstellung von Rekultivierungsmaterial für die Stilllegung der Blocklanddeponie. Auch könnten Beteiligungsmodelle unter dem Aspekt weiterer gewerblicher Abfallfraktionen interessant sein. Darüber hinaus könnte auch aufgrund der Anforderung zur getrennten Sammlung von Bioabfällen nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz eine über die Grenzen Bremens hinausgehende Zusammenarbeit wirtschaftlich sinnvoll sein. Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr wird daher dieses Thema in einem gesonderten Projekt vertieft prüfen und zu gegebener Zeit berichten.

5.7 Verwertung von Metallen

Metalle werden getrennt über das Bringsystem Recycling-Stationen (1.086 Mg in 2013) und im Holsystem im Rahmen der Sperrmüllsammlung (130 Mg in 2013) erfasst. Darüber hinaus werden FE-Metalle in einem der Restmüllverbrennung folgenden Aufbereitungsprozess der Verbrennungsschlacke abgetrennt und der stofflichen Verwertung zugeführt (ca. 2.000 Mg/a).

Das Erfassungssystem für Metalle ist durch die eingerichteten Hol- und Bringsysteme flächendeckend eingerichtet. Zudem ist mit der Gewinnung von Metallen aus der Verbrennungsschlacke der Restabfälle eine Ergänzung zur getrennten Sammlung etabliert. Insgesamt werden somit die dem öRE überlassenen Metallabfälle auf einem hohen Niveau erfasst und einer stofflichen Verwertung zugeführt.

Die Leistungen sollen für die Dauer von 2 bis 3 Jahren ausgeschrieben werden.

Die Ausschreibungsinhalte werden 2016 festgelegt und das Vergabeverfahren kann ab dem ersten Quartal 2017 durchgeführt werden. Der Zuschlag ist spätestens Anfang 2018 zu erteilen.

5.8 Verwertung von Kunststoffen

Der örE hat die getrennte Erfassung von Kunststoff-Großteilen (Hartkunststoffe) aus dem Sperrmüll-Holsystem und dem Sperrmüll-Bringsystem über derzeit zwei Recycling-Stationen im Rahmen eines Versuches begonnen. Das Ziel ist, alle recyclingfähigen Kunststoffe im Sperrmüll getrennt zu erfassen und einer hochwertigen stofflichen Verwertung zuzuführen. Ab 2015 sollen alle geeigneten Kunststoffe aus dem Holsystem Sperrmüll getrennt erfasst werden und bis 2016 soll die Annahme von großen Kunststoffteilen auf 5 Recycling-Stationen mit einer Sperrmüllannahme ausgedehnt werden. Das Potenzial an Kunststoffabfällen, die für eine stoffliche Verwertung geeignet erscheinen, liegt bei etwa 2.000 Mg/a.

Die Leistungen sollen für die Dauer von 2 bis 3 Jahren ausgeschrieben werden.

Die Ausschreibungsinhalte sollen 2016 festgelegt und das Vergabeverfahren ab dem ersten Quartal 2017 durchgeführt werden. Der Zuschlag ist spätestens Anfang 2018 zu erteilen.

5.9 Behandlung von Schadstoffen

Schadstoffe werden auf den Recycling-Stationen erfasst. Auf zwei Stationen ist eine ständige Annahme eingerichtet, wo zu den üblichen Öffnungszeiten Schadstoffe abgegeben werden können. Auf zwölf weiteren Recycling-Stationen steht in einem 14-tägigen Rhythmus ein Schadstoffmobil, welches ganz- oder halbtägig Schadstoffe entgegennimmt. Erfasst werden jährlich ca. 100 Mg Schadstoffe, davon allein 70 Mg über die zwei ständigen Annahmestellen.

Die erfassten Schadstoffe werden nach einer Vorsortierung in einem Zwischenlager einer sicheren Beseitigung oder Verwertung zugeführt.

Die Leistungen sollen für die Dauer von 3 bis 5 Jahren ausgeschrieben werden.

Die Ausschreibungsinhalte werden 2017 festgelegt und das Vergabeverfahren kann ab dem vierten Quartal 2017 durchgeführt werden. Der Zuschlag ist spätestens Ende März 2018 zu erteilen.

5.10 Verwertung von Bauabfällen

Der örE bietet den privaten Haushalten die Möglichkeit an, Bauabfälle in Mengen bis 1m³ pro Anlieferung bei 6 Recycling-Stationen anzuliefern. Die Anlieferung ist gebührenpflichtig. Die Erfassung auf den Stationen erfolgt getrennt nach gemischten Bauabfällen und Bauschutt. In 2013 wurden insgesamt 11.500 Mg erfasst.

Die Entsorgung der Bauabfälle erfolgt derzeit zu 80% über eine sonstige Verwertung (Verfüllung), zu 8% über energetische Verwertung und 12% über Beseitigung.

Die Leistungen werden für die Dauer von 3 bis 5 Jahren ausgeschrieben.

Die Ausschreibungsinhalte werden 2016 festgelegt und das Vergabeverfahren kann ab dem ersten Quartal 2017 durchgeführt werden. Der Zuschlag ist spätestens Anfang 2018 zu erteilen.

5.11 Zusammenfassung Zeitplan Ausschreibung der Behandlung von Abfällen

Abfallart	Festlegung Ausschreibungsinhalte	Laufzeit in Jahren, ggf. z.T. mit Verlängerungsoptionen	Vergabeverfahren
Restmüll	2016	8-10	2017
Papier/Pappe	2016	2-5	2017
Textilien	2017	2-3	4. Quartal 2017
Elektrogeräte	2017	2-3	4. Quartal 2017
Sperrmüll	2016	3-5	2017
Metalle	2016	2-3	2017
Kunststoffe	2016	2-3	2017
Schadstoffe aus Haushaltssammlung	2017	2-3	4. Quartal 2017
Bauabfälle	2016	3-5	2017

Bio- und Gartenabfall: Ausschreibung ist nur erforderlich, wenn die Behandlung nicht durch die Stadt selbst erfolgt (siehe hierzu Ziffer 5.6).

Die Erteilung der Zuschläge erfolgt im 1. Halbjahr 2018. Die Laufzeiten der Verträge beginnen zum 1. Juli 2018.

5.12 Schnittstelle Logistik, Behandlung und Umschlaganlagen

Die Abfallbewirtschaftung umfasst die Bereitstellung, die Überlassung, die Sammlung, die Beförderung, die Verwertung und Beseitigung von Abfällen (§ 3 Abs. 14 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)). Vorstehend wurde für die Behandlung von Abfällen, also die konkrete Verwertung und Beseitigung in Abfallentsorgungsanlagen eine Ausschreibung von Leistungen empfohlen. Die Aufgabe der Logistik der Abfallentsorgung, also das Einsammeln im Holsystem und die Überlassung im Bringsystem werden in diesem Bericht gesondert bewertet. Zu der Logistik gehören neben der Abfuhr von Restabfall, Bioabfall, Papier, Sperrmüll und Weihnachtsbäumen auch die Entsorgung der Depotcontainer für Alttextilien und der Betrieb der Recycling-Stationen. In welcher Weise die Abfallfraktionen überlassen und gesammelt werden, ist vorstehend jeweils beschrieben. Wenn die Logistik und die Behandlung nicht von einem Betrieb durchgeführt werden, entsteht eine Schnittstelle zwischen beiden Bereichen.

Da die innerstädtische Sammlung von Abfällen und der Transport zu Verwertungs-/Beseitigungsanlagen in der Regel nicht mit den gleichen Fahrzeugen vorgenommen wird, sind entsprechende Umschlaganlagen notwendig. Dort werden die gesammelten Abfälle zwischengelagert, ggf. vorsortiert und in entsprechende Transportfahrzeuge umgeladen.

Bei den Fraktionen Restabfall, Bioabfall und Grünabfall sind entsprechende Umschlaganlagen derzeit nicht notwendig, da sich die Behandlungsanlagen in Bremen befinden und von den Sammelfahrzeugen direkt angefahren werden können. In der jetzigen Vertragssituation befinden sich Umschlagstationen für die anderen Abfallfraktionen im Besitz der mit der Sammlung beauftragten Unternehmen.

Die Stadtgemeinde Bremen verfügt daher derzeit nicht über Umschlaganlagen, auf denen die gesammelten Abfälle von den Sammelfahrzeugen übergeben und zum Transport zu den Behandlungsanlagen bereitgestellt werden.

Bei einer Neuausschreibung der Abfallbehandlung sind grundsätzlich verschiedene Modelle denkbar:

1. Umschlaganlagen sind dann nicht erforderlich, wenn wie heute die dann Beauftragten ihre Behandlungsanlagen in Bremen betreiben.
2. Wenn sich die Behandlungsanlagen nicht in Bremen befinden, kann der Betrieb von Umschlaganlagen
 - a. durch die Stadt selbst erfolgen,
 - b. dem Logistikpartner als Teilauftrag übertragen werden,
 - c. der Abfallbehandlungsanlage als Teilauftrag übertragen werden oder
 - d. als separate Leistung ausgeschrieben werden.

Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass bei Restabfall, Sperrmüll und Bauabfällen sowie Bioabfall und Grünabfall Umschlaganlagen aufgrund der Abfallmengen und der von den Abfällen ausgehenden Emissionen besonderen Rahmenbedingungen unterliegen.

Bei Papier/Pappe/Kartonagen liegen zwar auch hohe Mengenströme vor, hier sind aufgrund der relativ unproblematischen Handhabung des Abfalls aber geringere Anforderungen an die Umschlaganlage zu stellen.

Soweit Logistik und Behandlung jeweils an Dritte vergeben werden, empfiehlt sich der Betrieb von Umschlaganlagen durch die Kommune, um die für Leistungserbringung und die Abrechnung der Leistungsentgelte erforderliche Kontrolle über die Abfallmengen zu gewährleisten. Erfolgt die Logistik durch oder unter Beteiligung der Stadt, ist der Kontrollbedarf geringer und der Betrieb von eigenen Umschlaganlagen ist nicht zwingend.

Diese Rahmenbedingungen müssen bei der Bewertung der Angebote berücksichtigt werden. Darüber hinaus sind entsprechende Planungen soweit vorzubereiten, dass die Stadt in die Lage versetzt wird, sofern erforderlich solche Anlagen selber zu errichten und zu betreiben.

Für diese wichtigen Umschlaganlagen ist kurzfristig ein Konzept zu entwickeln.

6 Gestaltungsmöglichkeiten im Falle von europaweiten Ausschreibungen

Sobald Leistungen durch Dritte erbracht werden sollen, sind sie öffentlich auszuschreiben, sofern der Dritte nicht eine rein kommunale GmbH ist. Es ist davon auszugehen, dass die Teilleistungen, die vergeben werden sollen, jeweils eine Größenordnung haben, die eine europaweite Ausschreibung erfordern (bei VOL gegenwärtig ab einem Auftragswert von 207.000 €). Bei den vorliegenden Optionen der Modelle sind die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Vergabe von Dienstleistungen und bei der Ausschreibung von Gesellschaftsanteilen zu unterscheiden.

6.1 Ausschreibung der Dienstleistung

Am 28.3.2014 sind die neuen Vergaberechtsrichtlinien der EU im Amtsblatt veröffentlicht worden (Richtlinie 2014/24/EU). Spätestens zum 18.4.2016 ist die Richtlinie in bundesdeutsches Recht zu transformieren. Daher sind bei der Beurteilung der Gestaltungsmöglichkeiten die Anforderungen dieser Richtlinie für eine Beauftragung Dritter mit einer Dienstleistung zu berücksichtigen.

Grundsätzlich ist der Zuschlag auf der Grundlage des wirtschaftlichsten Angebots zu erteilen (Art. 67 Abs. 1 Richtlinie 2014/24/EU und § 97 Abs. 5 GWB). Die Zuschlagskriterien müssen mit dem Auftragsgegenstand in Verbindung stehen. Nach Artikel 18 Abs. 2 der genannten Richtlinie haben die Mitgliedsstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen, „dass die Wirtschaftsteilnehmer bei Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial, und

arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch die Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“ Aus dem Erwägungsgrund 37 wird deutlich, dass die nationalen Regelungen mit dem Unionsrecht vereinbar sein müssen. Auch § 97 Abs. 4 des Kartellgesetzes (GWB) lässt neben der Fachkunde, Leistungsfähigkeit, Gesetzestreue und Zuverlässigkeit auch soziale, umweltbezogene und innovative Aspekte zu. So wurden bei der Teil-Rekommunalisierung der Versorgungsnetze in Bremen Anforderungen an einen Mindestlohn gestellt.

Art. 12 der Richtlinie normiert, unter welchen Bedingungen öffentliche Aufträge zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors unter den Anwendungsfall der Richtlinie fallen. Diese Vorschrift setzt die bisherige Rechtsprechung des EuGH um. Eines Vergabeverfahrens bedarf es insbesondere dann nicht, wenn der öffentliche Auftragnehmer über die juristische Person eine ähnliche Kontrolle ausübt, wie über seine eigene Dienststelle. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn eine GmbH beauftragt wird, die sich vollständig im öffentlichen Eigentum befindet und diese GmbH nur unwesentlich im gewerblichen Drittgeschäft tätig ist.

Der Auftraggeber kann die Spezifikation des Auftrags durch die Leistungsbeschreibung durch die Zuschlagskriterien und deren Gewichtung steuern. Diese Steuerung muss notwendig nach den Bedürfnissen des einzelnen Auftraggebers erfolgen. Gesetzliche Vorgaben greifen in diesem Bereich nicht nur in die Vertragsabschlussfreiheit, sondern auch in die Vertragsinhaltsfreiheit ein.

Die Auftragsvergabe hat in nichtdiskriminierender Weise in einem transparenten Verfahren zu erfolgen.

Als Zuschlagskriterium bei öffentlichen Ausschreibungen ist die tarifliche Entlohnung der Mitarbeiter nicht zulässig (s.a. Vergabekammer SH in einer Entscheidung am 14.01.2010-VK SH 25/09). Da die Abfallwirtschaft in den Anwendungsbereich des Arbeitnehmerentsendegesetzes aufgenommen wurde, ist der nach dem dort geltenden Tarifvertrag geltende Mindestlohn von 8,86 € bei EU-Vergaben einschlägig.

Ansonsten gibt es im Rahmen „guter Arbeit“ keine konkreten Vorgaben, welche Tarife im Einzelnen anzuwenden sind.

Zusätzliche Anforderungen an den potentiellen Auftragnehmer, die besondere Aspekte betreffen, können dann in der Ausschreibung gestellt werden und dann als zuschlagsrelevant eingestuft werden, wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen und sich aus der Leistungsbeschreibung ergeben. Hier gilt es in den noch zu entwickelnden Ausschreibungen der Leistungsverträge in jedem einzelnen Punkt besondere Sorgfalt walten zu lassen, da erhebliche vergaberechtliche Probleme zu erwarten wären, falls es keinen Sachzusammenhang gäbe. Unabhängig davon kann die Stadt in einem gewissen Rahmen bei vorzunehmenden Gewichtungen bei der Bewertung von Angeboten zusätzliche fachliche, wirtschaftliche und auch soziale Kriterien betonen. Zulässig kann insofern auch sein, dass eine Lohnhöhe bzw. ein Ecklohn mit als Bewertungskriterium in einer Ausschreibung aufgenommen werden könnte.

Die Stadt ist frei hinsichtlich der Ausstattung einer Gesellschaft mit Personal, Fahrzeugen, Grundstücken und Gebäuden.

Die Ausschreibung einer Dienstleistung, wie z.B. die logistischen Leistungen oder die Behandlung von Abfällen, kann Anforderungen auf verschiedenen Ebenen vorsehen:

6.1.1 Anforderung an die konkrete Erbringung der Leistung

- Die Leistung muss so konkret wie möglich beschrieben werden
- Die Anforderungen an die Qualität der Leistung muss konkretisiert werden, z.B. Sauberkeit von Containerstandplätzen (s. u. 6.1.4)

- Einhaltung der Anforderungen des Abfallortsgesetzes

6.1.2 Gütezeichen

Es können Gütezeichen-Anforderungen gestellt werden, wenn diese mit der Dienstleistung in Verbindung stehen (Art. 43 Abs. 1 Richtlinie 2014/24/EU). Ein Gütezeichen ist etwa das europäische Umweltzeichen. Im Abfallbereich gibt es z.B. RAL-Gütezeichen für Komposte, Abfall- und Wertstoffcontainer oder auch Ersatzbrennstoffe.

6.1.3 Eignungskriterien Unternehmen

Hinsichtlich der Eignung eines Unternehmens zur Durchführung eines Dienstleistungsauftrags spielen

- a) die Befähigung zur Berufsausübung (z.B. Eintragung in das Handelsregister),
- b) die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit (z.B. Mindestumsatz, Berufshaftpflichtversicherung) und
- c) die technische und berufliche Leistungsfähigkeit (z.B. ausreichende technische und personelle Möglichkeiten zur Realisierung der Dienstleistung, Referenzen, Fachkunde, notwendige Genehmigungen)

eine tragende Rolle.

Von dem Verfahren ausgeschlossen werden können Unternehmen, die unzuverlässig sind. Dazu gehören z.B. eine bestehende Insolvenz oder schwere Verfehlungen.

6.1.4 Qualitätsanforderungen an die Leistungserbringung

Qualitätsanforderungen könnten z.B. sein:

- Verbrennungsanlage muss den Anforderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes hinsichtlich der energieeffizienten Verwertung von Abfällen (R1-Formel) entsprechen
- Einhaltung Abgasnorm und durchschnittliches Alter des Fuhrparks,
- in Bereichen mit Kundenkontakt muss die deutsche Sprache beherrscht werden,
- Erhöhte Anforderungen von Umweltstandards bei Behandlungsanlagen,
- Regelmäßige Mitarbeiterschulungen.

6.1.5 Personalgestellung

Bei einer etwaigen Vergabe der Logistik und des Betriebs von Recycling-Stationen könnte die Ausschreibung auch unter der Bedingung einer Personalgestellung durch die Stadt erfolgen. In diesem Fall müsste der Bieter das von der Stadt zur Verfügung gestellte Personal einsetzen. Diese Konstruktion setzt eine Einigung mit der Firma Nehlsen über die derzeitigen MitarbeiterInnen der ENO GmbH voraus.

6.2 Ausschreibung von Gesellschaftsanteilen

Grundsätzlich unterliegt der Verkauf von Gesellschaftsanteilen nicht dem Vergaberecht. Durch die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen darf allerdings das Vergaberecht nicht umgangen werden (EuGH, 10.11.2005, C 29/04).

Die Veräußerung von Gesellschaftsanteilen durch die Stadtgemeinde ist auf der Grundlage des europaweiten Vergaberechts auszuschreiben, wenn sie in einem zeitlichen und inhaltlichen Zusammenhang mit der Vergabe von Leistungen erfolgt. Im Rahmen eines

Vergabeverfahrens über die Veräußerung von Gesellschafteranteilen kann zwischen der Hansestadt Bremen und ihrem etwaigen Mitgesellschafter in einer gemeinsamen Gesellschaft im Rahmen der ihr zukommenden Privatautonomie frei vereinbart werden, dass die bereits vorhandenen und auch zukünftig einzustellenden Beschäftigten nach einem bestimmten Tarifvertrag vergütet werden müssen. Eine entsprechende Vereinbarung kann also im Rahmen des Kaufvertrages bzw. des Konsortialvertrages vereinbart werden. Die Stadt muss über die Ausschreibung von Gesellschaftsanteilen und der Leistungsausschreibung in jedem Fall sicherstellen, dass die Entsorgungssicherheit gewährleistet ist.

Im Falle einer Umsetzung von Beteiligungsmodellen stellt sich unmittelbar die Frage nach dem Umgang mit dem Rückkehrrecht nach dem Tarifvertrag 1997. Für die Stadt ist nur eine Lösung von Interesse, die ein diesbezügliches wirtschaftliches Risiko minimiert. Insofern besteht ein Erfordernis, einerseits mit der Firma Nehlsen als Eigentümerin der ENO eine Vereinbarung über einen Kauf der Gesellschaft ENO zu treffen und andererseits eine vergaberechtlich zulässige Auftragserteilung zu ermöglichen.

Bei einem etwaigen Kauf der ENO und anschließender Ausschreibung der Leistung bzw. der Gesellschaftsanteile muss die Bewertung der Angebote so gestaltet werden, dass unter Berücksichtigung der Kriterien „Preis für Gesellschaftsanteile“ und „Leistungspreis“ das günstigste Angebot den Zuschlag erhält (Barwertermittlung). Zudem kann einem drohenden Zielkonflikt dadurch Abhilfe geschaffen werden, dass die Erlöse aus dem Verkauf der Gesellschaftsanteile wieder in den Gebührenhaushalt zurückgeführt werden und somit keine zusätzliche Belastung für den Gebührenzahler besteht.

7 Umsatzsteuerfreie Leistungen, möglicher Wegfall der Umsatzsteuerbefreiung

Die Entsorgung von Hausmüll und die Straßenreinigung stellen im Grundsatz eine hoheitliche Tätigkeit dar. Die jeweiligen Leistungsanteile, die hoheitlich erbracht werden, unterliegen damit also im Grundsatz auch nicht der Umsatzsteuerpflicht. In Regie-, Eigenbetrieben und Zweckverbänden ist zurzeit diese Umsatzsteuerbefreiung rechtlich sichergestellt. Privatrechtlich organisierte Gesellschaften bzw. Betriebe unterliegen hingegen der Umsatzsteuer: Dazu gehören z.B. gemischtwirtschaftliche GmbH's und PPP's, aber auch kommunale GmbHs. Die Rechtsform einer juristischen Person für die jeweilige Aufgabe – ob öffentlich-rechtlich oder privatwirtschaftlich organisiert – bestimmt die Umsatzsteuerpflicht. Wäre bspw. eine AöR eine Holding für privatwirtschaftlich organisierte Untergesellschaften, wären nur die Tätigkeiten und Aufgaben der AöR umsatzsteuerbefreit. Für nachgelagerte Gesellschaften – wie z.B. eine GmbH – würde hingegen die Umsatzsteuerpflicht greifen.

Bei einer komplett hoheitlichen Erledigung der Aufgaben entstehen für die nicht vorsteuerbehafteten Kostenpositionen für z.B. Personal, Versicherungen oder Steuern nach Berechnungen von econum insgesamt Kostenvorteile in Höhe von geschätzt 4.7 Mio € bzw. Kostennachteile im Bereich der Straßenreinigung in Höhe von 300 Tsd. €, falls diese Leistungen ausgeschrieben werden. Die nicht vorsteuerbehafteten Kostenpositionen umfassen ca. 50-70 Prozent der Kosten.

Die Europäische Kommission hat eine öffentliche Konsultation zur „Überprüfung bestehender MwSt-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten“ durchgeführt. Es bleibt noch abzuwarten, wie der in Aussicht gestellte Richtlinienvorschlag aussehen wird. Vor diesem Hintergrund muss allerdings bedacht werden, dass sich mittelfristig die Besteuerung der öffentlichen Hand verändern und ein entsprechendes finanzielles Risiko nicht ausgeschlossen werden kann.

8 Handlungsnotwendigkeiten hinsichtlich der unterschiedlichen Optionen

Der Senat hat in seiner Vorlage in der Sitzung am 5.8.2014 wie folgt ausgeführt:

„Darstellung von Handlungsnotwendigkeiten hinsichtlich des Aufbaus von notwendigem Know-how zur Steuerung und Management bei den unterschiedlichen Optionen. Die Wahrnehmung von größerem kommunalem Einfluss im Bereich der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung erfordert frühzeitig den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung entsprechender öffentlicher Strukturen, die Einwerbung entsprechenden Fachpersonals und einen damit verbundenen Ressourcenaufwand. Dieser steigt entsprechend des Umfangs des gewünschten Einflusses. Neben der Frage der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen ist auch zu klären, in welcher Organisationsform diese Aufgaben erfüllt werden. Bei der Entscheidung über ein grundsätzliches Organisationsmodell ist auch zu prüfen, welche Optionen der Verringerung von Schnittstellen und damit zu gewinnenden Effizienz- oder Qualitätsgewinnen bestehen.“

8.1 Vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung

8.1.1 Öffentlich-rechtliche Organisationsform Steuerung und Management

Für die Steuerung und das Management in einer AöR mit einer vollständigen Rekommunalisierung wäre eine Betriebsleitung oder Geschäftsführung erforderlich, die über vertiefte Kenntnisse einer kommunalen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung verfügt. Die Leitung würde einen jährlichen Umsatz von ca. 80 Mio. € verantworten und nach derzeitiger Einschätzung einen Betrieb mit 475 bis zu rd. 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter führen(siehe Econum Ziff. 6.3.1).

Eine so große Organisation bedarf einer leistungsfähigen Struktur und eines gut aufgestellten Managements. Neben den operativen Bereichen der Sammlung, der Recycling-Stationen und der Straßenreinigung sind zentrale Bereiche, wie strategische Planung und Entwicklung, Controlling, Materialwirtschaft, Finanz- und Rechnungswesen, IT, technischer Service, Kundenbetreuung, Vertrieb und Vertragscontrolling beauftragter Dritter erforderlich.

Fachpersonal

Fachpersonal ist für die Leitung der Bereiche

- Logistik Abfall
- Straßenreinigung
- Recycling-Stationen
- Unternehmensstrategie und Entwicklung
- Finanz- und Rechnungswesen
- Technischer Service
- Personal- und Organisation, Recht und IT
- Marketing- und Vertrieb, Vertragscontrolling

erforderlich. Neben der Leitung der Bereiche ist in der zweiten Ebene weiteres Fachpersonal erforderlich. Die Beschaffung des Fachpersonals muss teilweise über

Stellenausschreibungen akquiriert werden. Teilweise ist Fachpersonal für die genannten Aufgaben auch im UBB und beim SUBV vorhanden.

Die Personalgewinnung wäre sehr frühzeitig zu beginnen. Neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind je nach zukünftiger Aufgabe bis zu 2 Jahre oder wenige Wochen vorher einzustellen. Hier entstünden die oben bereits genannten Kosten, die sich auf geschätzt 3 Mio. € belaufen könnten.

Die heutigen Beschäftigten der ENO, die vom Rückkehrrecht Gebrauch machen wollten, könnten dieses bis zum 30.06.2018 nur aufgrund einer möglichen Insolvenz ihres Arbeitgebers realisieren. Wenn Regelungen für die Gesamtheit der heutigen ENO-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter angestrebt werden, diese vor dem oder am 01.07.2018 in einer neuen (städtischen) Gesellschaft einzustellen, wäre dieses nur im Einvernehmen aller drei Vertragspartner Gewerkschaft, Dienstleister und Stadt Bremen möglich.

