

Bericht der städtischen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie

Bürgerantrag zur Rekommunalisierung von Stadtreinigung und Abfallwirtschaft

1. Sachdarstellung

In der Stadtbürgerschaft wurde am 7. Oktober 2014 folgender Bürgerantrag gestellt:

Die Stadtbürgerschaft möge beschließen:

1. Die Stadtbürgerschaft fordert den Senat unter Beteiligung der städtischen Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie und der städtischen Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen auf, innerhalb von sechs Monaten ein belastbares und tragfähiges Konzept für die Rückführung der operativen Aufgaben der Stadtreinigung und Abfallwirtschaft – mit Ausnahme der Müllverbrennung – auf die Stadtgemeinde Bremen auf der Grundlage der Organisationsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) vorzulegen mit dem Ziel, dass diese Aufgaben zum 1. Juli 2018 von der AöR übernommen werden können.
2. Die Stadtbürgerschaft empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag), die gesetzlichen Voraussetzungen für die Errichtung von kommunalen Anstalten des öffentlichen Rechts zu schaffen.

Die Stadtbürgerschaft hat am 21. Oktober 2014 beschlossen, den Bürgerantrag zur Beratung und Berichterstattung an die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie zu überweisen.

Die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie hat in ihrer Sitzung am 8. Januar 2015 den Antrag beraten und gibt folgenden Bericht ab:

Bis zum 30. Juni 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 Jahr 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. Juni 2018 auslaufen.

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.

In dem Aufgabenbereich der Straßenreinigung bietet sich die Möglichkeit, Zuständigkeiten neu zu ordnen und zu bündeln. Dabei sind auch unterschiedliche Standards in der Stadt einer Prüfung zu unterziehen. Ziel sollte sein, die komplexe Organisation zu vereinheitlichen und im Rahmen des zur Verfügung stehenden Budgets ein möglichst hohes Maß an Sauberkeitsstandards zu erzielen.

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

Die Staatsräte-lenkungsgruppe hat dem Senat zwei Zwischenberichte vorgelegt (siehe hierzu auch den Bericht der Verwaltung „Zukünftige Strukturen der Ab-fallwirtschaft“). Aufgrund der Prüfungsergebnisse hat der Senat am 16. Dezem-ber 2014 folgenden Beschluss gefasst:

- „1. Der Senat nimmt die Experteneinschätzung von Econum vom 23. Septem-ber 2014 und den zweiten Zwischenbericht zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in der Stadtgemeinde Bremen vom 10. September 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 zweiten Zwischenberichts zu er-arbeiten und diese in der Staatsräte-lenkungsgruppe abzustimmen. Dabei sind für den Betrieb der Recyclingstationen eine vollständige Rekommuna-lisierung bereits zum 1. Juli 2018 anzustreben und im Bereich der Straßen-reinigung eine Optionslösung für eine vorzeitige vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung vorzusehen.
4. Der Senat nimmt den Entwurf des Abfallwirtschaftskonzepts vom 10. Sep-tember 2014 zur Kenntnis und bittet den Senator für Umwelt, Bau und Ver-kehr, den Entwurf des Abfallwirtschaftskonzepts der städtischen Deputa-tion für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie zur Be-schlussfassung vorzulegen.“

Eine vollständige Rekommunalisierung soll aufgrund bestehender erheblicher Risiken für die Stadtgemeinde nicht zum 1. Juli 2018 umgesetzt werden. Die Gründe werden im zweiten Zwischenbericht der Staatsräte-lenkungsgruppe un-ter Ziffer 11 wie folgt abgewogen:

„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. Dies 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 Betriebs 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 Ri-siko in sich, dass ein rein kommunal arbeitender Betrieb steigende Kosten in Kauf nimmt. Auch die Beteiligung in einem Joint-Venture bietet sehr gute Mög-lichkeiten 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 Reinigungs-systemen und auf bewährtes Organisationswissen zugreifen. Damit sind die Ri-siken 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.

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 haben, 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 Tarifvertrags 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 Mio. € 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 Spannweite 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.

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

Es wurde daher unter Ziffer 12 des zweiten Zwischenberichts folgender Umsetzungsvorschlag unterbreitet:

„In der Gesamtabwägung wird ein Beteiligungsmodell vorgeschlagen. Damit werden finanzielle Risiken für den städtischen Haushalt minimiert, das Ziel der Gebührenstabilität nach vorn gestellt und ein maximaler Know-how-Aufbau mit Hilfe eines privaten Partners ermöglicht. Für den Bereich der Recyclingstationen 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.

Nach Ablauf der Vertragslaufzeit (z. B. zehn Jahre im Bereich der Abfallentsorgung und mit einer Optionslösung für eine vorzeitige vollständige kommunale Aufgabenwahrnehmung in dem Bereich der Straßenreinigung) und gegebenen-

falls 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 gegebenenfalls über eine weitergehende oder vollständige Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft entscheiden zu können. Da die Auswirkungen des Tarifvertrags von 1997 dann keine Rolle mehr spielen werden, wären diese – derzeit sehr hohen – finanziellen Risiken dann nicht mehr relevant sein.“

Aus den vorgenannten Gründen ist die Ziffer 1 des Bürgerantrags abzulehnen, weil eine vollständige Rekommunalisierung zum 1. Juli 2018 mit nicht unerheblichen Risiken für die Stadtgemeinde verbunden ist.

Die strategischen Aufgaben der kommunalen Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst und Teile der operativen Aufgabenerfüllung (Recyclingstationen) sollten in einer Anstalt öffentlichen Rechts wahrgenommen werden. Insofern kann der Ziffer 2 des Bürgerantrags entsprochen werden.

2. Beschlussempfehlung

Die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie empfiehlt der Stadtbürgerschaft, Ziffer 1 des Bürgerantrags abzulehnen und Ziffer 2 des Bürgerantrags zuzustimmen und die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen möglichst noch in dieser Legislaturperiode zu schaffen.

Senator Dr. Joachim Lohse
(Vorsitzender
der städtischen Deputation
für Umwelt, Bau, Verkehr,
Stadtentwicklung und Energie)

Jürgen Pohlmann
(Sprecher
der städtischen Deputation
für Umwelt, Bau, Verkehr,
Stadtentwicklung und Energie)