

**Ergebnisse der Variantenvergleichung
- Rechtliche Rahmenbedingungen sowie
qualitative und wirtschaftliche Bewertung -**

zur

**„zukünftigen Organisation Abfallentsorgung,
Fäkalienentsorgung, Straßenreinigung & Winterdienst“**

Präsentation in den Ausschüssen der Stadtverordnetenversammlung

Übersicht

- I. Ausgangslage**
- II. Betrachtete Organisationsformen**
- III. Kriterien der Bewertung**
- IV. Ergebnisse der qualitativen Bewertung und Vergleichung**
- V. Ergebnisse der wirtschaftlichen Bewertung und Vergleichung**
- VI. Exkurs: Möglichkeiten interkommunaler Kooperation**

I. Ausgangslage

- Aktueller Auftrag endet zum 31.12.2025, keine weitere Verlängerungsoption
- Beauftragtes **Leistungsspektrum** umfasst derzeit insbesondere:
 - Straßenreinigung und Winterdienst
 - Fäkalentsorgung
 - Abfallsammlung nach getrennten Fraktionen
 - Betrieb von Wertstoffhöfen
 - Deponiepflege und weitere Leistungen
- Sicherstellung der Erbringung dieser Aufgaben auch künftig erforderlich
- Zudem: Abrundung durch etwaige Randleistungen sinnvoll?
- Zeitgleich können bei Bedarf auch die Verträge über Betrieb der Umladestation für Restabfall und Sperrmüll sowie die Straßenunterhaltung beendet werden

II. Betrachtete Organisationsformen

- **Eigenbetrieb** nach §§ 92 Abs. 2 Nr. 1, 93 BbgKVerf
 - Sondervermögen der Stadt nach § 96 BbgKVerf
 - Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit
- **Kommunale Anstalt** öffentlichen Rechts, §§ 92 Abs. 2 Nr. 2, 94 BbgKVerf
 - rechtsfähige kommunale Anstalt des öffentlichen Rechts, §§ 94, 95 BbgKVerf
 - in alleiniger Gewährträgerschaft der Stadt
- **Kommunale Eigengesellschaft**, §§ 92 Abs. 2 Nr. 3, 96 BbgKVerf
 - Juristische Person des Privatrechts, hier betrachtet: GmbH
 - deren Anteile vollständig (zu 100-%) der Stadt gehören
- **Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft (ÖPP)**, § 92 Abs. 2 Nr. 4 BbgKVerf
 - GmbH mit Beteiligung der Stadt neben einem privaten Gesellschafter
 - Stadt sollte Mehrheitsgesellschafter sein, hier zugrunde gelegt 51%
- **Fremdleistung** / Beauftragung Dritter ohne Beteiligung der Stadt
 - Keine eigene wirtschaftliche Tätigkeit der Stadt
 - im Vergabeverfahren ermittelter Drittbeauftragter erbringt die Leistung

III. Berücksichtigte Kriterien

III.1 Qualitative Kriterien

- Einfluss und Steuerungsmöglichkeiten Stadt, auch mit Blick auf
 - soziale Aspekte, nachhaltige Personalpolitik
 - Serviceniveau / Umweltschutz
 - Transparenz und Informationsdichte
- Flexibilität
 - der Erweiterung um Leistungen, organisatorische Zusammenfassung
 - des Reagierens auf geänderte Anforderungen durch das Unternehmen
- Haftungsregime und weitere Risikofaktoren
- Umsetzungsaufwand und -anforderungen

III.2 Wirtschaftliche Kriterien

- Kosten und Gebühren
 - Vergütung Personal
 - Beschaffungskonditionen
 - Finanzierungsmöglichkeiten/-konditionen
 - Synergien
 - Gewinnerwartungen bzw. -rückfluss
 - Besteuerung der Rechtsform
- Auswirkung auf städtischen Haushalt
- Qualitative Würdigung der Kosten

IV. Ergebnisse der qualitativen Bewertung und Vergleichung

IV.1 Bewertungsgrundlagen

- Kommunalrechtliche / gesellschaftsrechtliche Entscheidungsstrukturen
- Beteiligte Organe und deren Kompetenzen
- Vergaberechtliche Anforderungen an Gründung /Beauftragung sowie an die Tätigkeit und das Handeln der Organisationsform selbst
- Anforderungen des Kommunalwirtschaftsrechts
- Organisationsspezifische Haftungsregelungen
- Risikofaktoren der Organisationsform (Konflikte mit Auftragnehmer, Streikrisiko,...)