Ein freiwilliger individuell orientierter Übergang zur Stadt mit Besitzstandswahrung wäre eine mit Unsicherheiten behaftete Variante: Nach dem Grundsatz der Bestenauslese Art 33, Abs. 2 GG müssten auch andere BewerberInnen zum Zug kommen können und die haushaltsrechtlichen Bedingungen nach § 51 LHO wären ebenfalls weiter zu prüfen. Auf dem Verhandlungswege könnten nur mit Zustimmung der Vertragspartner Gewerkschaft/Dienstleister/Stadt weitere Lösungen gefunden werden. Ein verlässlicher Übergang wäre nur mit Zustimmung aller Beteiligten möglich.

Wenn die Stadt die Abfallentsorgung und Straßenreinigung zeitgerecht zum 1.7.2018 selbst mit Personal erledigen wollte und keine Lösung für die ENO-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeiter findet, wäre die Wahrscheinlichkeit von erheblichen Personalüberhängen durch die Nutzung des Rückkehrrechts sehr groß und die finanziellen Risiken für die Stadt erheblich.

Ressourcenaufwand

Im Falle einer vollständigen Rekommunalisierung besteht ein Investitionsbedarf (siehe dazu Econum) von brutto 60 Mio. € auf der Preisbasis 2012 (ohne die Kosten für die Behandlung der Abfälle – s. Punkt 5, gilt auch für alle anderen Optionen). Die Kosten fallen insbesondere an für

- Anschaffung von Fahrzeugen für die Abfallabfuhr und Straßenreinigung
- Beschaffung von Grundstücken für Betriebshöfe und Recycling-Stationen
- Aufbau einer Werkstatt
- Beschaffung Abfallbehälter

Ca. 15 Mio. € der Investitionskosten entfallen auf die Straßenreinigung, die über den Haushalt finanziert wird. Die auf die Abfallentsorgung entfallenden Investitionskosten können über die Abfallgebühren refinanziert werden.

Eine Ausstattung der AöR mit einer Eigenkapitalquote zwischen 15 und 30 % erscheint angemessen.

Organisationsform

Die grundsätzlich möglichen Organisationsformen wurden bereits im 1. Zwischenbericht der StaatsräteLenkungsgruppe dargestellt. Ein Regiebetrieb ist mangels eigener

Wirtschaftsführung weniger empfehlenswert. Erfahrungen liegen für den Zeitraum vor 1998 mit der Wahrnehmung der Aufgaben in einem Eigenbetrieb (Bremer Entsorgungsbetriebe) vor. Ein Eigenbetrieb verfügt im Vergleich zu einer AöR über eine weniger stark ausgeprägte wirtschaftliche Eigenständigkeit. Im Falle einer Entscheidung für einen Eigenbetrieb ist zu prüfen, ob der UBB die Aufgabe der öffentlichen Abfallentsorgung und der Straßenreinigung für den Bereich südlich der Lesum zusätzlich übernehmen, oder ob für diese Aufgaben ein zusätzlicher Eigenbetrieb gegründet werden sollte. In jedem Fall ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage erforderlich, entweder in Form eines Errichtungsgesetzes für einen neuen Eigenbetrieb oder in Form einer Änderung des bestehenden Gesetzes über den Umweltbetrieb Bremen. Auch die Gründung einer AöR bedarf einer kommunalen gesetzlichen Regelung, in der u.a. auch die Kompetenzen der AöR festzulegen sind und bedarf zusätzlich noch der Schaffung eines landesrechtlichen Rahmenrechts.

Die Abwägung zwischen den möglichen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ist nach einer Entscheidung über das weitere Vorgehen vorzunehmen.

In beiden Varianten sind Aufsichtsgremien zu schaffen (Verwaltungsrat oder Eigenbetriebsausschuss).

8.1.2 GmbH im öffentlichen Eigentum Steuerung und Management

Im GmbH-Modell ist eine Geschäftsführung erforderlich, die die rechtlich selbständige GmbH vertritt.

Anforderungen an das Fachpersonal sind mit denen in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform vergleichbar (siehe 8.1.1). Die Investitionskosten liegen aufgrund der Vorsteuerabzugsberechtigung bei 50 Mio. € netto. Die Eigenkapitalausstattung ist abhängig von der jeweiligen Ausgestaltung.

Organisationsform

Die private Rechtsform unterliegt dem Handels- und Steuerrecht. Zur Kontrolle ist ein Aufsichtsrat erforderlich.

Es ist bei diesem Modell zu prüfen, welche Aufgaben, die derzeit bei dem UBB liegen, auf die Gesellschaft übertragen werden sollen. Dies sind die Straßenreinigung Bremen-Nord, der Betrieb einer Recycling-Station und die Abfallberatung. Auch über die Wahrnehmung der Aufgabe der Gebührenerhebung ist zu entscheiden. Die Übertragung des Gebührenmanagements auf die privatwirtschaftliche GmbH empfiehlt sich nicht, da eine Beleihung notwendig wäre und evtl. gegenläufige Interessen bestehen könnten.

8.2 AöR/Beteiligungsmodell

8.2.1 Mehrheitsbeteiligung

Steuerung und Management

Die Form der Steuerung und des Managements können in dem Gesellschaftervertrag festgelegt werden. Üblicherweise stellen die Mehrheitseigentümer die Geschäftsführung. Grundsätzlich denkbar ist aber auch, dass die Geschäftsführung dem privaten Mitgeschafter übertragen wird. In diesem Fall müsste die kommunale Einflussnahme ebenfalls im Gesellschaftervertrag abgebildet werden. Sofern die Stadtgemeinde selbst die Geschäftsführung stellt, ist wie in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform eine kompetente Führungspersönlichkeit mit Erfahrung in der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zu finden.

Es ist auch zu prüfen, ob es sinnvoll ist, zwei Geschäftsführende (z.B. für kaufmännische und für technische Fachkompetenz) einzusetzen.

Fachpersonal

Bei dem Beteiligungsmodell kann das notwendige Fachpersonal über den privaten Gesellschafter gefunden werden, der möglicherweise auch eigenes, bereits vorhandenes Personal einsetzen kann. Die Vergütung von ausgewiesenem Fachpersonal ist im Beteiligungsmodell flexibler als in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform. Insofern sind die Möglichkeiten, notwendiges Führungspersonal auch mit einem entsprechenden Gehalt an die Gesellschaft zu binden, deutlich größer.

Die Einhaltung der tarifgerechten Bezahlung und die Umsetzung der Maßstäbe der Guten Arbeit sind Aufgaben der Geschäftspolitik einerseits der Gesellschaft, andererseits der Leistungserbringer. Die Tarifwerke der Entsorgungswirtschaft (BDE, Tarifvertrag für den Güterverkehr) halten sich an den Mindestlohn und generieren damit in der Regel ein sozialversicherungspflichtiges Verhältnis.

Ressourcenaufwand

Der Investitionsbedarf ist mit dem einer kommunalen GmbH vergleichbar. Der Anteil der Eigenkapitalausstattung für die Stadtgemeinde orientiert sich an der Ausgestaltung und der Quote der Gesellschaftsanteile.

Organisationsform

Die GmbH unterliegt dem Handels- und Steuerrecht. Zur Kontrolle ist ein Aufsichtsrat erforderlich.

8.2.2 Minderheitsbeteiligung Steuerung und Management

Die Steuerung und das Management werden bei einer Minderheitsbeteiligung der Stadt im Grundsatz von dem privaten Partner gestellt, die Stadt verfügt aber über Einfluss- und Mitwirkungsrechte. Erfahrungen mit diesem Modell liegen aus der Nachprivatisierungsphase mit der ENO GmbH vor, in der die Stadt zunächst 49 % und später 25,1 % der Anteile der ENO GmbH besaß. Die Sperrminorität ermöglicht der Stadt, Beschlüsse gegen ihren Willen zu verhindern. Neben den Vorgaben des GmbH-Gesetzes können weitere Festlegungen in dem Gesellschaftervertrag vorgesehen werden. Gegenüber dem Mehrheitsmodell muss die strategische Steuerungsmöglichkeit der Kommune vertraglich stärker ausgehandelt werden.

Fachpersonal

Die Verantwortung für die Suche des Fachpersonals liegt in diesem Modell im Wesentlichen bei dem Mehrheitsgesellschafter. Er wird voraussichtlich eigenes Personal in die GmbH einbringen.

Ressourcenaufwand

Der finanzielle Aufwand ist bei der Minderheitsbeteiligung gegenüber den anderen Modellen deutlich geringer einzuschätzen.

Organisationsform

Die GmbH unterliegt dem Handels- und Steuerrecht. Zur Kontrolle ist ein Aufsichtsrat erforderlich.

8.3 Ausschreibungsmodell

Steuerung und Management

Für das Ausschreibungsmodell bedarf es eines Vertragscontrollings, das je nach Anforderungen in der Leistungsbeschreibung einen mehr oder weniger ausgeprägten Aufwand nach sich zieht. Da die Stadtgemeinde einen erhöhten Wunsch nach Transparenz

und kommunaler Einflussnahme hat, sind entsprechende Verpflichtungen in den Verträgen aufzunehmen. Der örE verfügt derzeit über 8,77 Planstellen für die Aufgaben der strategischen Entwicklung und Grundsatzfragen der kommunalen Abfallentsorgung, der Führung des Sondervermögens sowie des Vertragsmanagements. Bei erhöhten Anforderungen ist diese Personalausstattung für die Abfallentsorgung nicht auskömmlich. Im Bereich der Straßenreinigung kann bei entsprechenden Berichtspflichten des Vertragspartners das Controlling erleichtert werden.

Fachpersonal

Wie vorstehend ausgeführt, ist weiterer Personalbedarf im Bereich des örE erforderlich.

Ressourcenaufwand

Der Ressourcenaufwand ist abgesehen von dem über Gebühren refinanzierten Personalaufwand mit dem derzeitigen Ressourcenaufwand vergleichbar. Erhöhte Kosten, abgesehen von den Ausschreibungsergebnissen, die hier nicht bewertet werden, sind ansonsten nicht ersichtlich.

Organisationsform

Die Stadtgemeinde ist beim Ausschreibungsmodell für die Funktion des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers selbst zuständig. Bei der noch zu bestimmenden Organisationseinheit liegt dann sinnvollerweise auch die Zuständigkeit der Gebührenerhebung, die Gebührenbedarfsberechnung und gegebenenfalls das Vertragscontrolling über vergebene Aufträge an Dritte.

8.4 Interne strategische Steuerung und organisatorische Maßnahmen

Die Straßenreinigung und der Winterdienst werden derzeit von verschiedenen Organisationseinheiten in der Stadt erledigt (siehe hierzu auch 7.2.2 des 1. Zwischenberichts). Für jedes der unter 8.1 bis 8.3 dargestellten Modelle ist daher eine Entscheidung über die Zusammenführung der Straßenreinigung und des Winterdienstes zu treffen.

Bei allen GmbH-Modellen und dem Ausschreibungsmodell ist eine Neuordnung der örE-Funktion erforderlich. Ferner ist zu prüfen, welche Aufgaben des UBB auf eine neue Organisation übertragen werden sollten. Weitere Prüfungen diesbezüglich sind noch erforderlich.

In Bezug auf die Funktion des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (örE) ist folgendes zu verdeutlichen:

Die örE Funktion ist in jedem Fall bei der Stadtgemeinde Bremen angesiedelt (siehe § 3 des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz). Im Falle einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform im Sinne von 8.1.1 würde diese Funktion vom Eigenbetrieb oder der AöR übernommen. In den anderen Fällen würde sie nicht auf die privaten Gesellschaften übertragen. Das bedeutet, dass die Stadtgemeinde in diesen Fällen eine Behörde für diese Funktion zuständig machen muss. Diese Behörde kann grundsätzlich ein Amt, ein Eigenbetrieb oder eine AöR sein. In dieser Behörde liegt dann sinnvollerweise auch die Zuständigkeit der Abfallberatung, der Gebührenerhebung, die Gebührenbedarfsberechnung und das Vertragscontrolling über vergebene Aufträge an Dritte, wozu auch ggf. eine Gesellschaft gehört, an der die Stadtgemeinde beteiligt ist. Hier würden allerdings auch die strategische Steuerung der Abfallentsorgung und deren Entwicklung liegen. Die dienstvorgesetzte Behörde hätte die Fachaufsicht über ein Amt oder einen Eigenbetrieb. Eine AöR hätte ein größeres Maß an Eigenständigkeit. Ihre Kompetenzen würden in einem entsprechenden Errichtungsgesetz geregelt, das in der Regel auch die Aufsichtsbehörde benennt. Die Organe einer AöR sind ein Aufsichts- oder Verwaltungsrat, der ggf. weit reichende Kompetenzen bis hin zum Erlass von rechtsverbindlichen Satzungen haben kann.

9 Vergleich einer vollständigen kommunalen Aufgabenwahrnehmung und eines AöR/Beteiligungsmodells hinsichtlich Vorlaufkosten, Investitionen und Personal

Es wurden zwei Umsetzungsszenarien geprüft, die auf bestimmten Grundannahmen basieren, in einem Fall Vorlaufkosten einer vollständigen Rekommunalisierung ohne Einigung mit der ENO über relevante Grundstücke, Gebäude, Fahrzeuge etc., im anderem Fall eine Beteiligungsgesellschaft mit Einigung mit Nehlsen bezüglich der ENO inklusive der Beschaffung der Betriebsmittel zu gegenwärtigen Restbuchwerten.

Unter diesen Prämissen ergeben sich für die vollständige Rekommunalisierung Vorlaufkosten in Höhe von ca. 5.4 Mio. €, für das Beteiligungsmodell ca. 1.6 Mio. €. Die Vorlaufkosten einer zu 100 Prozent städtischen Gesellschaft, die die operativen Leistungen selbst erbringt, gliedern sich in a) Personalkosten, b) Planungskosten zur Vorbereitung von Grundstücken und Ausschreibungskosten Fahrzeuge und IT und c) sonstigen Kosten, wie Beratungskosten und Kosten im Zusammenhang mit der Gesellschaftsgründung. Den größten Teil machen die vorlaufenden Personalkosten des Verwaltungspersonals, insbesondere des Leitungspersonals aus, das schon ab Anfang 2016 sukzessive die Arbeit aufnehmen muss. Die Vorlaufkosten im Beteiligungsmodell werden durch das Ausschreibungsverfahren, die Einstellung einer „kommunalen“ Geschäftsführung und Kosten im Zusammenhang mit der Gesellschaftsgründung/-eintragung und Beratungskosten verursacht.

Investiv fallen bei einer hundertprozentig städtischen Gesellschaft in der Regel Neuanschaffungen an, während im Beteiligungsmodell auch gebrauchte Güter zum Restbuchwert eingesetzt werden können. Unterstellt wird hier, dass aufgrund der Marktsituation für ein öffentliches Unternehmen der Fuhrpark neu angeschafft werden muss und ein privater Anbieter mindestens einen Teil des Fuhrparks gebraucht organisieren kann. Die jährlichen Betriebskosten bleiben gleich, da sich die Abschreibungszeiträume jeweils unterscheiden.

Auf dieser Grundlage wurden Investitionskosten in Höhe von 60 Mio. € brutto (40 Mio. € für Fuhrpark, 20 Mio. € für Standorte und Gebäude) wurden für eine vollständige Rekommunalisierung ermittelt, im Beteiligungsmodell fallen hierfür ca. 20 Mio. € netto an (10 Mio. € für den Fuhrpark, 10 Mio. € für sonstige Betriebsmittel), von denen die Stadtgemeinde je nach Beteiligung rund 10 Mio. € (bei 51 % Beteiligung) oder 5 Mio. € (bei 25.1 %) zu tragen hätte.

Bei einer hundertprozentigen kommunalen Gesellschaft müsste das gesamte Personal (neu) eingestellt werden. Insbesondere das leitende Personal müsste erheblich früher eingestellt werden. Die Schaffung und Gewährleistung der Betriebsbereitschaft würde im Beteiligungsmodell dem privaten Partner übertragen, sodass der Beratungsaufwand erheblich reduziert wird.

10 Bewertung unter Berücksichtigung der vom Senat vorgegebenen Ziele

Der Senat hat zur Bewertung der unterschiedlichen Optionen zur zukünftigen Organisation der Abfallwirtschaft Ziele formuliert, die eine Grundlage für die Bewertung der jeweiligen Organisationsmodelle abbilden. Diesen strategischen, personellen, wirtschaftlichen und sonstiger Kriterien werden nachfolgend die Chancen und Risiken gegenübergestellt. Unter Hinzuziehung der beigefügten Experteneinschätzung wurde eine fachliche Betrachtung der verschiedenen Modelle vollzogen. Mit einer abschließenden Abwägung der Kriterien bzw. der Chancen und Risiken soll es schließlich ermöglicht werden, einen Beschluss für die priorisierende Handlungsempfehlung zu fassen.

10.1 Vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung

10.1.1 AöR mit vollständiger kommunaler Aufgabenwahrnehmung

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Strategische Kriterien	
Stärkung des kommunalen Einflusses	<ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeiten zur strategischen und politischen Einflussnahme, jeweils mittelbar über Organe • Einfluss abhängig von Ausgestaltung der Anstaltssatzung (z.B. Ausweitung der Einflussnahme über Beschränkung der Kompetenzen des Vorstands, bzw. Ausweitung der Zustimmungsvorbehalte Kontrollgremium) • Leistungserbringung kann tagespolitisch beeinflusst werden (weniger sachorientierte Entscheidungen, Verlangsamung der Entscheidungswege/ -prozesse) • Bedarf ausreichendes (qualitativ und quantitativ) Management Know-how und Fach- und Branchenwissen zur Steuerung und Kontrolle (in Abfallwirtschaft nicht ausreichend vorhanden, in Straßenreinigung qualitativ potentiell vorhanden)
Hohe Transparenz aller die Unternehmensführung betreffenden Daten	<ul style="list-style-type: none"> • Ausreichendes Recht zur Einsicht in die Betriebs- und Prozessabläufe vorhanden • Aufwand für ein Vertragscontrolling bleibt bestehen • Management und Systeme müssen vollständig gestellt und entwickelt werden • Für Organisation dieser Größe hohe Anforderungen an das Management u.a. durch Aufbau und Etablierung eines internen Steuerungs- und Informationssystems • Know-how in Straßenreinigung vorhanden, jedoch fraglich ob in ausreichender Quantität und Qualität • Steigerung von Planungssicherheit durch den Aufbau adäquater betriebswirtschaftlicher Strukturen (mengen-, zeitraumabhängig) • Qualität der Controlling- und Führungsstrukturen sind Voraussetzung für eine erfolgsbringende Unternehmung, sind derzeit bei der FHB nicht vorhanden
Flexibilität der Leistungserbringung Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Mit kommunaler Kompetenz auch direkte/ indirekte Einwirkung auf die Leistungserbringung möglich • Dadurch hohe Flexibilität und schnelles Reaktionsvermögen auf mögliche Veränderungen • Vorteile, da in der Regel keine vertraglichen Bindungen in der Form bestehen, die eine zeitnahe Reaktion auf geänderte Umfeldbedingungen und eine flexible Anpassung der Leistung verhindern

	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko, dass Flexibilität zu steigenden Kosten führt
Stärkung/Schaffung von kommunalem strategischem und operativen Know-how)	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Aufwand und erhebliche Risiken beim Aufbau von „Null“ • hohe Abhängigkeit vom Markt, da der Know-how Aufbau ausschließlich auf der Gewinnung von erfahrenem Personal vom Markt basieren würde • Know-how Aufbau dauert lange, stark geprägt von „Learning by Doing“ Einer rein kommunalen Lösung in Bremen steht derzeit nur ein sehr eingeschränkter Pool an erfahrenen Mitarbeitern zur Verfügung.
Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Personelle Kriterien	
Begrenzung finanzieller Risiken für die Stadtgemeinde	<ul style="list-style-type: none"> • Hohes wirtschaftliches Risiko aufgrund der Unsicherheiten im Zusammenhang mit den potentiellen Rückkehrern, worst case für alle Rückkehrer bis zu 100 Mio. € • Risiko derzeit nicht kalkulierbar, da Einigung mit Beteiligten und Arbeitnehmern Voraussetzung ist • Wirtschaftliche Risiken können nicht über Leistungsverträge reduziert werden
sichere Arbeitsplätze, angemessene tarifliche Bezahlung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	<ul style="list-style-type: none"> • Die AöR als öffentlich-rechtliche Rechtsform ist rechtlich verpflichtet, ihren Mitarbeitern eine Entlohnung nach TVöD zu gewähren • Sichere und langfristige Beschäftigungsperspektive
Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Sonstige Kriterien	
Entsorgungssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Bei einer Leistungserbringung durch die Kommune selbst wird die Kommune sicherstellen, dass Entsorgungssicherheit auch über den gesamten Leistungszeitraum bestehen bleibt.
Fachgerechte, ökologisch hochwertige Entsorgung des Hausmülls	<ul style="list-style-type: none"> • hohe Qualität- und immer möglich • Risiko, dass hohe Kosten durch hohe Qualitäts- und Ökologieziele entstehen
Ermöglichung regionaler Wertschöpfung	<ul style="list-style-type: none"> • Alle für die ortsnahe Leistungserbringung notwendigen Betriebs- und Werkstätten der privaten Leistungserbringer und des UBB befinden sich innerhalb der Stadtgemeinde • Aufgrund der logistischen und kostentechnischen Anforderungen an eine ortsnahe Leistungserbringung (z.B. Abfalleinsammlung, Straßenreinigung) sind wahrscheinlich keine großen Veränderungen in der lokalen Wertschöpfung zu erwarten. • Es ist davon auszugehen, dass sich die Betriebs- und Werkstätten innerhalb der Stadtgemeinde befinden werden.
Gebührenstabilität / Wirtschaftlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Steuervorteil der AöR eröffnet Chancen für die Gebührenstabilität / Wirtschaftlichkeit; allerdings ist unklar, wie lange dieser Steuervorteil noch gegeben sein wird • Erfahrungsgemäß besteht bei Eigenlösungen das Risiko, dass sich aufgrund des fehlenden Wettbewerbs und Marktvergleichs mit der Zeit Unwirtschaftlichkeit entwickelt • ECONUM sieht im besten Fall eine Verbesserung der Kostensituation um 7,2 Mio. € p.a., allerdings im schlechtesten Fall eine Verschlechterung um 3,2 Mio. € p.a., jeweils im Vergleich zum Status quo
Hohe Servicequalität	<ul style="list-style-type: none"> • Ziel einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung über das normale bzw. gesetzlich geforderte Maß hinaus • Tendenzieller Vorteil für die Erbringung von Leistungen, die über schwer messbare qualitativen Kriterien bewertet werden (z.B. Qualität Straßenreinigung)

10.1.2 GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Strategische Kriterien	
Stärkung des kommunalen Einflusses	<ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeiten zur strategischen und politischen Einflussnahme, jedoch immer nur mittelbar über Organe • Einfluss abhängig von Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrags (z.B. Ausweitung der Einflussnahme über Beschränkung der Kompetenzen der Geschäftsführung, bzw. Ausweitung der Zustimmungsvorbehalte Kontrollgremium) • Leistungserbringung kann tagespolitisch beeinflusst werden (weniger sachorientierte Entscheidungen, Verlangsamung der Entscheidungswege/ -prozesse) • Bedarf an ausreichendem (qualitativ und quantitativ) Management Know-how und Fach- und Branchenwissen zur Steuerung und Kontrolle (in Abfallwirtschaft nicht ausreichend vorhanden, in Straßenreinigung qualitativ potentiell vorhanden)
Hohe Transparenz aller die Unternehmensführung betreffenden Daten	<ul style="list-style-type: none"> • Ausreichend Recht zur Einsicht in die Betriebs- und Prozessabläufe vorhanden • Aufwand für ein Vertragscontrolling bleibt bestehen, da Aufgabe nicht übergeben werden kann • Management und Systeme müssen vollständig eigenständig durch Kommune gestellt und entwickelt werden • Für Organisation dieser Größe hohe Anforderungen an das Management u.a. durch Aufbau und Etablierung eines internen Steuerungs- und Informationssystems • Steigerung von Planungssicherheit durch den Aufbau adäquater betriebswirtschaftlicher Strukturen (mengen-, zeitraumabhängig) • Qualität der Controlling- und Führungsstrukturen sind Voraussetzung für eine erfolgsbringende Unternehmung (derzeit bei der FHB nicht vorhanden)
Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Mit kommunaler Kompetenz auch direkte/ indirekte Einwirkung auf die Leistungserbringung möglich • Dadurch hohe Flexibilität und schnelles Reaktionsvermögen auf mögliche Veränderungen • Vorteile, da in der Regel keine vertraglichen Bindungen in der Form bestehen, die eine zeitnahe Reaktion auf geänderte Umfeldbedingungen und eine flexible Anpassung der Leistung verhindern • Risiko das Flexibilität zu steigenden Kosten führt
Stärkung/Schaffung von kommunalem strategischem und operativen Know-how)	<ul style="list-style-type: none"> • Hoher Aufwand und erhebliche Risiken beim Aufbau von „Null“ • hohe Abhängigkeit vom Markt, da der Know-how Aufbau ausschließlich auf der Gewinnung von erfahrenem Personal vom Markt basieren würde • Know-how Aufbau dauert lange, stark geprägt von „Learning by Doing“

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Personelle Kriterien	
Begrenzung finanzieller Risiken für die Stadtgemeinde	<ul style="list-style-type: none"> Hohes wirtschaftliches Risiko aufgrund der Unsicherheiten im Zusammenhang mit den potentiellen Rückkehrern, worst case für alle Rückkehrer bis zu 100 Mio. Risiko derzeit nicht kalkulierbar, da Einigung mit Beteiligten und Arbeitnehmern Voraussetzung ist,
sichere Arbeitsplätze, angemessene und tarifliche Bezahlung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	<ul style="list-style-type: none"> Privatrechtliche Gesellschaften (Rechtsformen) sind nicht an den TVöD oder andere Tarife gebunden In einem 100% kommunal beherrschten Betrieb ist davon auszugehen, dass den Mitarbeitern eine Entlohnung nach TVöD gewährt werden soll sichere und langfristige Beschäftigungsperspektive.
Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Sonstige Kriterien	
Entsorgungssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> Bei einer 100% kommunalen Gesellschaft wird die Kommune sicherstellen, dass Entsorgungssicherheit auch über den gesamten Leistungszeitraum bestehen bleibt.
Fachgerechte, ökologisch hochwertige Entsorgung des Hausmülls	<ul style="list-style-type: none"> Erreichung hoher Qualitäts- und Ökologiestandards über vertragliche Vereinbarungen immer möglich Risiko, dass hohe Kosten durch hohe Qualitäts- und Ökologieziele entstehen
Ermöglichung regionaler Wertschöpfung	<ul style="list-style-type: none"> Alle für die ortsnahe Leistungserbringung notwendigen Betriebs- und Werkstätten der privaten Leistungserbringer und des UBB befinden sich innerhalb der Stadtgemeinde Aufgrund der logistischen und kostentechnischen Anforderungen an eine ortsnahe Leistungserbringung (z.B. Abfalleinsammlung, Straßenreinigung) sind wahrscheinlich keine großen Veränderungen in der lokalen Wertschöpfung zu erwarten. Bei allen Organisationsgrundformen in denen die Kommune als Träger oder Anteilseigner beteiligt ist, ist davon auszugehen, dass sich die Betriebs- und Werkstätten innerhalb der Stadtgemeinde befinden werden.
Gebührenstabilität/ Wirtschaftlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> Für eine 100%-GmbH gelten keine steuerlichen Vorteile Bei Eigenlösungen besteht das Risiko, dass sich aufgrund des fehlenden Wettbewerbs und Marktvergleichs mit der Zeit Unwirtschaftlichkeit entwickelt ECONUM schätzt daher das Kosten-Verbesserungspotential im besten Fall auf „nur“ 2,4 Mio. € p.a., das Kostenerhöhungspotential im schlechtesten Fall dagegen mit um 9,2 Mio. € p.a. fast viermal so hoch ein
Hohe Servicequalität	<ul style="list-style-type: none"> Ziel einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung über das normale bzw. gesetzlich geforderte Maß hinaus. Tendenzieller Vorteil für die Erbringung von Leistungen die über schwer messbare qualitativen Kriterien bewertet werden (z.B. Qualität Straßenreinigung)

10.2 AöR/Beteiligungsmodell

10.2.1 Mehrheitsbeteiligung unter dem Dach einer AöR

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Strategische Kriterien	
Stärkung des kommunalen Einflusses	<ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeiten der strategischen und politischen Einflussnahme, gleichzeitig Stärkung unternehmerischer und betriebswirtschaftlicher Einflüsse • Kommunale Eingriffsmöglichkeiten in die direkte Steuerung der Leistungserbringung werden in der Regel durch Interessen des privaten Partners begrenzt • Hinreichender Einfluss auf die Geschicke der Gesellschaft auf Grundlage des Vertrages i.d.R. über turnusmäßige Zielfestlegungen und -kontrollen • Bei Joint Venture mit kommunaler Anteilsmehrheit ist der kommunale Einfluss i.d.R. noch etwas stärker ausgeprägt als bei einer kommunalen Minderheitsbeteiligung.
Hohe Transparenz aller die Unternehmensführung betreffenden Daten	<ul style="list-style-type: none"> • Abhängig von den vertraglich vereinbarten Regelungen und Aufwand für Vertragscontrolling • (Umfassende) Regelungen zu Dokumentations- und Kontrollrechten sind vertraglich gestaltbar • Schaffung von Kostentransparenz über vereinbarte Entgelte/ Vergütungen/ Preisanpassungen und Laufzeitenregelungen • Steigerung von Planungssicherheit durch adäquate Entgeltstrukturen (z.B. mengen-/ zeitraumabhängig) • Einflussnahme/ Einsichtnahme in interne Abläufe und Prozesse ist für die Stadt möglich und Transparenz vorhanden. • Nutzung vorhandener Controlling- und Führungsstrukturen erhöhen Chancen auf erfolgsbringende Unternehmung • Nutzung des privaten Erfahrungswissens und praxiserprobter Systeme • Möglichkeit zur gemeinsamen Weiterentwicklung von Systemen
Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Mit Vertragsschluss vereinbarte feste Leistungsanforderungen, die über die Vertragslaufzeit bindend sind • Anpassungen in der Leistungserbringung zu vertraglich vereinbarten Nachverhandlungszeitpunkten bzw. im vergaberechtlich zulässigen Rahmen möglich. Joint Venture ist aufgrund der Gesellschafterstellung des Auftraggebers Stadt gegenüber einer Fremdvergabe jedoch flexibler
Stärkung/Schaffung von kommunalem strategischem und operativen Know-how)	<ul style="list-style-type: none"> • Im Vergleich zur rein kommunalen Lösung besteht ein Zugriff auf einen erfahrenen Mitarbeiterpool und auf langjähriges, bewährtes Organisationswissen. • Verringerung/ Vermeidung strukturell bedingter größerer Qualitätseinbußen in der Leistungserbringung, speziell in der Übergangszeit im Jahre 2018 • durch gemeinsame Leistungserbringung/ umfangreiche Einsichtmöglichkeiten und Aufbau von Know-how möglich

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Personelle Kriterien	
Begrenzung finanzieller Risiken für die Stadtgemeinde	<ul style="list-style-type: none"> Begrenzung der finanziellen Risiken; aktives, gesteuertes Handeln der Stadtgemeinde möglich Durch Vergabeverfahren nicht nur Ausschreibung der Leistungserbringung möglich, sondern auch Ausschreibung der Gesellschafteranteile für neue Organisation
sichere Arbeitsplätze angemessene tarifliche Bezahlung für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter,	<ul style="list-style-type: none"> Vereinbarung auf Tarifbindungen möglich, Entlohnung nach TVöD nicht zwingend eher sichere und langfristige Beschäftigungsperspektive
Sonstige Kriterien	
Entsorgungssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> Bei einer Mehrheitsbeteiligung kann die Kommune selbst durch ihren Einfluss sicherstellen, dass Entsorgungssicherheit auch über den gesamten Leistungszeitraum bestehen bleibt. Kommune hat im Rahmen ihrer Gesellschafterfunktion immer die Möglichkeit eine drohende Insolvenz durch entsprechende Gegenmaßnahmen rechtzeitig abzuwenden (wie. z.B. Absicherung der Zahlungsfähigkeit)
Fachgerechte, ökologisch hochwertige Entsorgung des Hausmülls	<ul style="list-style-type: none"> Erreichung hoher Qualität- und Ökologiestandards über vertragliche Vereinbarungen immer möglich Hohe Gewähr, dass wirtschaftliche Ziele mit Qualitäts- und Ökologiezielen abgewogen werden Umsetzung besonderer ökologischer Anforderungen mit kommunalem Einfluss leichter möglich
Ermöglichung regionaler Wertschöpfung	<ul style="list-style-type: none"> Insgesamt keine belastbare Prognose möglich, anzunehmen ist: dass sich alle für die ortsnahe Leistungserbringung notwendigen Betriebs- und Werkstätten der privaten Leistungserbringer innerhalb der Stadtgemeinde befinden werden Aufgrund der logistischen und kostentechnischen Anforderungen an eine ortsnahe Leistungserbringung (z.B. Abfalleinsammlung, Straßenreinigung) sind wahrscheinlich keine großen Veränderungen in der lokalen Wertschöpfung zu erwarten.
Gebührenstabilität/ Wirtschaftlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> Die Gebührenstabilität/ Wirtschaftlichkeit eines Beteiligungsmodells hängt maßgeblich von der Vertragsgestaltung und vom ausgewählten privaten Partner ab Es besteht die Chance, dass die Stadt vom zusätzlichen gewerblichen Geschäft profitieren kann ECONUM schätzt den besten Fall mit einer Kostenverbesserung von 6,3 Mio. € p.a. in einer Größenordnung wie den besten Fall der AöR (100 % kommunal) ein. Allerdings wird der schlechteste Fall aufgrund der im Vergleich zur AöR bestehenden steuerlichen Nachteile mit 13,5 Mio. € deutlich negativer eingeschätzt. Die Steuervorteile bei einer AöR-Lösung sind allerdings nicht langfristig abgesichert.
Hohe Servicequalität	<ul style="list-style-type: none"> Ziel einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung über das normale bzw. gesetzlich geforderte Maß hinaus ist möglich bei vorherigen vertraglichen Regelungen Tendenzieller Vorteil für die Erbringung von Leistungen, die über schwer messbare qualitativen Kriterien bewertet werden (z.B. Qualität Straßenreinigung)

10.2.2 Minderheitsbeteiligung unter dem Dach einer AöR

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Strategische Kriterien	
Stärkung des kommunalen Einflusses	<ul style="list-style-type: none"> • strategische und politische Einflussnahme muss durch vertragliche Ausgestaltung abgesichert werden, bei gleichzeitiger Stärkung unternehmerischer und betriebswirtschaftlicher Einflüsse • Kommunale Eingriffsmöglichkeiten in die direkte Steuerung der Leistungserbringung müssen durch vertragliche Ausgestaltung abgesichert werden Hinreichender Einfluss auf die Geschicke der Gesellschaft auf Grundlage des Vertrages i.d.R. über turnusmäßige Zielfestlegungen und –kontrollen
Hohe Transparenz aller die Unternehmensführung betreffenden Daten	<ul style="list-style-type: none"> • Abhängigkeit von den vertraglich vereinbarten Regelungen, zusätzlicher Aufwand für Vertragscontrolling • Vertragliche Regelungen zu Dokumentations- und Kontrollrechten sind gestaltbar • Schaffung von Kostentransparenz über vereinbarte Entgelte/ Vergütungen/ Preisanpassungen und Laufzeitenregelungen • Steigerung von Planungssicherheit durch adäquate Entgeltstrukturen (z.B. mengen-/ zeitraumabhängig) • Einflussnahme auf interne Abläufe und Prozesse ist nur schwer durch Verwaltung/ Politik möglich und dadurch Verringerung der Transparenz • Nutzung vorhandener Controlling- und Führungsstrukturen erhöhen Chancen auf erfolgsbringende Unternehmung • Nutzung des privaten Erfahrungswissens und praxiserprobter Systeme • Möglichkeit zur gemeinsamen Weiterentwicklung von Systemen
Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Mit Vertragsschluss vereinbarte feste Leistungsanforderungen, die über die Vertragslaufzeit bindend sind • Anpassungen in der Leistungserbringung sind generell nur zu vertraglich vereinbarten Nachverhandlungszeitpunkten bzw. im vergaberechtlich zulässigen Rahmen möglich. Aufgrund der Gesellschafterstellung des Auftraggebers Stadt aber zumindest eingeschränkter Einfluss
Stärkung/Schaffung von kommunalem strategischem und operativen Know-how	<ul style="list-style-type: none"> • Zugriff auf einen erfahrenen Mitarbeiterpool und auf langjähriges, bewährtes Organisationswissen. • Verringerung/ Vermeidung strukturell bedingter größerer Qualitätseinbußen in der Leistungserbringung, speziell in der Übergangszeit im Jahre 2018 •
Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Personelle Kriterien	
Begrenzung finanzieller Risiken für die Stadtgemeinde	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung der finanziellen Risiken durch aktives Handeln der Stadtgemeinde möglich (z.B. Kauf ENO) • Durch Vergabeverfahren nicht nur Ausschreibung der Leistungserbringung möglich, sondern auch Ausschreibung der Gesellschafteranteile für neue Organisation
sichere Arbeitsplätze, angemessene tarifliche Bezahlung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	<ul style="list-style-type: none"> • Vereinbarung auf Tarifbindung möglich, TVöD nicht zwingend • sichere und langfristige Beschäftigungsperspektiven sind mit Privaten zu vereinbaren
Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Sonstige Kriterien	

Entsorgungssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Auch bei einer Minderheitsbeteiligung kann die Kommune durch ihren Einfluss sicherstellen, dass Entsorgungssicherheit über den gesamten Leistungszeitraum bestehen bleibt. • Die Kommune hat im Rahmen ihrer Gesellschafterfunktion immer die Möglichkeit eine drohende Insolvenz durch entsprechende Gegenmaßnahmen rechtzeitig abzuwenden (wie. Z.B. Absicherung der Zahlungsfähigkeit)
Fachgerechte, ökologisch hochwertige Entsorgung des Hausmülls	<ul style="list-style-type: none"> • Erreichung hoher Qualität- und Ökologiestandards über vertragliche Vereinbarungen immer möglich • Gewähr, dass wirtschaftliche Ziele mit Qualitäts- und Ökologiezielen abgewogen werden
Ermöglichung regionaler Wertschöpfung,	<ul style="list-style-type: none"> • Insgesamt ist derzeit keine belastbare Prognose möglich, anzunehmen ist, dass sich alle für die ortsnahe Leistungserbringung notwendigen Betriebs- und Werkstätten innerhalb der Stadtgemeinde befinden werden • Aufgrund der logistischen und kostentechnischen Anforderungen an eine ortsnahe Leistungserbringung (z.B. Abfalleinsammlung, Straßenreinigung) sind, wahrscheinlich keine großen Veränderungen in der lokalen Wertschöpfung zu erwarten.
Gebührenstabilität/ Wirtschaftlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Die Gebührenstabilität/ Wirtschaftlichkeit eines Beteiligungsmodells hängt maßgeblich von der Vertragsgestaltung und vom ausgewählten privaten Partner ab • Es besteht die Chance, dass die Stadt vom zusätzlichen gewerblichen Geschäft profitieren kann • ECONUM schätzt den besten Fall eines Beteiligungsmodells mit städtischer Minderheitsbeteiligung zur Effizienzsteigerung sowie zur Generierung von gewerblichem Geschäft mit einer Verbesserung von 7.4 Mio. € ein, im schlechtesten Fall mit 7.8 Mio. € Verschlechterung.
Hohe Servicequalität	<ul style="list-style-type: none"> • Erbringung einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung über das übliche bzw. gesetzlich geforderte Maß hinaus ist möglich bei entsprechenden vertraglichen Regelungen • Umsetzung besonderer ökologischer Anforderungen mit kommunalen Einfluss leichter möglich • Tendenzieller Vorteil für die Erbringung von Leistungen die über schwer messbare qualitativen Kriterien bewertet werden (z.B. Qualität Straßenreinigung)

10.3 Ausschreibungsmodell

10.3.1 Fremdvergabe mit Personalgestellung

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Strategische Kriterien	
Stärkung des kommunalen Einflusses	<ul style="list-style-type: none"> • Möglichkeiten zur strategischen und politischen Einflussnahme grundsätzlich beschränkt auf vertragliche Regelungen, auf mögliche Vertragswechsel oder mit „Wohlwollen“ des Auftragnehmers • Vertragliche Änderungen nur unter Berücksichtigung der engen Grenzen des Vergaberechts möglich • Nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten auf operative Planung, Steuerung und Kontrolle des Auftragnehmers • Verselbständigung führt zur Schaffung von Schnittstellen und langen Informationswege
Hohe Transparenz aller die Unternehmensführung betreffenden Daten	<ul style="list-style-type: none"> • Hohe Abhängigkeit von den vertraglich vereinbarten Regelungen und hoher Aufwand für Vertragscontrolling • (Umfassende) vertragliche Regelungen zu Dokumentations- und Kontrollrechten sind jedoch vertraglich gestaltbar • Schaffung von Kostentransparenz über vereinbarte Entgelte/ Vergütungen/ Preisanpassungen und Laufzeitenregelungen • Steigerung von Planungssicherheit durch adäquate Entgeltstrukturen (z.B. mengen-/ zeitraumabhängig) • Einflussnahme/ Einsichtnahme in interne Abläufe und Prozesse ist grundsätzlich nicht möglich und dadurch Verringerung der Transparenz
Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Eingeschränkte strategische und politische Einflussnahmemöglichkeit führt zu einer geringeren Flexibilität, um auf veränderte Rahmenbedingungen einzuwirken • Flexibilität i.d.R. nur zwischen zwei Vertragslaufzeiten
Stärkung/Schaffung von kommunalem strategischem und operativen Know-how	<ul style="list-style-type: none"> • Mit einer Fremdvergabe wird das Ziel des Know-how Aufbaus in der Stadtgemeinde Bremen nicht erreicht
Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Personelle Kriterien	
Begrenzung finanzieller Risiken für die Stadtgemeinde	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftliches Risiko aufgrund der potentiellen Rückkehr, sofern die ENO eine Ausschreibung nicht gewinnt • Risiko derzeit nicht kalkulierbar wegen unbekanntem Ergebnis notwendiger Verhandlungen
sichere Arbeitsplätze, angemessene tarifliche Bezahlung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	<ul style="list-style-type: none"> • Vollumfängliche Umsetzung von Zielen (keine Zeitverträge, langfristige Arbeitsplatzsicherheit, sozialverträgliche Entlohnung) nur für gestelltes Personal möglich • Festlegungen zu vertraglichen Selbstverpflichtungen des Auftragnehmers sind noch nicht abschließend vergaberechtlich ausgeurteilt und stehen damit in jedem einzelnen Vergabeverfahren erneut vergaberechtlich im Risiko. • Kein Einfluss auf die vertragliche Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse zwischen dem Fremdunternehmer und seinen Mitarbeitern für nicht gestelltes Personal • Durch Personalgestellung können die Tarife/ Vertragsstandards für das gestellte Personal geregelt werden • Auseinanderdriften der disziplinarischen sowie der fachlichen Führung des gestellten Personals kann zu Problemen führen

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Sonstige Kriterien	
Entsorgungssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> Durch Prüfung während der Fremdvergabe hat die Kommune als Vergabestelle zu prüfen, ob eine Eignung vorhanden ist. Prüfung ist keine Absicherung, dass der ausgewählte Leistungserbringer diese Eignung auch über den gesamten Leistungszeitraum beibehält. Es können aber z.B. Vertragsstrafen und Kündigungsgründe festgelegt werden, Bei Verlust der Eignung ist der Leistungserbringer ggf. auszutauschen, was für die Kommune weitere Risiken mit sich bringen kann. Grundsätzlich besteht bei Fremdvergaben das Risiko, dass ein privates Unternehmen in die Insolvenz geht und somit nicht mehr in der Lage ist die gegenständlichen Leistungen zu erbringen.
Fachgerechte, ökologisch hochwertige Entsorgung des Hausmülls	<ul style="list-style-type: none"> Tendenziell eher konsequente Orientierung an gesetzlich vorgegebenen/ vertraglich vereinbarten Mindest- Qualitätsvorgaben, da nur diese entgeltlich entlohnt werden Anpassung/ Erhöhung der Qualität nur, wenn gesetzlich gefordert, bzw. wenn entsprechend durch Auftraggeber entlohnt wird
Ermöglichung regionaler Wertschöpfung	<ul style="list-style-type: none"> Insgesamt keine belastbare Prognose möglich, anzunehmen ist, dass sich alle für die ortsnahe Leistungserbringung notwendigen Betriebs- und Werkstätten der Privaten innerhalb der Stadtgemeinde befinden werden. Es gilt allerdings der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit. Aufgrund der logistischen und kostentechnischen Anforderungen an eine ortsnahe Leistungserbringung (z.B. Abfalleinsammlung, Straßenreinigung) sind wahrscheinlich keine großen Veränderungen in der lokalen Wertschöpfung zu erwarten.
Gebührenstabilität/ Wirtschaftlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> Bei einer Fremdvergabe wirken die Marktmechanismen am stärksten Im Vergleich zu allen anderen Varianten können sich deutliche Einsparungen bei den Personalkosten und bei der Effizienz ergeben (eingeschränkt bei Fremdvergaben mit Personalgestellung)
Hohe Servicequalität	<ul style="list-style-type: none"> Erreichung hoher Qualität- und Servicestandards über vertragliche Vereinbarungen immer möglich Tendenzieller Nachteil für die Erbringung von Leistungen, die über schwer messbare qualitative Kriterien bewertet werden

10.3.2 Fremdvergabe ohne Personalgestellung

Kriterium	Einschätzung Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Strategische Kriterien	
Stärkung des kommunalen Einflusses	<ul style="list-style-type: none"> Möglichkeiten zur strategischen und politischen Einflussnahme grundsätzlich beschränkt auf vertragliche Regelungen, auf mögliche Vertragswechsel oder nur mit „Wohlwollen“ des Auftragnehmers Vertragliche Änderungen nur unter Berücksichtigung der engen Grenzen des Vergaberechts möglich Nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten auf operative Planung, Steuerung und Kontrolle des Auftragnehmers Verselbständigung führt zur Schaffung zusätzlicher Schnittstellen und verlängerter Informationswege
Hohe Transparenz aller die Unternehmensführung betreffenden	<ul style="list-style-type: none"> Hohe Abhängigkeit von den vertraglich vereinbarten Regelungen und hoher Aufwand für Vertragscontrolling (Umfassende) vertragliche Regelungen zu Dokumentations- und

Daten	<p>Kontrollrechten sind jedoch vertraglich gestaltbar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung von Kostentransparenz über vereinbarte Entgelte/ Vergütungen/ Preisanpassungen und Laufzeitenregelungen • Steigerung von Planungssicherheit durch adäquate Entgeltstrukturen (z.B. mengen-/ zeitraumabhängig) • Einflussnahme/ Einsichtnahme in interne Abläufe und Prozesse ist grundsätzlich nicht möglich und dadurch Verringerung der Transparenz
Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> • Eingeschränkte strategische und politische Einflussnahme führt zu einer geringeren Flexibilität um auf veränderte Rahmenbedingungen einzuwirken
Stärkung/Schaffung von kommunalem strategischem und operativen Know-how	<ul style="list-style-type: none"> • Die Organisationsgrundform der Fremdvergabe unterstützt das Ziel des Know-how Aufbaus in der Stadtgemeinde Bremen nicht.
Kriterium	Einschätzung
Personelle Kriterien	Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Begrenzung finanzieller Risiken für die Stadtgemeinde	<ul style="list-style-type: none"> • Hohes wirtschaftliches Risiko aufgrund der potentiellen Rückkehrer sofern die ENO eine Ausschreibung nicht gewinnt • Risiko derzeit nicht kalkulierbar wegen Einigungsnotwendigkeit mit Beteiligten und Arbeitnehmern • Adäquate anderweitige Beschäftigung dieses Personals fraglich, von daher in diesem Fall ein wirtschaftliches Risiko in voller Höhe •
sichere Arbeitsplätze, angemessene tarifliche Bezahlung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	<ul style="list-style-type: none"> • sichere und langfristige Beschäftigungsperspektive und tarifliche Entlohnung nur schwer regelbar • Festlegungen zur vertraglichen Selbstverpflichtungen des Auftragnehmers sind noch nicht abschließend vergaberechtlich ausgeurteilt und stehen damit in jedem einzelnen Vergabeverfahren erneut vergaberechtlich im Risiko. • Kein Einfluss auf die vertragliche Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse zwischen dem Fremdunternehmer und seinen Mitarbeitern
Kriterium	Einschätzung
Sonstige Kriterien	Stärken/ Schwächen/ Chancen/ Risiken
Entsorgungssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Durch Prüfung während der Fremdvergabe hat die Kommune als Vergabestelle zu prüfen, ob eine Eignung vorhanden ist. • Prüfung ist keine Absicherung, dass der ausgewählte Leistungserbringer diese Eignung auch über den gesamten Leistungszeitraum beibehält. Es können aber z.B. Vertragsstrafen und Kündigungsgründe festgelegt werden. • Bei Verlust der Eignung ist der Leistungserbringer ggf. auszutauschen, was für die Kommune weitere Risiken mit sich bringen kann. • Grundsätzlich besteht bei Fremdvergaben das Risiko, dass ein privates Unternehmen in die Insolvenz geht und somit nicht mehr in der Lage ist die gegenständlichen Leistungen zu erbringen.
Fachgerechte, ökologisch hochwertige Entsorgung des Hausmülls	<ul style="list-style-type: none"> • Tendenziell eher konsequente Orientierung an gesetzlich vorgegebenen/ vertraglich vereinbarten Mindest- Qualitätsvorgaben, da nur diese entgeltlich entlohnt werden • Anpassung/ Erhöhung der Qualität nur, wenn gesetzlich gefordert, bzw. wenn entsprechend durch Auftraggeber entlohnt wird
Ermöglichung regionaler Wertschöpfung,	<ul style="list-style-type: none"> • Insgesamt keine belastbare Prognose möglich, anzunehmen ist, dass sich alle für die ortsnahe Leistungserbringung notwendigen Betriebs- und Werkstätten der Privaten innerhalb der Stadtgemeinde befinden werden. Es gilt allerdings der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit. • Aufgrund der logistischen und kostentechnischen Anforderungen an eine ortsnahe Leistungserbringung (z.B. Abfalleinsammlung, Straßenreinigung) sind wahrscheinlich keine großen Veränderungen

	in der lokalen Wertschöpfung zu erwarten.
Gebührenstabilität/ Wirtschaftlichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Bei einer Fremdvergabe wirken die Marktmechanismen am stärksten • Im Vergleich zu allen anderen Varianten können sich deutliche Einsparungen bei den Personalkosten und bei der Effizienz ergeben • ECONUM schätzt diese Gestaltungsvariante als diejenige ein, die nur zu einer positiven Veränderung der Kostensituation führen wird (bester Fall: Kostenreduzierung um 15,7 Mio. € p.a.; schlechtester Fall: Kostenreduzierung um 3,9 Mio. € p.a.) • Allerdings ist bei dieser Variante mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die wirtschaftlichen Risiken aus der Rückkehrer-Thematik für die Stadt in voller Höhe eintreten können (Barwert: rd. 100 Mio. €)
Hohe Servicequalität	<ul style="list-style-type: none"> • Erreichung hoher Qualität- und Servicestandards über vertragliche Vereinbarungen immer möglich • Tendenzieller Nachteil für die Erbringung von Leistungen die über schwer messbare qualitativen Kriterien bewertet werden

11 Zusammenfassende Abwägung

Für alle Aspekte der kommunalen Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung (mit Ausnahme der Abfallbehandlung und der öRE-Funktion) wurden die Modelle „Kommunaler Betrieb“, „Joint Venture“ und „Fremdvergabe“ hinsichtlich der Ziele des Senats und der beigefügten Experteneinschätzung geprüft.

11.1 Strategische Kriterien:

Bei den kommunalen Organisationsformen ist die langfristige Stärkung des kommunalen Einflusses am größten und kann perspektivisch am weitreichendsten umgesetzt werden. Das kommunale Know-How ist allerdings zurzeit für die operativen Aufgaben nicht vorhanden und müsste vollständig neu aufgebaut werden. An die Stadtgemeinde wären erhebliche Anforderungen gestellt, wenn sie ab 2018 die alleinige Verantwortung für die Leistungserbringung hätte. Dieses ist mit sehr hohem Aufwand und großen Risiken verbunden. Auch das Fach- und Branchenwissen reicht zurzeit nicht aus, um eine Abfallentsorgung in dieser Größenordnung aufzubauen. Der Aufbau funktionierender Strukturen ist in seiner Komplexität und vorausschauenden Planung nicht zu unterschätzen, da auch dafür sehr spezielles Fachwissen erforderlich ist. Aufgrund der Relevanz guter Führungs- und Controllingstrukturen für den Aufbau und die praktische Arbeit eines kommunalen Betriebes wäre eine sehr frühzeitige betriebswirtschaftliche fachliche Begleitung unabdingbar. Es gibt sehr hohe Anforderungen an Managementstrukturen und interne Steuerungs- und Informationssysteme.

Eine hohe Flexibilität für Anpassungen an Leistungserfordernisse birgt das Risiko in sich, dass ein rein kommunal arbeitender Betrieb steigende Kosten in Kauf nimmt.

Auch die Beteiligung in einem Joint-Venture bietet sehr gute Möglichkeiten der strategischen und politischen Einflussnahme. Hier kann die Stadt das Know-How des privaten Partners nutzen für das operative Geschäft sowie für den Aufbau und die Weiterentwicklung von Entsorgungs- und Reinigungssystemen und auf bewährtes Organisationswissen zugreifen. Damit sind die Risiken mangelnden Wissens im operativen und im Fachgeschäft deutlich minimiert.

Bei einer Minderheitsbeteiligung, muss und kann der kommunale Einfluss über die Gestaltung der Verträge und Gesellschafterregelungen vertraglich ausgehandelt werden, zugleich sind die Herausforderungen und Risiken für den Aufbau der Strukturen geringer.

Bei Fremdvergaben mit und ohne Personalgestellung sind die kommunalen Einflussmöglichkeiten für strategische Vereinbarungen sehr gering, auch die Flexibilität und

Transparenz der Leistungserbringung ist niedrig. Derartige Vereinbarungen sind über die Vertragsgestaltung möglich.

11.2 Wirtschaftliche und personelle Kriterien (Tarifvertrag 1997):

Die wirtschaftlichen Kriterien (Kosten der Leistungserbringung, ebenso wie Annahmen zur Gebührenentwicklung) sind zu beurteilen vor dem Hintergrund der Chancen und Risiken, die die personalwirtschaftlichen und sonstigen Kriterien bewirken.

Die Bruttokosten bei gleicher Effizienz unterliegen nach der Experteneinschätzung einer sehr großen Bandbreite und sind im Vergleich aller Optionen im Ausschreibungsmodell ohne Personalgestellung sowie in der Rechtsform einer AöR am geringsten. Ursächlich für den Kostenvorteil der AöR ist insbesondere der Steuereffekt, da kommunale Betriebe nicht umsatzsteuerpflichtig sind. Ob allerdings die Steuervorteile für kommunale Betriebe auch weiterhin Bestand hat, ist offen. Für die Erledigung der Aufgaben durch einen kommunalen Betrieb sind nicht nur die Investitionskosten und die Abschreibungskosten, sondern auch Vorlaufkosten zu erwarten. Diese müssen im weiteren Prozess noch näher quantifiziert werden.

Bei einer Ausschreibung ohne Personalgestellung sind die Kosten der Entsorgung und Straßenreinigung voraussichtlich am geringsten – die Personalkosten der „Rückkehrer“ würden dann allerdings von der Stadt aufzufangen sein. Die Auswirkungen des Tarifvertrages von 1997, der den damals übergeleiteten Beschäftigten der Stadt unter bestimmten Bedingungen ein Rückkehrrecht einräumt, bergen sehr hohe Risiken für den städtischen Haushalt. Im schlechtesten Fall wären Personalkosten in Höhe von über 100 Millionen Euro abzudecken. Nur im Einvernehmen mit dem aktuellen Dienstleister können andere Lösungen für das vorhandene Personal gefunden werden. Bei allen betrachteten Varianten gibt es mehr oder weniger stark ausgeprägte Chancen auf eine Verringerung dieser Kosten, wie es auch ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Risiko von Mehrkosten gibt. Die Spannbreite zwischen dem besten Fall und dem schlechtesten Fall ist bei jeder Organisationsform unterschiedlich stark ausgeprägt und hängt maßgeblich von den Faktoren der wirtschaftlichen Betriebsführung, der Gestaltung der Prozesse und Administration sowie von möglichen Drittgeschäften ab. Das insgesamt günstigste Verhältnis (bester best case, geringster worst case) weist die Minderheitsbeteiligung auf.

Die Econum-Experteneinschätzung enthält keine Aussagen dazu, welche Kostensituationen mit welchen Wahrscheinlichkeiten erreicht werden können.

11.3 Sonstige Kriterien

Bei den Aspekten der Entsorgungssicherheit, der ökologischen Entsorgung des Hausmülls und hoher Servicequalität ist mit größerem kommunalem Einfluss auch eine unmittelbare Beeinflussung dieser Kriterien möglich. Bei größerem privaten Einfluss wäre hingegen mehr über konkrete Vertragsinhalte zu regeln und Kontrollstrukturen wären auszubauen.

12 Umsetzungsvorschlag

In der Gesamtabwägung wird ein Beteiligungsmodell vorgeschlagen. Damit werden finanzielle Risiken für den städtischen Haushalt minimiert, das Ziel der Gebührenstabilität nach vorne gestellt und ein maximaler Know-How- Aufbau mit Hilfe eines privaten Partners ermöglicht. Für den Bereich der Recycling-Stationen wird eine vollständige operative Übernahme der Aufgabe durch die Stadt bereits zum 1. Juli 2018 angestrebt. Für die

anderen Bereiche sind im nächsten Schritt die Untervarianten einer Mehrheits- und Minderheitsbeteiligung vertieft zu prüfen.

Es wird ferner vorgeschlagen, die öffentlich-rechtliche Funktion des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in einer Anstalt öffentlichen Rechts anzusiedeln. Hierzu bedarf es eines Landesgesetzes und des Erlasses eines Errichtungsgesetzes.

12.1 Langfristige Perspektive

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit (z.B. 10 Jahre im Bereich der Abfallentsorgung und mit einer Optionslösung für eine vorzeitige vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung in dem Bereich der Straßenreinigung) und ggf. möglicher Verlängerungsoptionen kann die Stadtgemeinde unter den dann bestehenden Rahmenbedingungen erneut eine Richtungsentscheidung zur weiteren Organisation der kommunalen Abfallwirtschaft treffen. Es ist wahrscheinlich, dass in einem Zeitraum von mehr als einem Jahrzehnt der erforderliche Know-How-Aufbau abgeschlossen sein wird, um dann ggf. über eine weitergehendere oder vollständige Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft entscheiden zu können. Da die Auswirkungen des Tarifvertrages von 1997 dann keine Rolle mehr spielen werden, wären diese – derzeit sehr hohen – finanziellen Risiken dann nicht mehr relevant sein.

13 Verhandlungs- und Umsetzungskonzept

13.1 Behandlung von Abfällen

13.1.1 Umschlaganlagen

Wie bereits unter Punkt 5 ausgeführt, sind bei der Ausschreibung der Behandlung der Abfälle die Umschlaganlagen von entscheidender Bedeutung. In 2015 ist daher ein entsprechendes Konzept zu entwickeln. Dabei muss auch geprüft werden, ob der Betrieb von Umschlaganlagen durch die Kommune selbst, in einer in ihrem Eigentum befindlichen Anlage durch einen Dritten oder insgesamt in einer Anlage eines Dritten erfolgen soll.

13.1.2 Ausschreibung der Leistungen für die Abfallbehandlung

Für die zu vergebende Abfallbehandlung sind die Leistungsbeschreibungen auch unter Berücksichtigung des Abfallwirtschaftskonzeptes zu erarbeiten. Die in Punkt 5.11 genannten Vorlaufzeiten sind zu beachten. Für die Erstellung der Leistungsverzeichnisse und das Vergabeverfahren ist eine externe Unterstützung erforderlich.

13.1.3 Energetische Nutzung von Bioabfällen

Das Ziel der energetischen Nutzung von Bioabfällen soll erreicht werden. Es sind Fragen des möglichen Inputs neben den kommunalen Bioabfällen, möglicher Betreiber und der Betreiberstruktur, der Wirtschaftlichkeit, des Standorts, der Umsetzungsplanung und Genehmigung und der Errichtung zu klären. Dieses Projekt lässt sich unabhängig von der Entscheidung über die Organisation der Logistik oder der Ausschreibung der Abfallbehandlung planen und umsetzen. Dabei ist denkbar, dass die Stadt den Betrieb einer Anlage übernimmt oder auch privates Know-how einbezieht.

13.2 Logistik, Recycling-Stationen und Straßenreinigung/ Winterdienst

Die Umsetzung des hier empfohlenen Beteiligungsmodells ist im Weiteren unter verschiedenen Gesichtspunkten näher zu prüfen. Neben den Auswirkungen des Tarifvertrages 1997 sind die Verfahren und Modalitäten hinsichtlich eines möglichen Erwerbs

der ENO oder einer Gründung einer neuen Gesellschaft zu prüfen. Ferner sind Fragen der Ausgestaltung von Leistungsverträgen mit dieser Gesellschaft und Bedingungen der nachfolgenden Ausschreibung festzulegen. Insgesamt besteht bei dieser Lösung noch ein hoher Gestaltungsspielraum. Ein Verhandlungs- und Umsetzungskonzept für diesen Teil wird daher nach einer grundsätzlichen Entscheidung des Senats unter Mitwirkung externer Beratung erarbeitet. Zu diesem Umsetzungskonzept gehören auch die Einbindung der Arbeitnehmervertretung (wegen des Tarifvertrags 1997) und Verhandlungen mit dem aktuellen Dienstleister.

13.3 Sonstiges: Weitere Konzepte und Beratungsleistungen

Voraussetzung für die Erarbeitung eines Verhandlungs- und Umsetzungskonzeptes ist die Ausschreibung einer externen Beratung für die Bearbeitung der betrieblichen, betriebswirtschaftlichen und juristischen (insbesondere vertragsrechtliche, steuerrechtliche, arbeitsrechtliche, vergaberechtliche und öffentlich-rechtliche) Themen. Der Ausschreibungstext wird derzeit erarbeitet. Im Rahmen des Umsetzungskonzeptes ist auch eine Prüfung und Entscheidung über die künftige Organisation und Zuordnung der strategischen Aufgaben und der Aufgaben als öRE vorzubereiten. Weitere Prüfaufträge werden sich im Erarbeitungsprozess ergeben.

Gez. Insa Nanninga

Senator für Umwelt, Bau und Verkehr

Experteneinschätzung zur Vorbereitung politischer Entscheidungen

Bewertung von alternativen Organisations- formen für die Abfallentsorgung und die Straßenreinigung/den Winterdienst in der Stadtgemeinde Bremen ab dem Jahr 2018

für den

**Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
der Stadtgemeinde Bremen**

von

 **ECONUM**
Unternehmensberatung GmbH

23. September 2014

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Zusammenfassung	5
2 Auftrag, Aufgabenstellung	6
3 Datengrundlagen	8
4 Überblick – Leistungen der Abfallentsorgung und Straßenreinigung	8
5 Alternative Organisationsgrundformen	12
5.1 Überblick	12
5.2 Kurzbeschreibung	12
5.2.1 Kommunale Betriebe	12
5.2.2 Joint Venture	13
5.2.3 Fremdvergabe	13
6 Generelle Bewertung alternativer Organisationsformen	14
6.1 Wirtschaftliche Kriterien	14
6.1.1 Kosten inkl. steuerliche Auswirkungen	14
6.1.2 Investitionsbedarf und Eigenkapitalausstattung	22
6.1.3 Gebühren- und Haushaltsbelastung	23
6.2 Strategische Kriterien	24
6.2.1 Operative Steuerung durch die Kommune inkl. strategische/ politische Einflussmöglichkeit	24
6.2.2 Transparenz der Leistungserbringung und Controllingaufwand für die Kommune	25
6.2.3 Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	27
6.2.4 Stärkung und Aufbau von kommunalem Know- how	28
6.3 Personelle Kriterien	28
6.3.1 Gesamtbedarf an Mitarbeitern	28
6.3.2 Rückkehrer	29
6.3.3 Arbeitsplatzsicherheit und angemessene tarifliche Bezahlung der Mitarbeiter	33
6.4 Sonstige Kriterien	34
6.4.1 Entsorgungssicherheit	34
6.4.2 Qualität der Leistungserbringung und ökologische/ klimaschonende hochwertige Entsorgung	35
6.4.3 Erhalt lokaler Wertschöpfung	36
6.4.4 Auswirkungen wesentlicher Rahmenbedingungen aus den Leistungsverträgen	37
6.5 Zusammenfassende Bewertung	38

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Leistungsübersicht Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Stadtgemeinde Bremen	11
Tab. 2: Kostenentwicklung aus Sicht der Stadt ab Juli 2018 (Preisbasis 2012)	16
Tab. 3: Strukturell bedingte Kostenauswirkungen der Organisationsgrundformen in Abhängigkeit vom Effizienzniveau von Betriebsführung, Prozessen und Administration sowie von Risiken in den Bereichen Vergabe und Drittgeschäft, in der Bandbreite zwischen „bestem“ und „schlechtestem“ Fall	21
Tab. 4: Kostenveränderungen ohne Firmenwert nach Gebühren-/Haushaltsbereich aus Sicht der Stadt ab Juli 2018 (Preisbasis 2012)	23
Tab. 5: Gesamtbedarf an Mitarbeitern nach Organisationsgrundform	29
Tab. 6: Maximales Kostenrisiko Rückkehrer	31
Tab. 7: Gewichtung qualitative Kriterien	39
Tab. 8: Zusammenfassung der qualitativen Bewertung	40

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1 - Überblick Kostenauswirkungen der generellen Organisationsalternativen nach Leistungen
- Anlage 2 - Überblick Gebühren- und Haushaltsbelastung der generellen Organisationsalternativen nach Leistungen
- Anlagen 3/x - Darstellung der Kostenauswirkungen nach Leistungen
 - Anlage 3/1 - AöR
 - Anlage 3/2 - GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung
 - Anlage 3/3 - Joint Venture mit städtischer Mehrheitsbeteiligung
 - Anlage 3/4 - Joint Venture mit städtischer Minderheitsbeteiligung
 - Anlage 3/5 - Fremdvergabe mit Personalgestellung
 - Anlage 3/6 - Fremdvergabe ohne Personalgestellung
- Anlagen 4/x - Darstellung der Gebühren- und Haushaltsbelastungen nach Leistungen
 - Anlage 4/1 - AöR
 - Anlage 4/2 - GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung
 - Anlage 4/3 - Joint Venture mit städtischer Mehrheitsbeteiligung
 - Anlage 4/4 - Joint Venture mit städtischer Minderheitsbeteiligung
 - Anlage 4/5 - Fremdvergabe mit Personalgestellung
 - Anlage 4/6 - Fremdvergabe ohne Personalgestellung

1 Zusammenfassung

Im Jahr 2018 laufen die Leistungsverträge in den Bereichen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen aus bzw. können zu diesem Zeitpunkt gekündigt werden. Vor diesem Hintergrund ist zu entscheiden, in welcher Organisationsgrundform die Leistungserbringung in den oben genannten Leistungsbereichen ab dem Jahr 2018 fortgeführt werden soll.

Zur Unterstützung der Vorbereitung der Entscheidungsfindung wurde durch den Senator für Umwelt, Bau und Verkehr der Stadtgemeinde Bremen, die hier vorliegende Experteneinschätzung in Auftrag gegeben.

Im Rahmen der Experteneinschätzung wurden die Organisationsgrundformen

- **Kommunaler Betrieb** (als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) oder als GmbH mit 100% städtischer Beteiligung)
- **Joint Venture** (öffentlich-privates Gemeinschaftsunternehmen mit städtischer Mehr-/Minderheitsbeteiligung)
- **Fremdvergabe** (mit / ohne Personalgestellung durch die Stadt)

als mögliche Lösungsoptionen untersucht. Die genannten möglichen Lösungsoptionen wurden zum einen hinsichtlich ihrer **wirtschaftlichen Auswirkungen** (ausgehend vom Status quo) in Form eines im „besten“ Fall eintretenden Szenarios und eines im „schlechtesten“ Fall eintretenden Szenarios bewertet. Des Weiteren ist für die Stadtgemeinde die Bewertung der einzelnen Organisationsgrundformen in Bezug auf folgende **qualitativen Kriterien** von zentraler Bedeutung: „Möglichkeiten zur strategischen/ politischen Einflussnahme“, „Einfluss auf die operative Steuerung“, „Transparenz und Controllingaufwand für die Stadtgemeinde“, „Flexibilität der Leistungserbringung und Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen“, „Stärkung und der Aufbau des kommunalen Know-hows“, „Arbeitsplatzsicherheit und eine angemessene tarifliche Bezahlung“, „Auswirkungen aus vorliegenden Tarifvereinbarungen (Rückkehrer)“, „Entsorgungssicherheit“, „Qualität der Leistungserbringung und die ökologische und klimaschonende Entsorgung“ und der „Erhalt lokaler Wertschöpfung“. Die qualitativen Kriterien wurden dabei einer Gewichtung entsprechend ihrer jeweiligen Bedeutung für die Stadtgemeinde unterzogen.

Die **Joint Venture-Lösungen** können vor dem Hintergrund der Ausgangssituation und Zielvorstellungen der Stadtgemeinde Bremen im Vergleich zu den übrigen Organisationsgrundformen wesentliche **strukturelle Vorteile ausspielen und Risiken vermeiden**. Zu nennen sind hierbei bspw. die strategischen und operativen Einflussmöglichkeiten, die Nutzung des Know-hows privater Partner zum Aufbau des eigenen Know-hows und zur Sicherstellung eines reibungslosen Übergangs im Jahr 2018. Zudem kann in einer Joint Venture-Lösung das wirtschaftlich und operativ bedeutende Rückkehrer-Risiko bei gleichzeitiger Absicherung der Arbeitsplätze mit angemessener tariflicher Vergütung vermieden werden. Aus wirtschaftlicher Sicht können Joint Venture-Lösungen im besten Fall die steuerlichen Nachteile gegenüber einer AöR-Lösung ausgleichen. Aufgrund der zwangsläufigen zeitlichen Befristung von Joint Venture-Lösungen ergibt sich die Chance einer ergebnisoffenen Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung während der Vertragslaufzeit.

2 Auftrag, Aufgabenstellung

Wir wurden von der Freien Hansestadt Bremen, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr mit der Erstellung einer

Experteneinschätzung zur Bewertung von alternativen Organisationsformen für die Abfallentsorgung und die Straßenreinigung/den Winterdienst in der Stadtgemeinde Bremen ab dem Jahr 2018

beauftragt. Die Experteneinschätzung dient der Vorbereitung einer Grundsatzentscheidung zur zukünftigen Organisation der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung/des Winterdienstes in der Stadtgemeinde Bremen. Die Leistungen der Straßenreinigung/des Winterdienstes werden nachfolgend unter dem Begriff Straßenreinigung geführt.

Die Stadtgemeinde Bremen hat im Jahr 1998 wesentliche Teile der operativen Bereiche der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung privatisiert und in Leistungsverträgen mit privaten Dritten geregelt:

- Leistungen der Entsorgung Nord GmbH (ENO)
 - Abfalllogistik und Betrieb von Recyclingstationen in der Stadtgemeinde Bremen (ohne Bremen-Nord),
 - Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen (ohne Bremen-Nord),
 - Schadstoffeinsammlung und Logistik im gesamten Stadtgebiet
- Leistungen der SWB Entsorgung GmbH & Co. KG (SWB)
 - Beseitigung/Verwertung von Restabfall/Sperrmüll,
- Leistungen der Kompostierung Nord GmbH (KNO)
 - Verwertung von Bioabfall,
 - Verwertung von Grünabfall.

Darüber hinaus bestehen noch mit weiteren Unternehmen Leistungsverträge, die von der Privatisierung im Jahr 1998 nicht berührt waren:

- Leistungen der Nehlsen GmbH & Co. KG (Nehlsen)
 - Abfalllogistik in Bremen-Nord,
 - Schadstoffentsorgung,
- Leistungen der Bremer Recycling GmbH & Co. KG (BIR), Gesellschaft für angewandte Stadtökologie mbH (GFAS), Alurecycling Bremer Gesellschaft für Wiederverwertung und Beratung mbH (ALU)
 - Betrieb von Recyclingstationen.

Alle Leistungsverträge laufen Mitte des Jahres 2018 aus bzw. können zu diesem Zeitpunkt durch die Stadtgemeinde Bremen gekündigt werden. Der Vertrag mit SWB enthält eine einseitige Verlängerungsoption zu Gunsten der Stadtgemeinde Bremen.

Zudem werden vom Umweltbetrieb Bremen (UBB) – dem kommunalen Eigenbetrieb der Stadt für die Grünpflege, Grünplanung, Verwaltung der städtischen Friedhöfe und der hoheitlichen Aufgaben der Bremer Stadtentwässerung – einzelne operative Leistungen der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung erbracht. Im Einzelnen handelt es sich um den Betrieb der Blocklandeponie inkl. der angeschlossenen Recyclingstation und die Straßenreinigung sowie Papierkorbsammlung in Bremen-Nord.

Vor diesem Hintergrund sollen im Rahmen einer Experteneinschätzung alternative Organisationsformen für die in der Stadtgemeinde momentan gebührenfinanzierte Abfallwirtschaft und die momentan haushaltsfinanzierte Straßenreinigung ab dem Jahr 2018 bewertet werden. Generell kommen als alternative Organisationsgrundformen für die operative Leistungserbringung in Betracht:

- Kommunalen Betrieb,
- Joint Venture, d.h. Vergabe an eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft (PPP),
- Fremdvergabe

Die alternativen Organisationsgrundformen sollen hinsichtlich der folgenden, vom Auftraggeber vorgegebenen Kriterien, bewertet werden:

- Strategische Kriterien
 - Möglichkeit der strategischen und operativen Steuerung durch die Kommune,
 - Politische Einflussmöglichkeit,
 - Transparenz der Leistungserbringung,
 - Controllingaufwand für die Kommune,
 - Flexibilität der Leistungserbringung/Reaktionsmöglichkeit bei Veränderungen
 - Stärkung/Aufbau von kommunalem Know-how,
- Wirtschaftliche Kriterien
 - Kosten inkl. steuerliche Auswirkungen,
 - Auswirkungen auf Gebühren und Allgemeinen Haushalt,
 - Investitionsbedarf,
- Personalwirtschaftliche Kriterien
 - Arbeitsplatzsicherheit und angemessene tarifliche Bezahlung der Mitarbeiter,
 - Berücksichtigung des Themas Rückkehrrecht,
- Sonstige Kriterien
 - Entsorgungssicherheit,
 - Qualität der Leistungserbringung und ökologische/klimaschonende hochwertige Entsorgung,
 - Erhalt lokaler Wertschöpfung,
 - Auswirkungen auf die derzeitigen Leistungserbringer,
 - Auswirkungen wesentlicher Rahmenbedingungen aus den Leistungsverträgen.

Im Rahmen der Experteneinschätzung sollen die relevanten operativen Leistungen der kommunalen Abfallwirtschaft (d.h. Erfassung/Einsammlung und Entsorgung aller

Abfallfraktionen in kommunaler Verantwortung) und der Straßenreinigung auf dem gesamten Gebiet der Stadtgemeinde Bremen (d.h. inkl. Bremen-Nord) berücksichtigt werden. Im Rahmen der wirtschaftlichen Bewertung soll der Umfang der Leistungserbringung (z.B. Mengengerüste, Erfassungssysteme etc.) im Status quo fortgeschrieben werden.

Mit der Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen soll auch die gutachterliche Stellungnahme vom zep – zentrum für public management (Prof. Mönnich und Kollegen) vom November 2013 hinsichtlich der vorgenommenen Berechnungen der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Rekommunalisierung von operativen Leistungen der Abfallentsorgung und Straßenreinigung einer Plausibilisierung unterzogen werden.

3 Datengrundlagen

Die für die Bearbeitung der Aufgabenstellung erforderlichen Grunddaten, im Wesentlichen die Mengengerüste, momentanen Kosten bzw. Entgelte und vertraglichen Grundlagen erhielten wir von der Stadtgemeinde Bremen.

Eine weitere Grundlage der Bearbeitung stellen die von uns erarbeiteten bzw. uns vorliegenden Erkenntnisse aus unserer Soll-Kosten-Ermittlung und der Nachverhandlung von Leistungsverträgen der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung mit der ENO und mit Nehlsen in den Jahren 2009 – 2011 dar (u.a. Vorkalkulationen des Auftragnehmers nach der Verordnung PR 30/53 des Bundesministers für Wirtschaft über die Preise bei öffentlichen Aufträgen 1953 (VO PR 30/53) und den Leitsätzen für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten (Anlage der VO PR 30/53)).

Für die übrigen Leistungen von Nehlsen sowie die Leistungen von SWB, KNO, BIR, GFA, ALU und UBB liegen uns keine detaillierten Erkenntnisse aus einer eigenen Soll-Kosten-Ermittlung bzw. Nachverhandlung vor. Unsere diesbezüglichen Einschätzungen erfolgen somit nur auf der Grundlage von Erfahrungswerten sowie der von der Stadtgemeinde Bremen zugearbeiteten Mengengerüste, Leistungsinhalte und vertraglichen Grundlagen.

In den im Dokument und den Anlagen dargestellten Berechnungstabellen können technisch bedingte Rundungsdifferenzen in Höhe von +/- einer Einheit auftreten.

4 Überblick – Leistungen der Abfallentsorgung und Straßenreinigung

Die Stadtgemeinde Bremen ist als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (örE) verantwortlich für die Abfallentsorgung. Sie ist zudem zuständig für die Straßenreinigung im Gebiet der Stadt Bremen. Die Funktion des örE und die Verantwortung für die Straßenreinigung liegen derzeit im Wesentlichen bei dem zuständigen Referat des Senators für Umwelt, Bau und Verkehr (SUBV). Diese Aufgaben verbleiben in der Verantwortung der öffentlichen Hand und werden daher nicht weiter betrachtet.

Näher beleuchtet im Hinblick auf alternative Organisationsgrundformen werden im Rahmen dieser Experteneinschätzung ausschließlich die operativen Leistungen der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung. Diese untergliedern sich in

- Abfallverwertungs- und Abfallbeseitigungsleistungen,
- Abfalllogistikleistungen (inkl. Recyclingstationen),
- Straßenreinigungsleistungen.

Für die Abfallverwertungs- und Abfallbeseitigungsleistungen bieten sich grundsätzlich nur unter bestimmten Voraussetzungen alternative Organisationsgrundformen zu einer Fremdvergabe an. Der maßgebliche Grund ist insbesondere der hohe Investitions-/ Finanzierungsbedarf für die erforderliche Anlagentechnik verbunden mit einem regelmäßig großen Investitionsrisiko vor allem wegen der in diesem Bereich häufig bestehenden Marktabhängigkeiten.

Entsprechend sehen wir für die an private Dritte vergebenen Leistungen zur Beseitigung/Verwertung von Restabfall (SWB), Sperrmüll (ENO, SWB), Papierkorbabfällen (ENO), Straßenkehricht (ENO) und Sonderabfällen (Nehlsen) keine sinnvollen Organisationsalternativen. Die zu beseitigenden/zu verwertenden Mengen aus dem hoheitlichen Aufgabenbereich der Stadtgemeinde Bremen betragen jeweils nur einen Bruchteil der Gesamtkapazität entsprechender Entsorgungsanlagen. Der Markt zur Beseitigung/Verwertung dieser Abfälle ist momentan und auf absehbare Zeit von Überkapazitäten geprägt und entsprechend hart umkämpft. Zudem sind durch den mit der Marktsituation einhergehenden Wettbewerbsdruck bei einer Fremdvergabe (Aus-schreibung) sehr attraktive Konditionen zu erwarten. Die Verwertung von Altpapier erfolgt regelmäßig in Papierfabriken privater Unternehmen – alternative Organisationsformen kommen daher ebenfalls nicht in Frage.

Eine andere Situation besteht in Bezug auf die derzeit an die KNO vergebenen Leistungen der Verwertung von Bioabfall und Grünabfall. Hier reichen die Mengengerüste in der Stadtgemeinde Bremen grundsätzlich aus, um die Verwertungsanlage/n für Bioabfall und Grünabfall zumindest überwiegend auszulasten. Entsprechend werden im Rahmen der Experteneinschätzung auch alternative Organisationsgrundformen für diese Leistungen bewertet. Die Stadtgemeinde Bremen hat mit der KNO eine Vereinbarung getroffen, der zufolge eine auf dem Gelände der KNO errichtete Vergärungsanlage im Jahr 2018 von der Stadt zum Restwert erworben werden kann. Momentan werden die biogenen Abfälle von der KNO noch kompostiert, die Vergärungsanlage ist weder im Bau noch im Betrieb. Die Kostenbetrachtung erfolgt daher noch auf Basis der heutigen Situation (Entgelte für die Kompostierung).

Eine Bewertung von alternativen Organisationsgrundformen wird im Rahmen dieser Experteneinschätzung insbesondere auch für die Leistungen im Bereich der Abfalllogistik (inkl. Recyclingstationen) sowie im Bereich der Straßenreinigung inklusive der notwendigen Unterstützungsleistungen durch eine Werkstatt vorgenommen. Hintergrund ist zum einen, dass eine hinreichende Auslastung der notwendigen Kapazitäten durch hoheitliche Aufgaben der Stadtgemeinde Bremen, d.h. ohne Ausweitung des Tätigkeitsbereichs (gewerbliche Leistungen, andere Gebiete) gegeben ist. Darüber hinaus handelt es sich um personalintensive Leistungen, die zudem mit Kundenkon-

takt verbunden sind, was die Betrachtung von alternativen Organisationsgrundformen mit Beteiligung der Kommune (Kommunaler Betrieb oder Joint Venture) generell interessant erscheinen lässt.

Die Zusammensetzung der Bruttokosten des Jahres 2012 sowie die anteiligen Kosten für jene Leistungen, für die eine Bewertung alternativer Organisationsgrundformen im Rahmen dieser Experteneinschätzung vorgenommen wird, können der nachfolgenden Darstellung entnommen werden:

Darstellung der Bruttokosten für die operativen Leistungen im Status Quo (Preisbasis Jahr 2012)		
Leistungen	Insgesamt	davon: Leistungen für die praktisch Organisations-alternativen existieren
	Mio. €/a	Mio. €/a
1	2	3
KOMMUNALER ABFALL		
<i>Leistungen ENO</i>		
1 LV 1 - Restabfall, Bioabfall	13,6	13,6
2 LV 2 - Sperrmüll etc. Logistik	5,0	5,0
3 LV 2 - Sperrmüll Verwertung	2,0	Empfehlung: Fremdvergabe
4 LV 3 - Wechselcontainer-Transporte	0,3	0,3
5 LV 4 - Recycling-Stationen Logistik	2,6	2,6
6 LV 4 - Recycling-Stationen Verwertung, Beseitigung	-0,1	Empfehlung: Fremdvergabe
7 PPK Logistik	2,1	2,1
8 Schadstoffe Einsammlung	0,4	0,4
9 Papierkörbe Logistik	1,2	1,2
10 Papierkörbe Verwertung	0,1	Empfehlung: Fremdvergabe
11 Summe ENO	27,3	25,3
<i>Leistungen Nehlsen</i>		
12 Einsammlung inkl. Behälter	3,1	3,1
13 Schadstoffe Verwertung, Beseitigung	0,1	Empfehlung: Fremdvergabe
14 Summe Nehlsen	3,2	3,1
<i>Leistungen PPK- Verwertung</i>		
15 PPK Verwertung	-0,9	Empfehlung: Fremdvergabe
16 Summe PPK- Verwertung	-0,9	0,0
<i>Leistungen BIR, GFAS, ALU</i>		
17 Recycling-Stationen etc. Logistik	1,9	1,9
18 Recycling-Stationen etc. Verwertung/Beseitigung	0,2	Empfehlung: Fremdvergabe
19 Summe BIR GFAS ALU	2,0	1,9
<i>Leistungen SWB</i>		
20 Verwertung, Beseitigung Restabfall, Sperrmüll	9,9	Empfehlung: Fremdvergabe
21 Summe SWB	9,9	0,0
<i>Leistungen KNO</i>		
22 Bioabfall Verwertung	1,9	1,9
23 Grünabfall Verwertung	1,2	1,2
24 Summe KNO	3,2	3,2
25 GESAMT KOMMUNALER ABFALL	44,6	33,4
KOMMUNALE STRAßENREINIGUNG		
<i>Leistungen ENO</i>		
26 Straßenreinigung	14,8	14,8
27 Straßenreinigung Entsorgung	0,3	Empfehlung: Fremdvergabe
28 Summe ENO	15,1	14,8
<i>Leistungen UBB</i>		
29 Straßenreinigung	2,1	2,1
30 Straßenreinigung Entsorgung	0,1	Empfehlung: Fremdvergabe
31 Summe UBB	2,2	2,1
32 GESAMT KOMMUNALE STRAßENREINIGUNG	17,2	16,8
WEITERE OPERATIVE LEISTUNGEN^{*)}		
33 Standplatzreinigung Nehlsen	0,05	nicht betrachtet
34 Straßenbegleitgrün ENO	0,3	nicht betrachtet
35 Straßenbegleitgrün UBB	0,1	nicht betrachtet
36 City Service ENO	0,1	nicht betrachtet
37 Blocklanddeponie, Rec.-stat. UBB	0,4	nicht betrachtet
38 Papierkörbe Bremen-Nord UBB	0,2	nicht betrachtet
39 GESAMT WEITERE OPERATIVE LEISTUNGEN	1,1	0,0
40 INSGESAMT	63,0	50,2

*) wegen vergleichsweise geringem Kostenvolumen nicht untersucht.

Tab. 1: Leistungsübersicht Abfallwirtschaft und Stadtreinigung Stadtgemeinde Bremen

5 Alternative Organisationsgrundformen

5.1 Überblick

Die nachfolgend dargestellten alternativen Organisationsgrundformen kommen für die Erbringung der Abfalllogistikleistungen (inkl. Recyclingstationen), der Verwertungsleistungen für Bioabfall und Grünabfall und der Straßenreinigungsleistungen generell in Betracht:

- Kommunalen Betrieb
 - als öffentlich-rechtlich organisierter Betrieb
 - Regiebetrieb,
 - Eigenbetrieb,
 - Anstalt öffentlichen Rechts (AöR),
 - als privatrechtlich organisierter Betrieb
 - GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung,
 - an der ENO bzw. KNO mittels Erwerb der Anteile durch die Stadt,
 - an einer neu zu gründenden GmbH,
- Joint Venture, d.h. Vergabe an eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft
 - mit städtischer Mehrheitsbeteiligung (> 50 %)
 - an der ENO bzw. KNO mittels Erwerb der Anteile durch die Stadt,
 - an einer neu zu gründenden GmbH,
 - mit städtischer Minderheitsbeteiligung (< 50 % und größer 25 %)
 - an der ENO bzw. KNO mittels Erwerb der Anteile durch die Stadt,
 - an einer neu zu gründenden GmbH,
- Fremdvergabe
 - mit Personalgestellung (Rückkehrer),
 - ohne Personalgestellung (Rückkehrer).

Außerdem sind Kombinationen der vorstehend aufgeführten alternativen Organisationsgrundformen für Teilleistungen möglich, die im Rahmen dieser Experteneinschätzung nicht untersucht werden

Die Organisationsgrundformen werden unter Ziffer 4.2 kurz beschrieben und unter Ziffer 5.1 bis 5.5 bewertet.

5.2 Kurzbeschreibung

5.2.1 Kommunale Betriebe

Die öffentlich-rechtlichen Organisationsgrundformen kommunaler Betriebe unterscheiden sich nach dem Grad ihrer Verselbständigung von der Kommune. Der Regiebetrieb ist ein rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch unselbständiger Teil der Verwaltung. Der Eigenbetrieb ist ein rechtlich unselbständiger Teil der Verwaltung mit eigener Wirtschaftsführung (eigene Verwaltung eines Sondervermögens mit eigener Buchführung nach den Grundsätzen der kaufmännischen Rechnungslegung) und organisatorischer Selbständigkeit (Betriebsleitung, Betriebsausschuss). Die AöR, zu

deren Gründung es einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, ist rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch selbständig.

Aus organisatorischer Sicht besteht der entscheidende Vorteil der AöR in ihrer eigenen Rechtsfähigkeit und damit verbundenen wesentlich größeren Selbständigkeit im Vergleich zum Regie- und Eigenbetrieb, was insbesondere für Aufgaben mit hohem operativem Anteil, wie bei den betrachteten Aufgaben der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung, relevant ist. Die Strukturen dieser Organisationsgrundform bieten somit grundsätzlich gute Voraussetzungen für Flexibilität, wirtschaftliche Transparenz und schnelle Entscheidungen. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend ausschließlich auf die AöR als Form des öffentlich-rechtlich organisierten kommunalen Betriebs abgestellt.

Für eine privatrechtliche Organisation des kommunalen Betriebs kommt regelmäßig nur die GmbH, als die für die deutsche Abfallwirtschaft typische privatrechtliche Organisationsgrundform in Betracht. Die GmbH ist als juristische Person des Privatrechts wirtschaftlich, rechtlich und organisatorisch klar von der Kommune abgegrenzt. Die Kommune agiert als Auftraggeber und Gesellschafter der GmbH.

Die kommunale GmbH kann durch Neugründung der Stadtgemeinde oder durch Erwerb der Anteile an der ENO bzw. KNO errichtet werden.

5.2.2 Joint Venture

Als Joint Venture wird hier eine privatrechtliche Gesellschaft (GmbH) verstanden, an der die Kommune und ein privater Dritter als Gesellschafter beteiligt sind. Die Kommune agiert als Auftraggeber und Mehrheits- oder Minderheitsgesellschafter der GmbH. Die zu erbringenden Leistungen verbunden mit der Beteiligung des privaten Dritten der gemeinsamen Gesellschaft müssen in einem europaweiten Vergabeverfahren nach § 97 ff GWB in Verbindung mit der VOL/A ausgeschrieben werden. Die Ausschreibung erfolgt dabei regelmäßig in einem Verhandlungsverfahren mit öffentlichem Teilnahmewettbewerb. Wegen des besonderen Charakters des Gesellschaftsverhältnisses müssen Verhandlungen unter den Partnern möglich sein. Einseitige Vorgaben des Auftraggebers – wie etwa in einem Vergabeverfahren ohne Verhandlung (offenes Verfahren) – kommen hier nicht in Betracht.

Die Errichtung der Gesellschaft kann durch Neugründung der Stadtgemeinde oder durch Erwerb der Anteile an der ENO bzw. KNO geschaffen werden.

5.2.3 Fremdvergabe

Bei einer Fremdvergabe sind die zu erbringenden Leistungen in einem europaweiten Vergabeverfahren nach § 97 ff GWB in Verbindung mit der VOL/A auszuschreiben. Die Ausschreibung hat nach der momentanen Rechtslage regelmäßig in einem offenen Verfahren zu erfolgen. Die Kommune agiert hier ausschließlich als Auftraggeber in einem Vertragsverhältnis.

Im Rahmen des Vergabeverfahrens kann grundsätzlich eine Vorgabe erfolgen, dass von der Stadtgemeinde gestelltes Personal (hier Rückkehrer von ENO bzw. KNO) für die Leistungserbringung einzusetzen ist. Diese Vorgabe kann aber auch unterbleiben.

6 Generelle Bewertung alternativer Organisationsformen

6.1 Wirtschaftliche Kriterien

6.1.1 Kosten inkl. steuerliche Auswirkungen

6.1.1.1 Überblick

Nachfolgend haben wir analysiert, welche wesentlichen Kostenunterschiede bei der Erbringung der Leistungen, für die eine Bewertung alternativer Organisationsgrundformen vorgenommen wird (siehe Ziffern 3 und 4) grob zu erwarten sind. Die Betrachtung erfolgt auf Basis der Preise des Jahres 2012. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Umfang der Leistungserbringung (z.B. Mengengerüste, Erfassungssysteme etc.) unverändert bleibt. Risiken, die sich aus rechtlichen Rahmenbedingungen im Zuge der Privatisierung der ENO im Jahr 1998 ergeben können (Rückkehrrecht, vertraglicher Hinweis zur erneuten Ausschreibung der Leistungen ab dem Jahr 2018 etc.) werden an dieser Stelle wertmäßig nicht mit einbezogen. Diese werden unter den Ziffern 5.3 und 5.4 näher beleuchtet.

Als Ausgangsbasis für die Betrachtung haben wir die bei der Stadtgemeinde Bremen für die betreffenden Leistungen entstandenen Bruttokosten (Jahr 2012) herangezogen.

Von diesen Bruttokosten wurde in einem ersten Schritt der Anteil der Kosten abgezogen, der auf den transaktionsbedingt von der ENO und der KNO zu finanzierenden Firmenwert zurückzuführen ist. Die um die Kosten für den Firmenwert verringerten Bruttokosten der Stadtgemeinde Bremen werden als Vergleichsmaßstab für die Betrachtung verwendet (zur Begründung vergleiche Ziffer 5.1.1.2).

Anfallende Vorlaufkosten der einzelnen Organisationsgrundformen wurden in der durchgeführten Kostenanalyse nicht berücksichtigt. Aufgrund des erforderlichen eigenständigen Aufbaus einer vollständig neuen Organisation inkl. Infrastruktur (Standorte), Personal und Management sehen wir insbesondere bei den 100 % igen Organisationslösungen (AöR, GmbH 100 % städtische Beteiligung) erhebliche Vorlaufkosten. Eine Bezifferung dieser Vorlaufkosten ist im Rahmen dieser Experteneinschätzung nicht möglich.

Generell sind mit einer Leistungserbringung in einer alternativen Organisationsgrundform im Vergleich zur heutigen Situation aus Sicht der Stadtgemeinde Bremen verschiedene Kosten- und Einnahmenveränderungen verbunden, die sich zu einem Teil aus externen Faktoren (u.a. Politik, Gesetzgebung) ergeben. Diese können vor allem resultieren aus

- einer veränderten Gewinnerzielungsabsicht,
- steuerlichen Unterschieden insbesondere im Bereich der Umsatzsteuer in Bezug auf nicht vorsteuerbehaftete Kostenpositionen,

- abweichenden Kosten für Personal, Ausfallrisiken etc.,
- unterschiedlicher Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg in gewerblichen Leistungsbereichen (Drittgeschäft),
- Veränderungen bei den Gewerbesteuererträgen bei der Stadtgemeinde Bremen.

Darüber hinaus ist ein Teil der Wirtschaftlichkeit alternativer Organisationsgrundformen abhängig von der Ausgestaltung und internen Steuerung der

- Betriebsführung, Prozesse und Administration.

Grundsätzlich besteht das Risiko, dass es kommunalen Betrieben und - mit Einschränkungen - auch Joint Ventures mit städtischer Mehrheitsbeteiligung nicht gelingt auf dem gleichen Effizienzniveau wie die heutigen privaten Unternehmen zu arbeiten. Die Praxis zeigt nach unserer Erfahrung, dass es kommunale Betriebe/ Joint Ventures mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung gibt, die dieses Niveau heute nicht erreichen (schlechtester Fall). Inzwischen finden sich jedoch auch häufig kommunale Betriebe/ Joint Ventures mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung, die zumindest in etwa auf dem gleichen Effizienzniveau arbeiten, einige übertreffen dieses Effizienzniveau bereits etwas (bester Fall).

Außerdem besteht bei jenen alternativen Organisationsgrundformen, bei denen ein Vergabeverfahren erfolgen muss (Joint Venture und Fremdvergabe), typischerweise eine besondere Unsicherheit hinsichtlich der zu erzielenden Entgeltkonditionen (Marktpreise). Im Falle eines intensiven, hart umkämpften Bieterwettbewerbs wird das prognostizierte Kostenniveau unterboten werden können (bester Fall). Dagegen gibt es auch Situationen mit schwachem oder eingeschränktem Wettbewerb, die zu einer Erhöhung des prognostizierten Kostenniveaus führen können (schlechtester Fall).

Auf der Basis der vorstehend skizzierten Überlegungen ergeben sich unsere zusammengefassten prognostizierten Kostenauswirkungen (Preisbasis Jahr 2012) für die generellen alternativen Organisationsgrundformen in einer Bandbreite vom "besten" bis zum „schlechtesten“ Fall. Ausgangspunkt aller betrachteten Organisationsgrundformen sind die Bruttokosten des Status Quo in Höhe 50,25 Mio. € abzüglich der Kosten des Firmenwerts in Höhe von 2,17 Mio. € (Vgl. Ziffer 5.1.1.2), woraus sich als Vergleichsgröße die Bruttokosten ohne Kosten des Firmenwerts in Höhe von 48,08 Mio. € ergeben (Spalte 2):

Alternative Organisationsform	Brutto- kosten ohne Kosten Firmen- wert Sp. 2 J. Sp. 3 Mio. €/a	Verän- derte Kosten Gewinn- erziel- ungsab- sicht Mio. €/a	Gewinn- ausschüt- tung an die Stadt aus kom- munalen Leis- tungen Mio. €/a	Gewinn- ausschüt- tung an die Stadt aus gewer- blichen Leis- tungen Mio. €/a	Verän- derte Kosten Mwst.- Belastung nicht vorsteuer- befahrter Kosten Mio. €/a	Verän- derte Kosten Personal, Ausfall- risiken Mio. €/a	Brutto- kosten bei gleicher Effizienz Sp. 4 bis Sp. 9 Mio. €/a	Betriebs- führung, Prozesse, Admini- stration, Risiko Vergabe, Drittge- schaft bester Fall Mio. €/a	Brutto- kosten bester Fall Sp. 10 + Sp. 11 Mio. €/a	Betriebs- führung, Prozesse, Admini- stration, Risiko Vergabe, Drittge- schaft schlecht- ester Fall Mio. €/a	Brutto- kosten schlecht- ester Fall Sp. 10 + Sp. 13 Mio. €/a	zusätzlich entfall- ende Gewerbe- steuer für Stadt- gemeinde Mio. €/a
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1 AöR	48,1	-2,6	--	0,0	-4,7	1,8	42,6	-2,1	40,5	8,2	50,8	0,41
2 GmbH mit 100% städtischer Beteiligung	48,1	-2,2	-0,2	0,0	0,3	1,8	47,7	-2,4	45,3	9,2	56,9	0,34
3 Joint Venture mit städtischer Mehrheitsbeteiligung	48,1	0,1	-0,7	-0,1	0,3	1,8	49,5	-7,6	41,9	12,2	61,6	-0,02
4 Joint Venture mit städtischer Minderheitsbeteiligung	48,1	0,1	-0,3	-0,2	0,3	0,9	48,8	-7,7	41,1	7,5	56,3	-0,02
5 Fremdvergabe mit Personalgestellung	48,1	0,1	--	--	0,3	--	48,5	-5,2	43,2	9,6	58,1	-0,02
6 Fremdvergabe ohne Personalgestellung	48,1	0,1	--	--	0,3	-10,1	38,4	-6,0	32,4	5,8	44,2	-0,02
7 Nähere Erläuterungen siehe Ziffer		5.1.1.3	5.1.1.3	5.1.1.4	5.1.1.5	5.1.1.6		5.1.1.7		5.1.1.7		5.1.1.9

Tab. 2: Kostenentwicklung aus Sicht der Stadt ab Juli 2018 (Preisbasis 2012)

Gemäß oben stehender Prognose können sich die jährlichen Bruttokosten bei der Abwicklung aller betrachteten Leistungen in der jeweiligen alternativen Organisationsgrundform von momentan ca. 48,1 Mio. € (nach Abzug der Kosten für den Firmenwert) auf die in Spalte 10 dargestellten Beträge reduzieren (bester Fall), oder aber bis auf die in Spalte 12 dargestellten Beträge erhöhen (schlechtester Fall). Abgeleitet von dem Effekt aus der veränderten Gewinnerzielungsabsicht betreffen die Stadtgemeinde zudem strukturell (d.h. unabhängig vom Einzelfall) die in Spalte 13 dargestellten veränderten Gewerbesteuererinnahmen pro Organisationsalternative.

Auf die Darstellung eines gewichteten mittleren Erwartungswerts aus dem „besten“ und dem „schlechtesten“ Fall wurde bewusst verzichtet, da hierfür Festlegungen von Eintrittswahrscheinlichkeiten für die beiden Szenarien erforderlich wären, die zum aktuellen Zeitpunkt aufgrund der Unkenntnis wesentlicher Einflussfaktoren (z.B. zukünftiges Zielsystem, Vertragsgestaltung, Management Team und personelle Ausstattung, Klärung von Schnittstellen, etc.) nicht seriös möglich sind. Insofern stellen die oben genannten Kostenauswirkungen ausgehend vom Status quo Tendenzaussagen für die unterschiedlichen Organisationsgrundformen auf Basis unserer Erfahrungen dar.

Die Kostenauswirkungen der alternativen Organisationsgrundformen sind detailliert je Leistungsbereich/ Leistung der Anlage 1 zu entnehmen.

Der Vergleich der wirtschaftlichen Auswirkungen einer Rekommunalisierung (Organisationsalternative AöR, gemäß Zeile 1) zu den entsprechenden Ergebnissen der gutachterlichen Stellungnahme vom zep – zentrum für public management (Prof. Mönich und Kollegen) zeigt, dass zwar einzelne Effekte wie etwa der Mehrwertsteuervorteil (zep: 5,4 Mio. € pro Jahr; ECONUM: 4,7 Mio. € pro Jahr) und die Personalkostenerhöhung (zep: 1,3 Mio. € pro Jahr; ECONUM: 1,8 Mio. € pro Jahr) in einer ähnlichen Größenordnung prognostiziert wurden, das Gesamtergebnis aber differiert. Während das Gutachten des zep zu dem Ergebnis kommt, dass bei kommunaler Aufgabenerledigung in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsgrundform eine Kosten-

erhöhung nicht zu erwarten ist, zeigen unsere Ergebnisse, dass dieses Risiko sehr wohl vorhanden ist.

6.1.1.2 Entfallende Kosten für den Firmenwert

In den momentan von der Stadtgemeinde Bremen an die ENO und KNO gewährten Entgelten sind ein Teil der Kosten für die Finanzierung des transaktionsbedingt in den Büchern der ENO und KNO aktivierten Firmenwertes enthalten. Es handelt sich dabei um einen Betrag in der Größenordnung von brutto etwa 2,2 Mio. € pro Jahr, wobei ca. 65 % auf den Abfallbereich und ca. 35 % auf den Bereich Straßenreinigung entfallen.

Der zukünftige Fortfall der Kosten für den Firmenwert ist ausschließlich durch das Auslaufen der Leistungsverträge mit der ENO bzw. KNO bedingt. Die Kostendifferenz kann bei allen Organisationsalternativen in gleichem Umfang realisiert werden. Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass der Firmenwert der Stadtgemeinde Bremen im Rahmen der Privatisierung der ENO und KNO auch zugeflossen ist.

6.1.1.3 Kostenunterschiede wegen veränderter Gewinnerzielungsabsicht

Kommunale Betriebe (AöR und GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung) haben im Rahmen ihrer Tätigkeiten im hoheitlichen Bereich (z.B. Leistungen der kommunalen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung) keine Gewinnerzielungsabsicht. Somit entfallen bei ihnen grundsätzlich die Belastungen aus von privaten Unternehmen und Unternehmen mit privater Beteiligung regelmäßig einkalkulierten Zuschlägen für kalkulatorischen Gewinn bzw. eine Umsatzrendite. Bei der GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung muss entsprechend den steuerlichen Vorgaben ein Mindestgewinn berücksichtigt werden, der abzüglich der Ertragsteuern als Ausschüttung wieder gutgeschrieben wird.

Es wird hier davon ausgegangen, dass die Kostenunterschiede zwischen Organisationsgrundformen mit bestehender Gewinnerzielungsabsicht für die Leistungserbringung im hoheitlichen Bereich (Joint Venture und Fremdvergabe) und nicht bestehender Gewinnerzielungsabsicht für die Leistungserbringung im hoheitlichen Bereich (Kommunale Betriebe) etwa 2,7 Mio. € pro Jahr bzw. 6 % der Nettokosten (vor Ertragsteuern) betragen. Diese Größenordnung ist nach unserer Erfahrung typisch für die hier in Rede stehenden hoheitlichen Leistungen.

Zu beachten ist jedoch, dass bei der Organisationsgrundform Joint Venture über die Gewinnausschüttung abzüglich der Ertragsteuern ein anteiliger Rückfluss an die Stadt in Höhe des jeweiligen Geschäftsanteils erfolgt. Für Zwecke der Berechnungen wurde davon ausgegangen, dass die Höhe der städtischen Geschäftsanteile bei einer städtischen Mehrheitsbeteiligung 51 % und bei einer städtischen Minderheitsbeteiligung 25,1 % beträgt.

6.1.1.4 Kostenunterschiede durch Teilhabe an Überschüssen aus dem Drittgeschäft

Die Generierung von Drittgeschäft in gewerblichen Leistungsbereichen (z.B. Containerdienst, gewerbliche Papierentsorgung, Einsammlung von Verpackungen, gewerbliche Straßenreinigungsleistungen) - und damit die Chance auf Teilhabe an den Über-

schüssen dieses Geschäfts - ist für die Stadtgemeinde in den Organisationsgrundformen Joint Venture und kommunaler Betrieb (AöR oder GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung) in relevantem Umfang grundsätzlich möglich.

Für den Fall einer Organisation in einem kommunalen Betrieb zeigen unsere Erfahrungen, dass es in der Mehrzahl der Fälle nicht gelingt, nachhaltig in relevantem Umfang Überschüsse aus den gewerblichen Leistungsbereichen zu generieren (Unser Ansatz: Überschuss von 0,1 Mio. € pro Jahr im „besten Fall“, Unterdeckung von 0,1 Mio. € pro Jahr im „schlechtesten Fall“).

Bei der Organisationsgrundform Joint Venture besteht der Vorteil, durch die Einbeziehung des privaten Partners auf die notwendige Erfahrung und die vertriebliche Expertise in den gewerblichen Leistungsbereichen zurückgreifen zu können. Der anteilige Erfolg (nach Ertragsteuern) für die Stadt wird im Falle einer städtischen Mehrheitsbeteiligung in Höhe von ca. 0,1 Mio. € pro Jahr, im Falle einer städtischen Minderheitsbeteiligung in Höhe von ca. 0,2 Mio. € pro Jahr prognostiziert.

6.1.1.5 Kostenunterschiede durch Umsatzsteuervorteile

Erbringt eine AöR als öffentlich-rechtlich organisierter kommunaler Betrieb Leistungen im hoheitlichen Bereich, so unterfällt sie nach aktueller Rechtslage nicht der Umsatzsteuerpflicht. Dies hat für die AöR im Vergleich zu den anderen Organisationsgrundformen den Vorteil, dass nicht vorsteuerbehaftete Kostenpositionen, also v.a. die Personalkosten aber auch beispielsweise Kosten für Versicherungen und Kfz-Steuer, dem Gebührenpflichtigen (Bereich Abfall) bzw. dem allgemeinen Haushalt (Bereich Straßenreinigung) nicht mit Umsatzsteuer belastet werden.

Der Anteil nicht vorsteuerbehafteter Kosten ist leistungsindividuell unterschiedlich und liegt bei den hier betrachteten Leistungen regelmäßig in der Größenordnung zwischen 50 % und 70 % der Nettokosten. Insgesamt ergibt sich für die hier betrachteten Leistungen durch den Umsatzsteuervorteil bei der Organisationsgrundform AöR im Vergleich zum Status quo eine Bruttokostenreduzierung für die Stadtgemeinde Bremen von jährlich etwa 4,7 Mio. €.

Zu beachten ist jedoch, dass dieses Steuerprivileg für öffentlich-rechtliche Organisationsgrundformen rechtlich nicht unumstritten ist. Auch in Teilen der Politik gab es in der Vergangenheit immer wieder Überlegungen zur Abschaffung des Steuerprivilegs u.a. für die kommunale Abfallwirtschaft.

Bei den anderen Organisationsgrundformen bewirkt der Umsatzsteuereffekt aufgrund der Einbeziehung der momentan vom UBB (öffentlich-rechtliche Organisation) erbrachten Straßenreinigungsleistungen eine Kostenerhöhung von jährlich etwa 0,3 Mio. €.

Bei der Organisationsgrundform Fremdvergabe mit Personalgestellung bestehen Unsicherheiten, dass die Personalkosten für die von der Stadtgemeinde dem privaten Dritten gestellten Personen, abhängig von der Ausgestaltung, umsatzsteuerfrei bleiben können. Vor dem Hintergrund der hier bestehenden steuerlichen Risiken wurde in den Berechnungen keine Umsatzsteuerersparnis im Vergleich zum Status quo angesetzt.

6.1.1.6 Abweichende Kosten für Personal und Ausfallrisiken

Kommunale Betriebe in öffentlich-rechtlicher Organisationsgrundform (AöR) vergüten ihren Mitarbeitern nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) inklusive zusätzlicher Altersversorgung. Bei der Organisationsgrundform GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung und auch bei den Joint Venture Organisationsgrundformen ist die Anwendung des TVöD nicht zwingend. Nicht zuletzt deshalb weil ein Großteil der Mitarbeiterschaft aus den Rückkehrern von ENO und KNO besteht, die nach TVöD zu vergüten sind, wird hier davon ausgegangen, dass die Stadtgemeinde Bremen darauf hinwirken wird, dass die Vergütung aller Mitarbeiter in diesen Organisationsgrundformen dann ebenfalls nach dem TVöD erfolgt.

Aus der Vergütung nach dem TVöD entstehen Mehrbelastungen im Vergleich zur heutigen Situation. Hinzu kommen bei den Kommunalen Betrieben und dem Joint Venture mit städtischer Mehrheitsbeteiligung nicht selten zusätzliche Kosten aufgrund teils hoher Ausfallzeiten hinzu, die sich wegen der besonderen sozialen Verantwortung der öffentlichen Hand bspw. durch geringeren Leistungsdruck oder den Einsatz älterer und leistungsgeminderter Mitarbeiter ergeben.

Im Ergebnis wird in Bezug auf die aktuell durch Nehlsen sowie BIR, GFAS, ALU erbrachten Leistungen davon ausgegangen, dass sich die Personalkosten in einer Größenordnung von etwa 33 % erhöhen. Bei den von der ENO und KNO erbrachten Leistungen ist zu berücksichtigen, dass ein großer Teil der zukünftig für die Leistungserbringung erforderlichen Mitarbeiterzahl auch heute schon bei der ENO und KNO angestellt ist und nach TVöD entlohnt wird. Die Mehrkosten betreffen hier nur die darüber hinaus benötigten Mitarbeiter. Bei den Leistungen von ENO und KNO ergibt sich hieraus insgesamt ein Personalkostenanstieg in einer Größenordnung von etwas mehr als 4 %.

Es ergeben sich Mehrbelastungen in diesem Bereich für die Organisationsgrundformen AöR, GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung und Joint Venture mit städtischer Mehrheitsbeteiligung in Höhe von 1,8 Mio. € pro Jahr. Für das Joint Venture mit städtischer Minderheitsbeteiligung werden Mehrkosten für Personal und Ausfallrisiken in Höhe von 0,9 Mio. € pro Jahr prognostiziert (Ansatz 50 %).

Im Falle einer Fremdvergabe mit Personalgestellung der Rückkehrer von ENO und KNO wird davon ausgegangen, dass in diesem Bereich keine Kostenveränderungen entstehen. Auf die mit Personalgestellung erfahrungsgemäß verbundenen Risiken für die Effizienz der Abläufe/Prozesse, welche daraus resultieren, dass die gestellten Mitarbeiter dann einerseits weiterhin dem Dienstherrn Stadtgemeinde Bremen unterstellt sind und andererseits dem Weisungsrecht des privaten Dritten unterliegen, wird unter Ziffer 5.1.1.7 eingegangen.

Bei einer Fremdvergabe ohne Personalgestellung der Rückkehrer von ENO und KNO wird davon ausgegangen, dass im Ergebnis der Ausschreibung marktübliche Löhne und Arbeitsbedingungen gewährt werden. In diesem Fall lägen die Kosten in diesem Bereich ca. 10,1 Mio. € pro Jahr niedriger. Die dann jedoch zu erwartenden Mehrkosten für die Rückkehrer sind hier nicht dargestellt – es wird auf Ziffer 5.3 verwiesen.

6.1.1.7 Kostenauswirkungen in Abhängigkeit der Steuerung der internen Organisationsstruktur und Prozesse sowie aus Markt- und Wettbewerbschancen/ -risiken

Neben den Einflussfaktoren, die vor allem durch Gesetzgebung, Politik und anderen externen Faktoren beeinflusst werden, sind es erfahrungsgemäß insbesondere die internen Organisationsstrukturen und Prozesse in den Bereichen Betriebsführung und Administration sowie die regionale Markt und Wettbewerbssituation, die in erheblichem Maße über den Erfolg oder Misserfolg der verschiedenen Organisationsgrundformen entscheiden.

Hinsichtlich der Effizienz der internen Organisationsstrukturen und Prozesse sind in der Praxis inzwischen häufig kommunale Betriebe und Joint Ventures mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung anzutreffen, die zumindest in etwa auf dem gleichen Effizienzniveau arbeiten wie private Unternehmen, einige übertreffen dieses Effizienzniveau sogar bereits etwas. Es gibt aber auch kommunale Betriebe/Joint Ventures mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung, die das Effizienzniveau privater Unternehmen deutlich unterschreiten.

Im Falle einer Fremdvergabe mit Gestellung der Rückkehrer von ENO und KNO bestehen durch den Auseinanderfall von disziplinarischer und fachlicher Weisungsbefugnis Risiken für die Effizienz der Abläufe/Prozesse, was nach unserer Einschätzung dazu führt, dass diese Organisationsgrundform schlechtere Effizienzwerte erreicht als die Fremdvergabe ohne Personalgestellung bzw. das Joint Venture mit kommunaler Minderheitsbeteiligung.

Bei jenen alternativen Organisationsgrundformen, bei denen ein Vergabeverfahren erfolgen muss (Joint Venture und Fremdvergabe), existiert zusätzlich zu den oben beschriebenen Effizienzvor-/ -nachteilen, die mit jeder Ausschreibung typischerweise verbundene Unsicherheit hinsichtlich der zu erzielenden Entgeltkonditionen (Marktpreise). Im Falle eines intensiven, hart umkämpften Bieterwettbewerbs wird das prognostizierte Kostenniveau unterboten werden können. Dagegen sind auch Situationen mit schwachem oder eingeschränktem Wettbewerb denkbar, die zu einer Erhöhung des prognostizierten Kostenniveaus führen.

Aus den oben genannten Einflussfaktoren ergeben sich für die einzelnen Organisationsgrundformen, im Vergleich zum Status quo positive und negative Kostenauswirkungen. Die positiven Kostenauswirkungen werden als „bester Fall“, die negativen als „schlechtester Fall“ ausgewiesen. In Anlehnung an die Darstellungen in Tabelle 3, bedeutet beispielsweise eine strukturell bedingte Kostenauswirkung von – 5%, ein um diesen Prozentsatz besseres Effizienz- und somit auch besseres Kostenniveau, während eine strukturell bedingte Kostenauswirkung von + 20 % ein um diesen Prozentsatz schlechteres Effizienz- und Kostenniveau bedeutet. Insgesamt führen die unterschiedlichen Einflussfaktoren nach unserer Erfahrung zu Effekten in folgenden jeweiligen Bandbreiten:

Organisationsgrundform	Strukturell bedingte Kostenauswirkungen im Vergleich zum Status quo (Privatunternehmen)	
	bester Fall %	schlechtester Fall %
1 AöR	-5%	+ 20%
2 GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung	-5%	+ 20%
3 Joint Venture mit städtischer Mehrheitsbeteiligung	-15%	+ 25%
4 Joint Venture mit städtischer Minderheitsbeteiligung	-15%	+ 15%
5 Fremdvergabe mit Personalgestellung	-10%	+ 20%
6 Fremdvergabe ohne Personalgestellung	-15%	+ 15%

Tab. 3: Strukturell bedingte Kostenauswirkungen der Organisationsgrundformen in Abhängigkeit vom Effizienzniveau von Betriebsführung, Prozessen und Administration sowie von Risiken in den Bereichen Vergabe und Drittgeschäft, in der Bandbreite zwischen „bestem“ und „schlechtestem“ Fall

Eine Eingrenzung der jeweils großen Bandbreiten der Kostenauswirkungen in Abhängigkeit von der Steuerung der internen Abläufe und Prozesse bzw. des Schätzrisikos ist nur durch eine vertiefte Analyse der Ausgangssituation und möglicher Verbesserungs-/Verschlechterungspotentiale jeder einzelnen Leistung (z.B. anhand unserer Soll-Kosten-Methodik) sowie auf der Grundlage einer detaillierten Planungsrechnung für eine zukünftige Organisation (Business Plan) möglich.

Unter Ziffer 5.1.14 sind die Effekte beschrieben, die sich in den verschiedenen Organisationsgrundformen aus der Generierung von Drittgeschäft in gewerblichen Leistungsbereichen (z.B. Containerdienst, gewerbliche Papierentsorgung, Einsammlung von Verpackungen, gewerbliche Straßenreinigungsleistungen) ergeben. Im Rahmen einer Chancen-/ Risikenabwägung wurde angenommen, dass es kommunale Unternehmen gibt, denen es gelingt, Überschüsse aus Gewerbegebiet zu generieren, andererseits existieren Unternehmen, die Unterdeckungen in diesen Bereichen haben.

Bei der Organisationsgrundform Joint Venture (mit städtischer Mehr-/ Minderheitsbeteiligung) werden die im gewerblichen Geschäftsfeld erzielten Ergebnisse aufgrund der mit diesem Geschäft verbundenen sehr guten Chancen und den besonderen Risiken im „besten Fall“ mit einem Chancenzuschlag von 50 % sowie im schlechtesten Fall mit einem ebenso hohen Risikoabschlag belegt.

6.1.1.8 Auswirkungen Gewerbesteuer

Erbringt eine AöR als kommunaler Betrieb in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsgrundform Leistungen im hoheitlichen Bereich, also z.B. Leistungen der kommunalen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung, so unterfallen diese nicht der Gewerbesteuerpflicht. Die daraus resultierenden jährlichen Einnahmeverluste werden für den Fall, dass alle hier betrachteten Leistungen in eine AöR rekommunalisiert werden, strukturell auf der Grundlage der entfallenden „Gewinnerzielungsabsicht“ in einer Höhe von etwa 0,4 Mio. € prognostiziert. Bei einer GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung entsteht für die hoheitlichen Leistungen regelmäßig nur der steuerliche Mindestgewinn – der strukturelle Rückgang der Gewerbesteuerereinnahmen wird dann in einer Größenordnung von etwa 0,3 Mio. € pro Jahr abgeschätzt.

Werden dagegen zusätzlich zu den momentan bereits privatisierten Leistungen auch noch die Leistungen des UBB in der Straßenreinigung privatisiert, kann strukturell mit etwa 0,02 Mio. pro Jahr mehr an Gewerbesteuerereinnahmen gerechnet werden.

6.1.2 Investitionsbedarf und Eigenkapitalausstattung

Der Investitionsbedarf einer AöR für die hier näher betrachteten Leistungen (jedoch ohne die Leistungen der KNO), welche von privaten Dritten (ENO, Nehlsen, BIR, GFAS, ALU) erbracht werden, wird – für den Fall, dass das Anlagevermögen neu bzw. neuwertig beschafft werden muss – in einer Größenordnung von brutto etwa 60 Mio. € (Preisbasis Jahr 2012) abgeschätzt, wovon alleine etwa 50 Mio. € auf die Leistungen entfallen, die momentan von der ENO erbracht werden. Unterteilt nach Leistungsbereichen, entfallen von den rund 60 Mio. € Gesamtinvestitionsbedarf ca. 45 Mio. € auf den Bereich Abfallwirtschaft und ca. 15 Mio. € auf den Bereich Straßenreinigung.

Im Falle privatrechtlicher Lösung reduziert sich der Investitionsbedarf auf 50 Mio. € (netto). Die oben genannten Teilbeträge reduzieren sich entsprechend. Bei den Joint Venture Lösungen reduziert sich der Investitionsbedarf der Stadtgemeinde Bremen weiter. Eine genaue Bezifferung ergibt sich für die Organisationsgrundform in Abhängigkeit von der Gesellschafterstruktur und der angestrebten Eigenkapitalausstattung.

Bei der Ermittlung der unter Ziffer 5.1.1 ausgewiesenen Kostenveränderungen wurde bei den Varianten mit Erwerb der Anteile von der ENO bzw. KNO davon ausgegangen, dass der Anteilsbewertung – zumindest für die hoheitlichen Leistungen – die Restbuchwerte des betriebsnotwendigen Vermögens und nicht etwa ein Ertragswert oder ein ggf. höherer Reproduktionswert (Substanzwert) zugrunde gelegt wird. Aus diesem Grund ergeben sich pro Organisationsgrundform für die Untervariante mit Erwerb der Anteile der ENO bzw. KNO auf der einen Seite und für die Untervariante Gründung einer neuen GmbH auf der anderen Seite keine strukturellen Kostenunterschiede und es erfolgte kein separater Ausweis dieser Untervarianten.

Die Höhe des Restbuchwertes des Anlagevermögens bei der ENO schätzen wir für das Jahr 2018 in einer Größenordnung von 20 Mio. € (netto) ab.

Maßgeblicher Grund für den Ansatz einer Anteilsbewertung auf Basis der Restbuchwerte ist, dass die bisherige Abschreibung und Verzinsung für die betreffenden Vermögensteile bereits von der Stadtgemeinde Bremen über die Entgelte bezahlt wurde. Würde nun zu einem höheren Wert als dem Restbuchwert bewertet, hätte das zur Folge, dass die Stadtgemeinde „doppelt“ bezahlt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch das öffentliche Preisrecht, das eine maßgebliche Grundlage für die erfolgten Nachverhandlungen der Entgelte der ENO darstellte und nach dem Doppelverrechnungen von Kosten explizit nicht zulässig sind. Unabhängig davon besteht natürlich das Risiko, dass für die Anteile ein höherer Preis gefordert wird. Sollten die Anteile zu einem höheren Wert erworben werden, ist mit entsprechenden Kostenerhöhungen bei diesen Untervarianten zu rechnen.

Während es für die Eigenkapitalausstattung privatrechtlicher Gesellschaften (hier: GmbH) eindeutige gesetzliche Mindestvoraussetzung gibt¹, fehlt es bei Gründung ei-

¹ Stammeinlage GmbH muss mindestens 25.000 € betragen (s. § 5 Abs. 1 GmbHG).

ner AöR an einer solchen klaren gesetzlichen Grundlage. Da auch in Bremen selbst, keine verbindlichen Regelungen hinsichtlich der Eigenkapitalausstattung vorliegen, ist davon auszugehen, dass in Anlehnung an die Regelungen anderer Bundesländer auch in Bremen eine angemessene Eigenkapitalausstattung angestrebt wird². Nach Auswertung der Eigenkapitalquoten bereits existierender Abfallwirtschaft-/ Stadtreinigung- AöRs im Bundesgebiet, wird auch für die Stadtgemeinde Bremen davon ausgegangen, dass eine Eigenkapitalquote zwischen 15 % und 30 % erreicht werden soll. Unter Hinzuziehung des o.g. Investitionsbedarfs, würde dies einer Eigenkapitalausstattung durch die Stadt Bremen in einer Spannweite von 9 Mio. € bis 18 Mio. € entsprechen.

6.1.3 Gebühren- und Haushaltsbelastung

Die vorstehend prognostizierten Kosteneffekte wirken, wie nachfolgend dargestellt, auf den Gebührenhaushalt (Abfallbereich inkl. Gewinnausschüttungen aus hoheitlichen Leistungen) und den Allgemeinen Haushalt in der Stadtgemeinde Bremen (Bereich Straßenreinigung, Gewinnausschüttungen aus Drittgeschäft und Gewerbesteuer-einnahmen).

Alternative Organisationsform	Gesamt		davon Gebührenhaushalt (Abfallbereich)		davon Allg. Haushalt (Bereich Straßenreinigung)		davon Allg. Haushalt (Gewinnausschüttg. aus gewerbl. Leistungen)		davon Allg. Haushalt (Gewerbesteuer-einnahmen)	
	bester Fall	schlechterer Fall	bester Fall	schlechterer Fall	bester Fall	schlechterer Fall	bester Fall	schlechterer Fall	bester Fall	schlechterer Fall
	Mio. €/a	Mio. €/a	Mio. €/a	Mio. €/a	Mio. €/a	Mio. €/a	Mio. €/a	Mio. €/a	Mio. €/a	Mio. €/a
	2	3	4	5	6	7	6	7	8	
1 AöR	-7,2	3,2	-4,9	2,2	-2,6	0,5	-0,1	0,1	0,41	
2 GmbH mit 100% städtischer Beteiligung	-2,4	9,2	-1,8	6,1	-0,8	2,6	-0,1	0,1	0,34	
3 Joint Venture mit städtischer Mehrheitsbeteiligung	-6,2	13,5	-4,0	9,2	-2,0	4,5	-0,2	-0,1	-0,02	
4 Joint Venture mit städtischer Minderheitsbeteiligung	-7,0	8,2	-4,4	5,3	-2,3	3,0	-0,2	-0,1	-0,02	
5 Fremdvergabe mit Personalgestellung	-4,9	10,0	-3,2	6,4	-1,6	3,6	0,0	0,0	-0,02	
6 Fremdvergabe ohne Personalgestellung	-15,7	-3,9	-9,8	-2,0	-5,8	-1,9	0,0	0,0	-0,02	

"-" = Kostenreduzierung

"+" = Kostenerhöhung bzw. Steuereinnahmerückgang

Tab. 4: Kostenveränderungen ohne Firmenwert nach Gebühren-/Haushaltsbereich aus Sicht der Stadt ab Juli 2018 (Preisbasis 2012)

Dargestellt sind jeweils die Kostenveränderungen inkl. der Gewinnausschüttungen und der Veränderungen bei den Gewerbesteuer-einnahmen (im besten und im schlechtesten Fall) im Vergleich zu den Bruttokosten des Status quo ohne die Kosten für den Firmenwert, wobei die Risiken, die sich aus der Transaktion zur Privatisierung der ENO und KNO im Jahr 1998 ergeben können (Rückkehrrecht, vertraglicher Hinweis zur erneuten Ausschreibung der Leistungen ab dem Jahr 2018 etc.) wertmäßig noch nicht enthalten sind (vgl. Ziffern 5.3 und 5.4).

² Siehe auch: § 10 Satz 3 KUV NW; § 2 Abs. 1 Satzung Berliner Stadtreinigungsbetriebe; § 3 Abs. 1 Satz 1 Gesetz zur Errichtung der Anstalt Stadtreinigung Hamburg

6.2 Strategische Kriterien

6.2.1 Operative Steuerung durch die Kommune inkl. strategische/ politische Einflussmöglichkeit

Im Falle einer **Fremdvergabe** sind die Möglichkeiten zur strategischen/ politischen Einflussnahme eingeschränkt. Die Möglichkeiten, die strategische Ausrichtung der Aufgabenerfüllung (z.B. Abfuhrhythmen, alternative Erfassungs- und Verwertungswege) zu beeinflussen, sind grundsätzlich beschränkt auf bereits im Vertrag angelegte Szenarien oder können nur mit jedem Vertragswechsel oder mit „Wohlwollen“ des Vertragspartners erfolgen. Zudem sind die engen Grenzen des Vergaberechts zu berücksichtigen. Im Ergebnis führt dies auch tendenziell zu einer geringeren Flexibilität, auf veränderte Rahmenbedingungen einzuwirken. Unabhängig von diesen strukturellen Nachteilen sind in der Praxis durchaus, in gewissem Umfang, Leistungsanpassungen auch in bestehenden Verträgen möglich, wie das Beispiel der Vertragsabwicklung der Stadtgemeinde Bremen mit der ENO bisher gezeigt hat. Zudem besteht generell bei Fremdvergaben die Möglichkeit über die Ausgestaltung von Vertragslaufzeiten (z.B. kürzere Laufzeiten für sich häufiger ändernde Dienstleistungen) im Rahmen wirtschaftlich sinnvoller Grenzen eine strategische/ politische Einflussnahme zu ermöglichen.

In Bezug auf die operative Planung, Steuerung und Kontrolle der Aufgabenerfüllung ermöglicht eine Fremdvergabe bei den durch die privaten Dritten erbrachten Leistungen in der Regel nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten für die Kommune. Die Verselbständigung des operativen Leistungsbereichs führt zudem zu einer zusätzlichen Schnittstelle mit geteilten Zuständigkeiten und längeren Informationswegen.

Generell sind die Einflussmöglichkeiten in Bezug auf die strategische und operative Steuerung durch die Kommune und auch die politischen Einflussmöglichkeiten im Falle einer **Rekommunalisierung** größer als bei allen anderen betrachteten Organisationsgrundformen. Insbesondere kann jederzeit entsprechend der Ausgestaltung der Rekommunalisierung direkt/indirekt auf die Leistungserbringung eingewirkt und damit auf mögliche Veränderungen flexibler reagiert werden.

Der Grad der Verselbständigung gegenüber der Gebietskörperschaft und damit der Möglichkeit der Einflussnahme in Bezug auf die strategische und operative Steuerung hängt bei einer AöR bzw. bei einem privatrechtlich organisierten kommunalen Betrieb in Form einer GmbH immer von der Ausgestaltung der Anstaltssatzung bzw. des Gesellschaftervertrags ab. Grundsätzlich ist die Einflussnahme in diesen Organisationsgrundformen nur mittelbar über die Organe der AöR bzw. der GmbH möglich. Jedoch können über die zuvor genannte Anstaltssatzung bzw. den Gesellschaftervertrag die Rechte und Zustimmungsvorbehalte der Kontrollorgane derart ausgestaltet werden, dass eine erhebliche Einschränkung der Kompetenzen des Vorstands bzw. Geschäftsführers erreicht wird. In Summe ist die Eigenständigkeit des privatrechtlich organisierten kommunalen Betriebs aufgrund der privaten Rechtspersönlichkeit im Vergleich zur AöR als öffentlich-rechtliche Rechtspersönlichkeit als grundsätzlich ausgeprägter einzuschätzen.

In Bezug auf die Ausübung dieser weitgehenden Einflussnahmemöglichkeiten besteht jedoch immer das latente Risiko, dass politisch motivierte Ziele in den Vordergrund treten und die operative und strategische Ausrichtung eingrenzen. Dies kann zu nicht immer sachorientierten Entscheidungen führen. Darüber hinaus können sich Entscheidungswege und –prozesse erheblich verlangsamen. Direkte politische Einflussnahme kann im ungünstigsten Fall auch dazu führen, dass die Leistungserbringung in Abhängigkeit von der Tagespolitik, tagesaktuellen Wählerwünschen oder den ggf. Regelmäßig wechselnden politischen Mehrheiten erfolgt. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass die für die eigentliche Leistungserbringung gedachten Ressourcen aufgrund politischer Begehrlichkeiten für sachfremde Zwecke eingesetzt werden.

Zu berücksichtigen ist, dass für die strategische und insbesondere auch die operative Steuerung quantitativ und qualitativ ausreichendes Management Know-how vorhanden ist bzw. auf dem Markt eingekauft werden muss. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der Einsammlung (ENO, Nehlsen), Verwertung (KNO) im Bereich der Abfallwirtschaft und die Straßenreinigung (ENO). Gerade in diesen Bereichen gelten spezielle Bedingungen und es wird spezifisches Fach- und Branchenwissen zur Führung und Steuerung benötigt. Im Bereich der Straßenreinigung ist zu beachten, dass diese in Bremen-Nord schon heute durch den UBB durchgeführt und damit entsprechendes Fachwissen vorhanden ist.

In einem **Joint Venture** wird häufig die Erhaltung der strategischen/ operativen Steuerungsmöglichkeiten sowie der politischen Einflussnahme bei gleichzeitiger Stärkung unternehmerischer und betriebswirtschaftlicher Einflüsse angestrebt. Die kommunalen Eingriffsmöglichkeiten in die direkte Steuerung der Leistungserbringung sind dabei nur mittelbar und erfahrungsgemäß in der Regel auch nur eingeschränkt vorhanden, da der private Partner darauf bedacht sein wird den kommunalen Einfluss zu begrenzen. Jedoch ist es der Stadtgemeinde in der Regel immer noch möglich über turnusmäßige Zielfestlegungen und –kontrollen einen hinreichenden Einfluss auf die Geschicke der Gesellschaft zu nehmen. In einem Joint Venture mit kommunaler Anteilsmehrheit ist der kommunale Einfluss (u.a. durch Stellung des Geschäftsführers) in der Regel noch etwas stärker ausgeprägt als bei einer kommunalen Minderheitsbeteiligung. Im letzteren Fall sollte die Stadtgemeinde Bremen jedoch darauf achten, einen Gesellschaftsanteil zu halten, der ausreicht um ein Vetorecht ausüben zu können (mind. 25,1 %). In Summe sind die Einflussmöglichkeiten eines Joint Ventures eingeschränkter als bei einer AöR oder eines privatrechtlich organisierten kommunalen Betriebs, jedoch ausgeprägter, weil kontinuierlicher, als bei einer Fremdvergabe.

6.2.2 Transparenz der Leistungserbringung und Controllingaufwand für die Kommune

Für die Transparenz der Leistungserbringung ist es notwendig, dass der kontrollierenden Instanz, bzw. dem Verantwortlichen der Aufgabenerledigung ausreichende Einblicke in die Leistungserbringung in der Form gewährt werden, dass eine Überprüfung vereinbarter Ziel möglich ist. Die Vereinbarung ausreichender Dokumentationspflichten und Kontrollrechte vor der Leistungserbringung ist deshalb unabdingbar.

Die Transparenz der Leistungserbringung durch private Dritte (Fremdvergabe) hängt entscheidend von den vertraglich vereinbarten Regelungen ab. Es ist möglich **Dokumentationspflichten, Kontrollrechte** (z.B. Besichtigung von Betriebshöfen, Fahrzeugen, Einsicht in auftragsbezogene betriebliche Dokumente) und auch einzuhalten- de Qualitätskriterien vertraglich zu vereinbaren, was deren Kontrollen und die Durch- setzung von Sanktionen grundsätzlich ermöglicht. Die Grenze ist jedoch regelmäßig bei Eingriffen in die konkreten internen Abläufe und Prozesse in den Bereichen der Betriebsführung und Administration zu sehen. Hier darf der Auftraggeber üblicher- weise nicht eingreifen und hat in diesen Bereichen damit keine vollständige Transpa- renz. In den weiteren hier betrachteten Organisationsgrundformen ist ein solcher Mangel an Transparenz nicht vorhanden, da der Stadt Bremen durch ihre Funktion als Anstaltsträger bzw. als Gesellschafter/ Mitgesellschafter ausreichende Rechte zur Einsicht in die Betriebs- und Prozessabläufe zustehen würden.

Die Notwendigkeit zu einem **Leistungscontrolling** ist unabhängig von der Organisa- tionsalternative immer gegeben. In Abhängigkeit der gewählten Organisationsgrund- form ergeben sich jedoch Unterschiede in Bezug auf die generelle Ausrichtung und die damit verbundene Ausgestaltung des Controllings.

Im Rahmen einer Fremdvergabe, eines Joint Ventures und eines privatrechtliche or- ganisierten kommunalen Betriebs liegt der Controlling Aufwand der Stadtgemeinde insbesondere im Bereich des **Vertragscontrollings**. Hierbei geht es bspw. um die Kontrolle und Durchsetzung der Pflichten des Auftragnehmers, die Ausübung von Rechten als auch die Überwachung eigener Pflichten aus den jeweiligen Vertragsver- hältnissen. Darüber hinaus sind die Vergütung, Zahlungsbedingungen und mögliche Preisanpassungen sowie die Berichterstattung an die Gremien der Stadt wesentliche Bestandteile des Vertragscontrollings. Fest vereinbarte Entgelte, Laufzeiten und Preisanpassungsklauseln mit beauftragten Dritten führen in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Entgelte zu einer größtmöglichen Kostentransparenz. Durch die ggf. langen Laufzeiten und die Entgeltstrukturen z.B. Aufteilung in fixe und mengen- abhängige Entgelte ist in der Regel eine gewisse Kostenstabilität vor allem aber Plan- barkeit seitens der Stadtgemeinde Bremen gegeben. Auch in der AöR besteht ein Be- darf an einem Vertragscontrolling, jedoch ist der Umfang/ die Intensität abhängig da- von, ob der Anstalt die Aufgabe an sich übertragen wird oder diese nur als Auftra- gnehmer für die Stadtgemeinde tätig ist. In letzterem Fall ist der zu betreibende Auf- wand in Form eines Vertragscontrollings für die Stadtgemeinde als höher einzustufen.

Im Vergleich zur Fremdvergabe ist bei der AöR, dem privatrechtlich organisierten kommunalen Betrieb sowie dem Joint Venture zu berücksichtigen, dass in diesen Or- ganisationsgrundformen zusätzlich ein **internes Controlling**, in Form einer Unter- stützung der Geschäftsführung zur Unternehmenssteuerung, benötigt wird. Für eine Organisation dieser Größe und Komplexität entstehen dadurch hohe Anforderungen an das Management und damit auch an das interne Controlling. Damit das Manage- ment die Organisation strategisch und operativ steuern und seinen Informations- pflichten (z.B. an Gremien) nachkommen kann ist ein internes Steuerungs- und In- formationssystem (internes/ externes betriebliches Rechnungswesen, Managementin- formationssystem, Berichtswesen, Qualitätsmanagementsystem (z.B. Entsorgung- fachbetrieb), Risiko-/Compliancemanagementsystem) aufzubauen und zu etablieren.

Da insbesondere über das interne Controlling ein großer Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit genommen werden kann, ist hierauf ein besonderes Augenmerk zu legen. Erfahrungsgemäß unterscheiden sich bessere und schlechtere Betriebe insbesondere in der Qualität ihrer Führungs- und Controllingstrukturen.

Für den Fall einer Umsetzung einer AöR bzw. eines privatrechtlich organisierten kommunalen Betriebs sind in der Stadtgemeinde Bremen aufgrund der Leistungserbringung im UBB und dem Leistungs-/ Vertragscontrolling im SUBV zwar fachliche Kompetenz sowie Strukturen und Systeme vorhanden, jedoch nicht in quantitativ ausreichender Anzahl bzw. nicht in eine auf eine solche Organisationsgröße ausgelegten Qualität und Umfang. Es ist dabei zudem zu berücksichtigen, dass sich die Führung und die Steuerung einer rechtlich eigenständigen Anstalt bzw. Gesellschaft von der Führung und Steuerung eines kommunalen unselbstständigen Betriebs unterscheiden.

Auch ein Joint Venture muss natürlich über ein hochwertiges internes Controlling verfügen, jedoch bietet sich in dieser Organisationsgrundform der Vorteil, dass Erfahrungswissen und in der Praxis erprobte Systeme durch den privaten Partner mit in die Kooperation eingebracht werden.

Zu erwähnen sei nochmals, dass die Steuerung der internen Abläufe und Prozesse von immanenter Bedeutung ist, wenn die durch die Stadtgemeinde formulierten Qualitätsanforderungen an die Leistungserbringung unter Berücksichtigung einer größtmöglichen Wirtschaftlichkeit der Unternehmung erreicht werden soll.

6.2.3 **Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen**

In der Abfallwirtschaft wie auch der Straßenreinigung bewegen sich die in diesen Branchen tätigen Unternehmen in einem Umfeld, in dem diese in regelmäßigen Abständen Änderungen der wirtschaftlichen, technischen oder auch rechtlichen Rahmenbedingungen unterworfen sind.

Bei der **Fremdvergabe** der Leistungserbringung ist zumindest während der Vertragslaufzeit die Flexibilität zur bei einer Anpassung an wirtschaftliche und technische Anforderungen nur sehr eingeschränkt gegeben. Bei einer Fremdvergabe werden die Kriterien der Leistungserbringung über einen festen Zeitraum zu klar definierten Anforderungen geschlossen. Den Aufwand sich geänderten Rahmenbedingungen anzupassen wird ein privater Leistungserbringer nur betreiben, wenn er rechtlich dazu verpflichtet ist oder sich selbst dadurch besser stellen kann. Grundsätzlich sind Anpassungen über den Leistungszeitraum nur mit dem Einverständnis des Auftragnehmers möglich. Aufgrund der schon unter Ziffer 5.2.1 erwähnten Steuerungsmöglichkeiten über die Vertragslaufzeiten von Fremdvergaben ist eine Anpassung des Anforderungskatalogs für die Leistungserbringung in regelmäßigen Zeitabständen durch Neuvergaben möglich.

In einem **Joint Venture** verhält es sich ähnlich, wie bei einer Fremdvergabe. Die Kooperationspartner vereinbaren mit Vertragsschluss feste Leistungsanforderungen, die über die Vertragslaufzeit bindend sind. Anpassungen in der Leistungserbringung sind

nur zu vertraglich vereinbarten Nachverhandlungszeitpunkten bzw. im vergaberechtlich zulässigen Rahmen möglich. Diese Optionen führen dazu, dass ein Joint Venture aufgrund der Gesellschafterstellung des Auftraggebers Stadt gegenüber einer Fremdvergabe flexibler ist.

Die **AöR** und der **privatrechtlich organisierte kommunale Betrieb** haben bei diesen Kriterien durchaus Vorteile gegenüber den anderen Organisationsgrundformen, da sie nicht in solch enge vertragliche Korsette gezwängt werden. Einen negativen Einfluss auf die Flexibilität und die Reaktionsgeschwindigkeiten können lediglich in der Form identifiziert werden, dass der AöR bzw. dem privatrechtlich organisierten kommunalen Betrieb durch einen hohen Grad an definierten Zustimmungsvorbehalten durch die Eigner- und Kontrollgremien dieser Vorteil zum Teil wieder genommen wird.

6.2.4 Stärkung und Aufbau von kommunalem Know-how

Während im Bereich der Stadtreinigung über den UBB fachspezifisches Know-how in der kommunalen Verwaltung gehalten werden konnte, ist in der Abfallwirtschaft aufgrund der kompletten Fremdvergabe der Leistungserbringung über die Jahre hinweg das fachspezifische Know-how verloren gegangen. Das in den letzten Jahren verlorengegangene Wissen soll nach den vorgegebenen Zielen wieder aufgebaut werden, um in der Zukunft wieder aktiver abfallpolitische Ziele umsetzen zu können. Unter diesen Voraussetzungen ist zu bewerten, welche Organisationsgrundformen sich in Bezug auf einen fundierten und nachhaltigen Know-how Aufbau am besten eignen.

Vor dem Hintergrund der Ausgangssituation sind rein kommunale Unternehmen nur bedingt geeignet, da der Know-how Aufbau ausschließlich auf die Gewinnung von erfahrener Personal vom Markt basieren würde, was erfahrungsgemäß viel Zeit erfordert und erhebliche Risiken birgt. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass eine rein kommunale Lösung in Bremen derzeit nur auf einen sehr eingeschränkten Pool an erfahrenen Mitarbeiter zurückgreifen kann.

Im Vergleich dazu kann in einem Joint Venture nicht nur ad-hoc auf einen erfahrenen Mitarbeiterpool zurückgegriffen werden, sondern auch auf langjähriges und bewährtes Organisationswissen. Dadurch können strukturell größere Qualitätseinbußen in der Leistungserbringung, speziell in der Übergangszeit im Jahre 2018, vermieden werden.

Die Organisationsgrundform der Fremdvergabe (mit/ ohne Personalgestellung) unterstützt das Ziel des Know-how Aufbaus in der Stadtgemeinde Bremen nicht.

6.3 Personelle Kriterien

6.3.1 Gesamtbedarf an Mitarbeitern

Nachfolgende Tabelle enthält eine Abschätzung des erforderlichen Personalbedarfs für die unterschiedlichen Organisationsgrundformen:

Abschätzung benötigter Personen	Kommunale Betriebe (AöR und GmbH 100 %)		Joint Venture mit städt. Mehrheitsbeteiligung		Joint Venture mit städt. Minderheitsbeteiligung		Fremdvergabe m. Personal- gestellung	
	von	bis	von	bis	von	bis	(nur Rückkehrer)	
	Anz. Pers.	Anz. Pers.	Anz. Pers.	Anz. Pers.	Anz. Pers.	Anz. Pers.	Anz. Pers.	
Ziff.	1	2	3	4	5	6	7	8
Abfallwirtschaft								
1.	Leistungen ENO	230	290	205	300	205	275	159
2.	Leistungen Nehlsen	45	55	40	60	40	50	
3.	Leistungen BIR, GFAS, ALU	25	30	20	35	20	30	
4.	Leistungen KNO	15	25	15	25	15	25	16
5. Gesamt Abfallwirtschaft		315	400	280	420	280	380	175
6.	Leistungen ENO	140	180	130	190	130	165	141
7.	Leistungen UBB	20	25	20	25	20	25	
8. Gesamt Straßenreinigung		160	205	150	215	150	190	141
9. GESAMT Abfallwirtschaft und Straßenreinigung		475	605	430	635	430	570	316

Tab. 5: Gesamtbedarf an Mitarbeitern nach Organisationsgrundform

In der Darstellung enthalten ist auch Werkstattpersonal und Personal für die administrative Steuerung. Auf Grundlage der Mitarbeiteranzahl im Status Quo, stellen die in Tabelle 4 dargestellten Personalbedarfe immer die Mitarbeiteranzahl für den „besten“ Fall (von) und den „schlechtesten“ Fall (bis) für die jeweiligen Organisationsgrundformen dar (vgl. Ziffer 5.1.1.1).

6.3.2 Rückkehrer

Von besonderer Relevanz bei der Betrachtung der einzelnen Organisationsgrundformen in der Stadtgemeinde Bremen ist das vorliegende Rückkehrrecht der früher bei der Stadtgemeinde Bremen und heute im Rahmen eines Personalüberleitungsvertrages bei den privaten Auftragnehmern (z.B. ENO, KNO) beschäftigten Personen.

Aus Anlass der damaligen Rechtsformänderung der Bremer Entsorgungsbetriebe (BEB) und ihrer Aufteilung auf mehrere Gesellschaften wurde ein Tarifvertrag (24.04.1997) zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der früheren Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr (ÖTV, heute Verdi als Rechtsnachfolger) geschlossen. Dieser regelt, dass für den Fall, dass ein Insolvenzverfahren (früher Konkurs) über das Vermögen der privaten Gesellschaften (z.B. ENO, KNO) eröffnet oder der Auftragnehmer liquidiert wird, die zum Zeitpunkt des Betriebsübergangs unbefristet bei der Stadt Beschäftigten und zum Zeitpunkt der Insolvenz oder Liquidation bei den privaten Auftragnehmern noch tätigen Mitarbeiter von einem Rückkehrrecht Gebrauch machen können (§ 3 Tarifvertrag). Mitarbeiter, die von ihrem Rückkehrrecht Gebrauch machen, sind laut der tarifvertraglichen Vereinbarung im Hinblick auf sämtliche dienst- und beschäftigungsrelevanten Ansprüche und Rechtspositionen so zu stellen, als wären sie durchgehend bei der Stadtgemeinde Bremen beschäftigt gewesen.

Zu berücksichtigen ist auch, dass sämtliche betriebsbedingten Kündigungen, die damit begründet werden, dass für einen zurückgekehrten Arbeitnehmer infolge der Neuvergabe der Leistung kein Arbeitsplatz bei der Stadt existiert, ausgeschlossen

sind. Kündigungen aus anderen als betriebsbedingten Gründen, z.B. aus verhaltens- oder personenbedingten Gründen sind zu keinem Zeitpunkt ausgeschlossen.

Für sonstige im Zeitpunkt der Insolvenz oder Liquidation beim Auftragnehmer beschäftigte Arbeitnehmer sowie Arbeitnehmer, die zwischenzeitlich aus dem Beschäftigungsverhältnis ausgeschieden sind, gilt das Rückkehrrecht nicht. Das Rückkehrrecht kann auch durch ein entsprechendes Beschäftigungsangebot bei einer bremischen Eigengesellschaft erfüllt werden (zu gleichen materiellen Arbeitsbedingungen wie bei der Stadtgemeinde Bremen).

Gemäß den uns vorliegenden Daten betrifft das Thema Rückkehrrecht insbesondere Mitarbeiter, die bei der ENO und der KNO beschäftigt sind (SWB wurde nicht betrachtet). Im Jahr 2018 gibt es auskunftsgemäß bei der ENO wahrscheinlich noch ca. 300 beschäftigte Mitarbeiter die durch das Rückkehrrecht begünstigt wären. Bei der KNO sind es maximal ca. 16 Beschäftigte. Dieser Wert entspricht der Anzahl der beschäftigten Mitarbeiter, die im Jahr 1998 zur KNO übergeleitet worden sind. Hier ist davon auszugehen, dass ein Teil der Mitarbeiter bis zum Jahr 2018 verrentet oder aus dem Unternehmen ausgeschieden ist.

Wegen dem hohen Durchschnittsalter der Mitarbeiter und der nicht wettbewerbsfähigen Personalkostensituation (TVÖD + Zusatzversorgung) hat insbesondere die ENO sowohl bei einer potentiellen Neuausschreibung als auch bei der Akquirierung anderer Aufträge erhebliche Kosten-/Wettbewerbsnachteile. Vor diesem Hintergrund ist eine Insolvenz oder eine Liquidation der ENO nach Auslaufen der Leistungsverträge ab dem Jahr 2018 denkbar.

Zur Abschätzung des wirtschaftlichen Risikos aus dem Rückkehrer Thema ist neben der Anzahl der Beschäftigten auch das Durchschnittsalter der Mitarbeiter im Jahr 2018 und damit die mittlere Restbeschäftigungsdauer abzuschätzen. Unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtslage (Rente mit 63 nach 45 Beitragsjahren) wird dabei eine mittlere Restbeschäftigungsdauer von ca. 8 Jahren angenommen. Die mittleren Personalkosten je Mitarbeiter, die vom Rückkehrrecht begünstigt werden können, liegt auf Basis des Preisniveaus 2012 grob in einer Spanne von ca. 50.000 bis 55.000 EUR im Mittel pro Mitarbeiter und Jahr (Ansatz in der Risikoabschätzung: 52.500 EUR/MA/Jahr).

Pro Mitarbeiter ergibt sich das maximale nominale Risiko, unter Berücksichtigung der Restlaufzeit, wie folgt:

max. Kostenrisiko (nominal)	=	Anzahl Personen	x	mittlere Kosten pro Person und Jahr	x	mittlere Rest- beschäftigungsdauer
max. Kostenrisiko (nominal)	=	1 Pers.	x	52.500 EUR/Pers. u Jahr	x	8 Jahre
max. Kostenrisiko (nominal)	=	420.000 EUR/Pers.				

Um das in der Zukunft liegende Kostenrisiko für die Stadt Bremen aus heutiger Sicht zu bewerten, bietet sich die Ermittlung eines Barwertes an. Der Barwert entspricht dem heutigen Gegenwart, der ggf. eintretenden zukünftigen Zahlungsverpflichtungen

der Stadtgemeinde Bremen. Zur Abschätzung des Barwertes wird von folgenden Annahmen ausgegangen:

- Die mittleren Personalkosten der Mitarbeiter steigen um 2% pro Jahr,
- Der langfristige Refinanzierungssatz der Kommune liegt bei 4% p.a.,
- Die Berücksichtigung der in der Zukunft liegenden Zahlungszeitpunkte ab dem Jahr 2018 erfolgt vereinfacht über eine Kostensteigerung und Diskontierung im Mittel über 14 Jahre (das entspricht ca. dem Jahr 2025).

Insgesamt lassen sich unter den getroffenen Annahmen die nachfolgenden Werte ermitteln.

Maximales Kostenrisiko Rückkehrer				Pers- onen	max. mittleres Kosten- risiko pro Person (nominal) T EUR	max mittleres Kosten- risiko pro Bereich (nominal) T EUR	max mittleres Kosten-risiko pro Bereich (barwertiert) T EUR
nach Bereichen (nominal und barwertiert)							
Ziff.	1	2	3	Anzahl	5	6	7
1.	Abfalllogistik & Straßenreinigung	ENO-Leistungen		300	420,0	126.000	96.008
2.	Ents. Bio. u. Grünabfälle	KNO-Leistungen		16	420,0	6.720	5.120
3.	maximales Kostenrisiko Gesamt			316		132.720	101.128

Tab. 6: Maximales Kostenrisiko Rückkehrer

Das prognostizierte maximale barwertierte Kostenrisiko der Stadtgemeinde Bremen für die durch das Rückkehrrecht begünstigten Mitarbeiter beträgt demnach etwa 101,1 Mio. EUR.

Für eine Bewertung der verschiedenen Organisationsgrundformen hinsichtlich der Rückkehrer Thematik sind neben der zuvor durchgeführten quantitativen Risikoabschätzung zudem auch noch weitere qualitative Risikofaktoren in die Überlegungen mit einzubeziehen. Es ist zu berücksichtigen, dass es einen zeitlichen Verzug zwischen einer möglichen Insolvenz oder Liquidation der ENO und dem Ende der Leistungserbringung geben kann. D.h. die Stadtgemeinde Bremen müsste ggf. für diesen Zeitraum die Leistungen mit eigenem oder fremdem Personal erbringen (z.B. Leiharbeit). Der Eintritt dieser Ereignisse ist durch die Stadtgemeinde Bremen nur schwer disponierbar bzw. planbar. Bessere Voraussetzungen zur Beherrschung dieses Risikos könnten dadurch erreicht werden, dass die Stadtgemeinde Bremen, der private Dritte (z.B. ENO), die Arbeitnehmervertreter (u.a. Verdi) und die betroffenen Arbeitnehmer für den Zeitpunkt der Beendigung der Leistungsverträge eine Rückkehr zur Stadt vertraglich vereinbaren. Dies erfordert neben einer Einigung mit den privaten Dritten auch eine grundsätzliche Einigung mit den Arbeitnehmervertretern. Aus unserer Sicht ist nicht auszuschließen, dass die privaten Dritten – mit Wissen um die Bedeutung des Themas für die Stadtgemeinde Bremen – die Arbeitnehmer mit Rückkehrrecht als ein „Faustpfand“ ansehen und daher eine Einigung von „Gegenleistungen“ der Stadtgemeinde Bremen abhängig machen. Eine Einigung mit den Arbeitnehmervertretern

wird tendenziell stark von der zukünftig geplanten Organisationsgrundform abhängen. Eine zufriedenstellende Einigung mit beiden Drittparteien wird aufgrund der grundlegend gegensätzlichen Interessen der beiden Parteien nur schwer erreichbar sein. Schlussendlich müssen am Ende auch noch Verhandlungen mit den einzelnen Mitarbeitern geführt werden.

Wie aus der obigen Diskussion hervorgeht ist der Umgang mit den potentiellen Rückkehrern für eine Entscheidung über die zukünftige Weiterführung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung von zentraler Bedeutung.

Sollte die Stadtgemeinde eine erneute **Fremdvergabe** der Leistungen ohne Personalgestellung anstreben, so ist davon auszugehen, dass sich in diesem Fall auch die ENO an diesem Vergabeverfahren beteiligen wird. Wie weiter oben schon ausgeführt wurde, ist die Wettbewerbsfähigkeit der ENO aufgrund der Altersstruktur / Tarifsituation und der damit einhergehenden hohen Personalkosten in einem solchen Vergabeverfahren als grundsätzlich unzureichend einzustufen. Sollte die ENO allerdings entgegen der allgemeinen Erwartungen in einem solchen Verfahren den Zuschlag erhalten, wären die zuvor angestellten Überlegungen und Diskussionen zur Rückkehrer Thematik nicht mehr entscheidungsrelevant. Aufgrund der vorgestellten Ausgangssituation ist das Eintreten dieses Ereignisses jedoch nicht sehr wahrscheinlich und in der Folge müsste sich die Stadtgemeinde Bremen aufgrund der drohenden Insolvenz der ENO mit den von ihrem Rückkehrrecht Gebrauch machenden Rückkehrern beschäftigen. Da eine adäquate anderweitige Beschäftigung fraglich ist, käme in diesem Fall das oben beschriebene wirtschaftliche Risiko in voller Höhe zum Tragen.

Eine **Fremdvergabe mit Personalgestellung** bedeutet, dass nur die Organisation und Durchführung der Leistung vergeben wird. Ein solches Szenario setzt zur Lösung der Rückkehrproblematik die Zustimmung der ENO und die Zustimmung der Arbeitnehmervertreter voraus. Welche Schwierigkeiten in einer solchen Ausgangssituation zu erwarten sind wurde weiter oben im Text bereits ausgeführt. Insbesondere die Einigung mit den Arbeitnehmervertretern wird in diesem Fall nur schwer zu erreichen sein. Weiterhin wären in diesem Fall auch noch individuelle Verhandlungen mit den zur Stadt zurückkehrenden Arbeitnehmern über eine erneute Personalgestellung zu führen.. Hieraus ergibt sich, dass auch bei dieser Variante das Risiko aus dem Rückkehrer- Thema für die Stadtgemeinde als erhöht einzuschätzen ist.

Bei einer Neugründung einer **AöR**, eines **privatrechtlich organisierten kommunalen Betriebs** oder auch eines **Joint Ventures** stellen sich ähnlich, wie in den zuvor beschriebenen Szenarien der Fremdvergaben, vergleichbare Risiken dar. Im Unterschied zur Fremdvergabe wird über die Erbringung der Leistungen in diesen Organisationsgrundformen zwar sichergestellt, dass die Leistungserbringung wieder in den Einflussbereich der Stadtgemeinde zurückgeholt wird, und somit potentiell dem Zustrom an Mitarbeitern auch ein Zuwachs an Aufgaben gegenübersteht, die oben genannten Unwägbarkeiten hinsichtlich des Zeitverzugs zwischen Beendigung der aktuellen Leistungserbringung und einer Insolvenz der ENO, bzw. die Unsicherheiten hinsichtlich der Verhandlungen mit dem gegenwärtigen Arbeitgeber, den Arbeitnehmern und Arbeitnehmervertretern sind auch dann noch nicht gelöst.

In Bezug auf die **privatrechtlichen Organisationsgrundformen** kann ein weiteres Szenario als Lösungsalternative entwickelt werden. In diesem Szenario erwirbt die Stadtgemeinde Bremen bis spätestens zum Ende der aktuellen Leistungserbringung 100 % der Anteile der ENO. Diese Herangehensweise setzt eine Einigung zwischen der Stadtgemeinde und dem jetzigen Gesellschafter über einen angemessenen Kaufpreis voraus. Dieses Vorgehen versetzt die Stadtgemeinde jedoch in die Situation, dass die ENO nicht mehr dem Risiko einer Insolvenz ausgesetzt ist und somit zu erwartende Risiken in Bezug auf die Rückkehrer nicht mehr gegeben sind. Für eine weitere Leistungserbringung durch die ENO muss die Stadt keine neue Organisation gründen und die ansonsten notwendigen Verhandlungen mit den Arbeitnehmern und den Arbeitnehmervertretern über eine Personalüberleitung bzw. eine Personalgestaltung entfallen. Weiterhin ist es der Stadtgemeinde möglich, über ein Vergabeverfahren nicht nur die Leistungserbringung, sondern auch den Verkauf von Gesellschafteranteilen auszuschreiben. Mit dieser Vorgehensweise reduzieren sich für die Stadtgemeinde die relevanten operativen Übergangsrisiken einer nahtlosen Fortführung der Leistungserbringung nach Vertragsende mit der ENO deutlich.

Unter Berücksichtigung der zentralen Bedeutung der Rückkehrer Thematik, erscheint uns das zuletzt für die privatrechtlichen Organisationsgrundformen entwickelte Szenario, hinsichtlich des Entscheidungskriteriums Rückkehrer, als die für die Stadt beste Lösungsalternative. In der abschließenden Bewertung unter Ziffer 5.5 werden die Organisationsgrundformen GmbH mit 100 % städtische Beteiligung und Joint Venture deshalb immer in Bezug auf das Szenario Erwerb der ENO Anteile bewertet.

6.3.3 Arbeitsplatzsicherheit und angemessene tarifliche Bezahlung der Mitarbeiter

Laut Zielsetzung soll für die zukünftigen Arbeitnehmer ein sicheres und faires Arbeitsumfeld gesichert werden. Unter einem sicheren Arbeitsverhältnis ist u.a. zu verstehen, dass die Arbeitsverträge des zukünftigen Kernpersonals nicht als Zeitverträge (z.B. Einjahresverträge) geschlossen werden und dass eine langfristige Arbeitsplatzsicherheit für die Belegschaft angestrebt wird. Mit der Formulierung des fairen Arbeitsumfelds soll zudem die Anforderung zum Ausdruck gebracht werden, dass einer „Ausbeutung“ der Mitarbeiter vorgebeugt werden soll. D.h., die Mitarbeiter dürfen nicht so beansprucht werden, dass ihre Gesundheit nachhaltig gefährdet wird. Zudem soll eine sozialverträgliche Entlohnung der Mitarbeiter erfolgen, was im Umkehrschluss bedeutet, dass eine Entlohnung weit über dem gegenwärtigen Mindestlohn angestrebt wird (der zum Stand der Einschätzung bestehende, durch Verordnung festgelegte und damit allgemeinverbindliche Mindestlohn für Mitarbeiter der Abfallwirtschaft, der Straßenreinigung und des Winterdienstes beträgt 8,68 EUR/h Arbeitnehmer brutto). Zudem soll eine Gleichbehandlung aller Mitarbeiter abgesichert werden, sprich gleiche Leistung soll auch gleich entlohnt werden.

Bei einer **Fremdvergabe** der Leistungen ist eine vollumfängliche Umsetzung o.g. Ziele nur schwer möglich. Es ist in einzelnen Vergabeverfahren zwar gelungen Unternehmer im Rahmen von vertraglichen Selbstverpflichtungen auf deutlich über dem Mindestlohn liegende Vergütungen sowie weitergehende personalwirtschaftliche Ziele festzulegen, allerdings sind diese vertragsrechtlichen Lösungen noch nicht abschließend vergaberechtlich ausgeurteilt und stehen damit in jedem einzelnen Verga-

beverfahren erneut vergaberechtlich im Risiko. Spätestens jedoch bei der vertraglichen Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse zwischen dem Fremdunternehmer und seinen Mitarbeitern sind die Einflussmöglichkeiten der Stadtgemeinde nicht mehr gegeben.

Die **AöR**, als öffentlich- rechtliche Rechtsform, ist rechtlich verpflichtet seinen Mitarbeitern eine Entlohnung nach TVöD zu gewähren.

Die **privatrechtlichen Gesellschaften** sind nicht an den TVöD oder andere Tarife gebunden. Natürlich steht es diesen Gesellschaften frei, sich an einen Tarif zu binden, jedoch ist davon auszugehen, dass mit steigendem privatem Einfluss die Höhe der Entlohnung der Mitarbeiter abnehmen wird. In einem **privatrechtlich organisierten kommunalen Betrieb** ist mit einer hohen Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass den Mitarbeitern eine Entlohnung nach TVöD gewährt wird. Bei einem **Joint Venture** ist davon auszugehen, dass zwar nicht zwingend eine Entlohnung nach TVöD gewährt wird, nichts desto trotz aber eine Tarifbindung, mindestens jedoch eine Anlehnung an einen Tarif erfolgt. Unabhängig davon kann erwartet werden, dass in den neben der Fremdvergabe betrachteten Organisationsgrundformen, ein besseres Arbeitslohniveau und ein besserer Arbeitnehmerschutz abgesichert werden kann, als bei einer Fremdvergabe.

6.4 Sonstige Kriterien

6.4.1 Entsorgungssicherheit

Die Entsorgungssicherheit ist ein weiteres Kriterium was im Zuge der Analyse verschiedener Organisationsgrundformen zur Umsetzung der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung betrachtet ist. Um in den Bereichen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung tätig sein zu können ist durch die Unternehmen u.a. die technische und wirtschaftliche Eignung nachzuweisen, die sie zur Erbringung von Leistungen im Bereich Abfallwirtschaft und Straßenreinigung qualifizieren. Unabhängig von der gewählten Organisationsgrundform kann zu Beginn der Leistungserbringung die Eignung immer abgesichert werden.

Bei einer Leistungserbringung **durch die Kommune selbst**, bzw. in **Joint Ventures** wird die Kommune durch ihren Einfluss sicherstellen, dass diese Eignung auch über den gesamten Leistungszeitraum bestehen bleibt.

Bei einer **Fremdvergabe** hat die Kommune als Vergabestelle der einzelnen Leistungen im Rahmen der Vergabe zu prüfen, dass die Eignung vorhanden ist. Diese Prüfung ist jedoch keine Absicherung, dass der ausgewählte Leistungserbringer diese Eignung auch über den gesamten Leistungszeitraum beibehält. Aus diesem Grund ist die Eignung des Leistungserbringers in dieser Organisationsgrundform ständig im Rahmen des Vertragscontrollings zu überprüfen. Bei Verlust der Eignung ist der Leistungserbringer ggf. auszutauschen, was für die Kommune weitere Risiken mit sich bringen kann. Grundsätzlich besteht bei Fremdvergaben das Risiko, dass ein privates Unternehmen in die Insolvenz geht und somit nicht mehr in der Lage ist die gegenständlichen Leistungen zu erbringen.

Im Rahmen eines **Joint Ventures** kann diesem Risiko aufgrund eigener Mitsprache- und Entscheidungskompetenzen grundlegend abgeholfen werden. Die Kommune hat in dieser Organisationsgrundform zudem immer die Möglichkeiten im Rahmen ihrer Gesellschafterfunktion eine drohende Insolvenz durch entsprechende Gegenmaßnahmen rechtzeitig abzuwenden (wie. z.B. Absicherung der Zahlungsfähigkeit).

6.4.2 Qualität der Leistungserbringung und ökologische/ klimaschonende hochwertige Entsorgung

Die Qualität der Leistungserbringung und die Ziele für eine ökologisch/ klimaschonende hochwertige Entsorgung können in allen Organisationsgrundformen zumindest mittelbar (über vertragliche Regelungen) vorgegeben und realisiert werden.

Es ist grundsätzlich davon auszugehen, dass in der **AöR**, wie auch im **privatrechtlich organisierten kommunalen Betrieb** die Erbringung einer qualitativ hochwertigen Leistungserbringung über das normale bzw. gesetzlich geforderte Maß hinaus eher angestrebt wird, als in den restlichen Organisationsgrundformen.

Private Unternehmen verfolgen in erster Linie das Ziel der Maximierung der Eigenkapitalrendite. Daraus resultiert auch die konsequente Orientierung an gesetzlich vorgegebenen/ vertraglich vereinbarten Mindest- Qualitätsvorgaben, da nur diese entgeltlich entlohnt werden. Diese Grundausrichtung privater Unternehmen ergibt sich auch daraus, dass sich diese im Wettbewerb beweisen müssen. Hieraus kann abgeleitet werden, dass in der Regel keine die Mindestvorgaben übersteigende Qualitätsziele verfolgt werden, die die Wirtschaftlichkeitsziele grob verletzen.

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich hieraus bei der Beurteilung von Qualitätskriterien die hinsichtlich ihrer Ausprägung und Messbarkeit unbestimmt sind, bzw. nicht vollständig erfasst werden können. Ein gutes Beispiel hierfür ist die im Bereich der Straßenreinigung erbrachte Reinigungsqualität. Die erbrachte Reinigungsqualität lässt sich objektiv nur schwer beschreiben und feststellen. Die subjektive Wahrnehmung der Reinigungsqualität, d.h. einer „sauberen Straße“ kann bei unterschiedlichen Betrachtern weit auseinander liegen. Beim Kriterium der Qualität der Leistungserbringung sind für Leistungen mit schwer messbaren qualitativen Anforderungen („saubere Straße“) daher Organisationsgrundformen bei denen die Kommune eine erhebliche mitbestimmende Mehrheit bzw. Einfluss auf die Zielerreichung hat, positiver zu bewerten. Die Problematik der subjektiv wahrgenommenen und tatsächlich geleisteten Qualität kann jedoch auch in rein kommunal geführten Unternehmen nicht vollständig aufgelöst werden. Zusätzlich ist in der Stadtgemeinde Bremen zu berücksichtigen, dass die Kosten der Straßenreinigung nicht über eine entsprechende Gebühr, sondern über den allgemeinen Haushalt gedeckt werden. Dies birgt hinsichtlich des Leistungs-/ Qualitätsniveaus das Risiko, dass der Leistungsumfang/ die Qualität der Leistungserbringung auch im Spannungsfeld mit den zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln stehen.

Die ökologische und klimaschonende Entsorgung ist ein weiteres formuliertes Ziel der Stadtgemeinde Bremen. Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass die

Leistungserbringung nach Standards zu erfolgen hat, die eine weitest gehende Schonung der Umwelt mit sich bringen. Im Ergebnis fordert die Stadtgemeinde Bremen damit, dass alle Entsorgungsleistungen (inkl. Einsammlung, Lagerung und Transport) mit hohen technischen Standards erbracht werden, die den maximalen Schutz der Umwelt gewährleisten. In der Logistik bedeutet dies beispielsweise, dass die eingesetzten Fahrzeuge einen minimierten Schadstoffausstoß und eine optimierte Energieeffizienz aufweisen, die Touren dahingehend optimiert werden, dass sich die zurückgelegte Strecke und die Laufzeit der Fahrzeuge minimiert, das Personal (Fahrer) Öko-Fahrtrainings absolviert oder auch, dass potentielle Sammelstellen und Umschlaganlagen so ausgestaltet sind, dass eine Beeinträchtigung der Umwelt minimiert wird.

In Anlehnung an die Bewertung der Qualität der Leistungserbringung gilt auch hier, dass private Unternehmen Standards oberhalb der gesetzlichen und rechtlichen Anforderungen nur dann umsetzen, wenn diese vorab in einer Leistungsvereinbarung vereinbart wurden, bzw. diese den Wirtschaftlichkeitszielen nicht entgegenstehen. Sofern ein kommunaler Einfluss auf die Leistungserbringung vorhanden ist, ist eine Umsetzung besonderer ökologischer Anforderungen leichter möglich. Allerdings besteht in diesen Organisationen auch das Risiko, dass „übersteigerte“ Qualitäts- und ökologische Ziele verfolgt werden, die wirtschaftlich nicht zu rechtfertigen sind.

Unabhängig von den Möglichkeiten zur Umsetzung von Qualitäts- und Ökologiezielen über das Mindestmaß hinaus, fallen die damit einhergehenden Mehrkosten in jeder Organisationsgrundform an.

6.4.3 Erhalt lokaler Wertschöpfung

Bei dem Ziel, lokale Wertschöpfung in der Stadt und auf dem Gebiet der Stadtgemeinde Bremen zu erhalten, ist ein Vergleich zum derzeitigen Status Quo erforderlich. Nach derzeitiger Kenntnis befinden sich alle für die ortsnahe Leistungserbringung notwendigen Betriebs- und Werkstätten der privaten Leistungserbringer und des UBB innerhalb der Stadtgemeinde. Aufgrund der logistischen und kostentechnischen Anforderungen an eine ortsnahe Leistungserbringung (z.B. Abfalleinsammlung, Straßenreinigung) sind, unabhängig von der gewählten Organisationsgrundform, keine großen Veränderungen in der lokalen Wertschöpfung zu erwarten. Bei allen Organisationsgrundformen in denen die Kommune als Träger oder Anteilseigner beteiligt ist, ist davon auszugehen, dass sich die Betriebs- und Werkstätten innerhalb der Stadtgemeinde befinden werden. Einzig bei einer vollständigen Fremdvergabe besteht ein Risiko, dass die beauftragten Unternehmen die jeweilige Leistung aus einem Gebiet außerhalb der Stadtgemeinde erbringen (Grundsatz der Niederlassungsfreiheit).

Über den Effekt auf die derzeit beauftragten Unternehmen, unabhängig von der Wahl der zukünftigen Leistungserbringung, kann an dieser Stelle keine belastbare Prognose erstellt werden. Um eine fundierte Einschätzung abgeben zu können wären detaillierte Informationen über die Geschäftsbereiche und des über die Leistungsverträge generierten Umsatzvolumens in Verbindung mit der jeweils gesamthaften Umsatzgenerierung der einzelnen Unternehmen notwendig.

6.4.4 Auswirkungen wesentlicher Rahmenbedingungen aus den Leistungsverträgen

Über die von der Stadtgemeinde Bremen vorgegebenen Kriterien hinaus gibt es aus unserer Sicht noch folgende Punkte, die in Bezug auf eine sich ändernde Organisation der Leistungen der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung betrachtet werden sollten.

In den Leistungsverträgen zwischen der Stadtgemeinde Bremen und der ENO existieren keine Regelungen über ein Rückkaufrecht hinsichtlich des Anlagevermögens der ENO zugunsten der Stadtgemeinde Bremen (Fahrzeuge, Standorte/Infrastruktur) zum regulären Vertragsende. Im Falle einer Fortführung der Leistungserbringung unter rein kommunaler Führung, wäre damit der mit einem geringeren Investitionsvolumen verbundene und die Bruttoverschuldung „schonendere“ Erwerb der bestehenden Anlagegüter erheblich erschwert, weil die Stadtgemeinde Bremen sich ohne entsprechende Vertragsregelungen in einer schlechten Verhandlungsposition befindet. Gerade in Bezug auf die attraktiven Teile des Anlagevermögens, insbesondere auch den logistisch optimal gelegenen Betriebshofstandort (Oken 1), stellt dies ein erhebliches Risiko dar. Soweit keine Einigung zustande kommt und z.B. ein anderer, ggf. logistisch ungünstigerer Betriebshofstandort neu aufgebaut werden muss, sind spürbare Mehrkosten für die Stadtgemeinde Bremen zu befürchten. Bei einer Fremdvergabe der Leistung muss die Stadtgemeinde keinen zusätzlichen Investitionsbedarf finanzieren, da die Beschaffung der betriebsnotwendigen Anlagen und Geräte auf die Leistungserbringer abgewälzt wird. Wird die Lösung eines Joint Ventures erwogen, so wird der zu erwartenden Investitionsbedarf für die Stadtgemeinde Bremen merklich geringer ausfallen, da sich die Anschaffungskosten der betriebsnotwendigen Anlagen und Geräte auf die Kooperationspartner verteilen.

Die Leistungsverträge (§§ 11 bzw. 12 der Leistungsverträge) mit der ENO enthalten jeweils einen Hinweis, wonach die Stadtgemeinde Bremen die dem Vertrag unterfallenden Leistungen rechtzeitig vor Ablauf wiederum öffentlich ausschreiben wird nach den dann einschlägigen Bestimmungen des Vergaberechts. Fraglich ist, ob dieser Hinweis einen Anspruch der ENO auf Neuvergabe der Leistung begründet. Der Stadtgemeinde Bremen wäre es in diesem Falle versagt, die von der ENO erbrachten Abfallentsorgungs- und Straßenreinigungsleistungen nach Beendigung der Leistungsverträge, in welcher Form auch immer, ohne eine Vergabeverfahren zu erbringen. Festzustellen ist, dass eine Regelung, nach welcher sich ein öffentlicher Auftraggeber gegenüber einem Privatunternehmen zur Durchführung eines Vergabeverfahrens verpflichtet, eher ungewöhnlich erscheint. Nach Einschätzung des SUBV ist davon auszugehen, dass mit diesem Hinweis nur klargestellt werden sollte, dass eine weitere Verlängerung des Vertrags über die fest vereinbarte Laufzeit von 20 Jahren hinaus nicht erfolgen wird. Eine Verpflichtung zur Ausschreibung der Leistungen im Jahr 2018 wird nicht gesehen.

Insgesamt zeigt sich, dass sich aus den Leistungsverträgen mit der ENO, in Abhängigkeit der zukünftig angestrebten Organisationsgrundform, Nachteile/ Risiken für die Stadtgemeinde Bremen im Hinblick auf die Fortführung der Leistungen nach Ablauf der Vertragslaufzeit und deren zukünftige Ausgestaltung ergeben können. Dies

betrifft neben der Regelung zum Rückkehrrecht auch die fehlende Regelung zum Rückkauf des Anlagevermögens.

6.5 Zusammenfassende Bewertung

Die Organisationsgrundformen wurden abschließend hinsichtlich der Zielvorgaben auf die jeweils damit verbundenen Stärken und Chancen sowie Schwächen und Risiken bewertet. Die in der Tabelle 8 dargestellte zusammenfassende Bewertung zeigt die Ergebnisse dieser Stärken/ Chancen- und Schwächen/ Risiken- Analysen für die einzelnen Organisationsgrundformen

Die unter Ziffer 6.1 ermittelten wirtschaftlichen Abweichungen der einzelnen Organisationsgrundformen zum Status Quo sind jeweils als „bester“ und „schlechtester“ Fall in Tabelle 8 als absolute Werte dargestellt (in Mio. €) und gehen nicht in die qualitative Gesamtbewertung ein.

Um die Stärken/ Chancen und Schwächen/ Risiken der Organisationsgrundformen in Bezug auf die qualitativen Zielsetzungen bewerten zu können wird folgende Bewertungsrangfolge herangezogen:

- „++“ = Die Organisationsgrundform erfüllt die Voraussetzungen des jeweiligen Kriteriums sehr gut, d.h. die Stärken/ Chancen überwiegen die Schwächen/ Risiken deutlich.
- „+“ = Die Organisationsgrundform erfüllt die Voraussetzungen des jeweiligen Kriteriums gut, d.h. die Stärken/ Chancen überwiegen die Schwächen/ Risiken.
- „0“ = Die Stärken/ Chancen sowie die Schwächen/ Risiken der jeweiligen Organisationsgrundform neutralisieren sich hinsichtlich des jeweiligen Kriteriums.
- „-“ = Die Organisationsgrundform erfüllt die Voraussetzungen des jeweiligen Kriteriums weniger gut, d.h. die Schwächen/ Risiken überwiegen die Stärken/ Chancen.
- „--“ = Die Organisationsgrundform erfüllt die Voraussetzungen des jeweiligen Kriteriums sehr schlecht, d.h. die Schwächen/ Risiken überwiegen die Stärken/ Chancen deutlich.

Zudem wurden die qualitativen Zielkriterien in Abhängigkeit ihrer Wichtigkeit für die Stadtgemeinde Bremen gewichtet. Die Gewichtung stellt sich folgendermaßen dar:

	Strategische Kriterien					
	Operative Steuerung Kommune	Strategische/ politische Einflussnahme	Transparenz und Controllingaufwand Kommune	Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	Stärkung/Aufbau kommunales Know- how	Gesamt
Gewichtung	10%	10%	10%	10%	10%	50%
	Personalwirtschaftliche Kriterien					Gesamt
	Arbeitsplatzsicherheit/ angemessene tarifliche Bezahlung	Auswirkungen Tarif (Rückkehrer)				
Gewichtung	10%	15%				25%
	Sonstige Kriterien					Gesamt
	Entsorgungssicherheit	Qualität Leistungserbringung, ökologische/ klimaschonende Entsorgung	Erhalt lokaler Wertschöpfung			
Gewichtung	10%	10%	5%			25%
Gesamt						100%

Tab. 7: Gewichtung qualitative Kriterien

Auf Grundlage der definierten Bewertungsrangfolge und der Gewichtung ergibt sich bei der Bewertung der Organisationsgrundformen folgende Ergebnis:

		Organisationsform					
		AöR	GmbH mit 100% städtischer Beteiligung	Joint Venture mit städtischer Mehrheitsbeteiligung	Joint Venture mit städtischer Minderheitsbeteiligung	Fremdvergabe mit Personalgestellung	Fremdvergabe ohne Personalgestellung
1	2	3	4	5	6	7	8
Wirtschaftliche Auswirkungen	Bester Fall (in Mio €)	-7,2	-2,4	-6,3	-7,4	-4,9	-15,7
	Schlechtester Fall (in Mio €)	3,2	9,2	13,5	7,8	10,0	-3,9
Strategische Kriterien	Operative Steuerung Kommune	+0	+0	0	0/-	-	-
	Strategische/ politische Einflussnahme	+	+	+0	0/-	-	-
	Transparenz & Controllingaufwand Kommune	-	-	+	+	0	0
	Flexibilität der Leistungserbringung/ Reaktionsmöglichkeiten bei Veränderungen	++	++	+0	0/-	--	--
	Stärkung/Aufbau kommunales Know-how	-	-	+	+	--	--
Personalwirtschaftliche Kriterien	Arbeitsplatzsicherheit/ angemessene tarifliche Bezahlung	++	+	+	+	+	0
	Auswirkungen Tarifvertrag (Rückkehrer)	-	0	++	++	-	--
Sonstige Kriterien	Entsorgungssicherheit	++	++	++	+	+	+
	Qualität Leistungserbringung, ökologische/ klimaschonende Entsorgung	+	+	+	+	-	-
	Erhalt lokaler Wertschöpfung	+	+	+	+	0	0
Qualitativ gesamt		+0	+0	+	+0	-	-

Tab. 8: Zusammenfassung der qualitativen Bewertung

In der Gesamtübersicht aller betrachteten und gewichteten **qualitativen Kriterien** ergibt sich auf Grundlage der Ausgangssituation und der Zielsetzungen in der Stadtgemeinde Bremen folgende Bewertungsreihenfolge:

1. **Joint Venture** (mit städtischer Mehrheitsbeteiligung)
2. **Kommunale Betriebe** (AöR und GmbH mit 100 % städtischer Beteiligung) und **Joint Venture** (mit städtischer Minderheitsbeteiligung) liegen auf vergleichbarem Niveau

3. **Fremdvergabe** (Ausgestaltung ohne Personalgestellung ist etwas negativer bewertet als die Ausgestaltung mit Personalgestellung)

Die Joint Venture- Lösungen können im Vergleich zu den kommunalen Betrieben vor dem Hintergrund der Ausgangssituation und Ziele der Stadtgemeinde Bremen und insbesondere folgende strukturelle Vorteile ausspielen bzw. Risiken vermeiden:

- Ermöglichung strategisch/ politischer Einflussmöglichkeiten und operativer Steuerungsmöglichkeiten durch die Gesellschafterstellung, die Möglichkeit zur Stellung eines Geschäftsführers und zur Besetzung von Schlüsselfunktionen sowie eine entsprechende Vertragsgestaltung bei gleichzeitiger Vermeidung von nicht sachgerechten Einflussnahmen aufgrund der Beteiligung eines privaten Dritten.
- Nutzung des Know- hows des privaten Partners in den Bereichen Management, Controlling und operativer Planung/ Steuerung des Tagesgeschäfts, um das eigene Know- how aufzubauen und zu stärken sowie einen reibungslosen Übergang von einer zu 100 % privatisierten Abfallwirtschaft/ Straßenreinigung in eine kommunale Abfallwirtschaft bei möglichst geringem Umsetzungsrisiko zu realisieren.
- Vermeidung des wirtschaftlich und operativ bedeutenden Rückkehrer- Risikos bei gleichzeitiger Absicherung der Arbeitsplätze mit angemessener tariflicher Vergütung.

Aus wirtschaftlicher Sicht können die Joint Venture- Lösungen im besten Fall trotz der steuerlichen Nachteile in etwa das Niveau einer AöR- Lösung erreichen, wohingegen sie im schlechtesten Fall deutlich schlechter (10,3 Mio. € p.a.) als diese abschneiden. Die städtische Minderheitsbeteiligung ist dabei aus rein wirtschaftlicher Sicht etwas besser als die städtische Mehrheitsbeteiligung einzuschätzen.

Wirtschaftlich (ohne Rückkehrer- Risiko) stellt eine Fremdvergabe ohne Personalgestellung die mit deutlichem Abstand beste Lösung dar. Allerdings ist in dieser Lösung auch die Realisierung des Rückkehrer- Risikos (Einmaleffekt ca. 101 Mio. €) in vollem Umfang eher wahrscheinlich. Zudem können in dieser Organisationsgrundform wesentliche qualitative Ziele (z. B. strategische/operative Einflussnahme von Politik und Verwaltung, Know how-Aufbau bei der Stadt, Flexibilität bei Veränderungen etc.) nicht bzw. nicht ausreichend erreicht werden.

Die Gründung einer AöR ist vor allem aufgrund der steuerlichen Vorteile zunächst wirtschaftlich positiv einzustufen. Allerdings besteht ein erhöhtes wirtschaftliches Risiko aus den bestehenden tariflichen Verpflichtungen (Rückkehrer). Zudem sehen wir erhebliche strategische und Umsetzungsrisiken aufgrund des, wegen der Historie, nicht ausreichend vorhandenen Know- hows/ der fehlenden personellen Basis. Die Risiken der Überführung einer vollständig privatwirtschaftlich organisierten Abfallwirtschaft/ Straßenreinigung in eine vollständig kommunale Organisation zu einem vorgegebenen Stichtag, in einer mit der Stadtgemeinde Bremen vergleichbaren Größenordnung, halten wir für nicht unerheblich. Nach unserer Kenntnis gibt es hierfür keinen vergleichbaren Fall in der Bundesrepublik.

Da Joint Venture Lösungen strukturell insbesondere aus vergaberechtlichen Gründen zeitlich befristet sind, stellen sie immer nur eine Übergangslösung dar. In der besonderen Ausgangssituation der Stadtgemeinde Bremen (z.B. privatisierte Abfallwirtschaft/ Straßenreinigung , Rückkehrer- Regelungen) bietet diese Übergangslösung die Chance während der Vertragslaufzeit die Bereiche Abfallwirtschaft und Straßenreinigung ergebnisoffen auf die zukünftigen sachlichen, rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Anforderungen und Entwicklungen auszurichten.