IV.2 Beurteilung nach drei Kriteriengruppen

- Einflussmöglichkeiten und Steuerung durch die Stadt
- unternehmerischer Spielraum der Organisationsform einschl. Risiken
- Anforderungen an die Umsetzung und den Realisierungsaufwand

IV.3 Qualitative Vergleichung von Formen der Eigenerbringung und Fremdleistung: Zusammenfassung der drei Kriteriengruppen

Organisations- und Rechtsform	Zusammenfassung			
	Steuerungsmöglichkeiten	Spielräume	Umsetzungsaufwand	Mittel (bei ungewichteter Einzelbenotung der Unterkriterien)
Eigenbetrieb	1,0	3,0	3,0	2,3
Anstalt	2,2	3,0	4,0	3,0
Eigengesellschaft (GmbH) (Inhouse-Vergabe)	1,8	2,0	3,5	2,4
ÖPP-GmbH (Vergabe grds. im Wettbewerb)	4,0	1,8	2,5	2,8
Fremdleistung (Vergabe grds. im Wettbewerb)	4,8	1,5	1,0	2,4

- Angesichts der Vielzahl von Kriterien, welche auch gegenläufige Ausrichtungen aufweisen, nivellieren sich die Unterschiede bei Vergleichung der Mittelwerte (Spanne hier nur 0,7 Punkte)
- Für die Ermittlung einer Vorzugsvariante kommt daher auf den Schwerpunkt und die prioritären qualitativen Kriterien an, diese liegen grds. in der Steuerung der Aufgabenerfüllung
- Gleichzeitig kann die Herausforderung des Aufbaus eines eigenen Unternehmens von Grund auf nicht vernachlässigt werden und birgt Risiken

IV.4 Fazit - Ergebnisse der qualitativen Bewertung und Vergleichung

- Klaren Vorzug bei den Möglichkeiten der Stadt zur Steuerung der Aufgabenerfüllung weisen die rein städtisch gesteuerten Organisationsformen ohne Beteiligung Dritter auf (Eigenbetrieb, Anstalt, GmbH)
- Dies gilt auch für die flexible Einbeziehung weiterer Leistungen in Eigenbetrieb und GmbH, bei der Anstalt bereiten die vergaberechtlichen Anforderungen Schwierigkeiten, bleibt aber wohl gestaltbar
- Der rechtliche Spielraum am Markt nimmt nicht zuletzt aufgrund der Bindung an Vergaberecht von der Fremdleistung zu den kommunalen Formen hin auch wegen kommunalwirtschaftsrechtlicher Grenzen ab, ist für die Qualität der Leistung aber nicht ausschlaggebend, beeinflusst v.a. die Kosten.
- Zusammengefasst sprechen qualitative Aspekte für die Erbringung in rein kommunaler Hand.
- Mangels Erfahrung der Stadt in der Eigenerbringung dieser komplexen und umfassenden Leistungen (Straßenreinigung und Abfallsammlung sowie ggf. zusätzlich Straßenunterhaltung) begegnet die Umsetzung dieser rein kommunalen Modelle jedoch immensen Herausforderungen. Auch wenn langfristig eine rein kommunale Lösung für die Aufgabenerfüllung erstrebenswert ist, wird sich diese in einem ersten Schritt nicht ohne Weiteres und ohne Risiken umsetzen lassen.
- Vergleichsweise risikoarm und immerhin ausreichend zuverlässig stellt sich zwar die Fremdleistung dar. Mit dieser würde die Stadt jedoch langfristig ihre Abhängigkeit vom örtlichen privaten Bieter verfestigen, was sich nachteilig auf ihren Einfluss und auf die Dauer auch die Gebührenhöhe auswirken dürfte.
- Die Zielstellung der Eigenerbringung lässt sich daher voraussichtlich und realistischer Weise nur schrittweise, zunächst über eine öffentlich-privaten Partnerschaft erzielen, auch wenn dies mit Blick auf Zielkonflikte der Partner die größten Risiken für die Leistungserbringung birgt, diesen bleibt durch ausdifferenzierte Vertragsgestaltung mit starken Steuerungsmechanismen vorzubeugen, ferner, werden sie durch minimierte Haftungs- und Finanzierungsrisiken aufgewogen.

V. Ergebnisse der wirtschaftlichen Bewertung und Vergleichung

V. 1 Vorgehensweise

- Ausgangspunkt stellt eine Kalkulation der voraussichtlichen Kosten der Leistungserbringung durch einen beauftragten Dritten dar (Fremdvergabe)
 - Gemäß BbgKVerf: Dritter soll beauftragt werden, sofern wirtschaftlicher
- Davon abgeleitet erfolgte anhand von Zu- und Abschlägen eine Ermittlung der Leistungskosten für die anderen Organisationsformen
- Hierbei Berücksichtigung der branchenüblichen und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen

V. 2 Differenzierte Bewertungsansätze für die untersuchten Organisationsformen

- **Personalkosten**
 - TVÖD bzw. Haustarif bei eigener Leistungserbringung
 - Haustarif/marktübliche Entlohnung bei ÖPP, Fremdvergabe
- **Beschaffungskonditionen**
 - Erhöhter Beschaffungsaufwand bei eigener Leistungserbringung aufgrund der Klassifizierung als öffentlicher Auftraggeber
 - bei ÖPP und Fremdvergabe Teilhabe an den Beschaffungskonditionen der Privatwirtschaft

- **Synergien** (in Bezug auf Werkstatt und Gemeinkosten)
 - keine Synergien bei eigener Leistungserbringung
 - eingeschränkte Synergien bei ÖPP

- **Kalkulation von Gewinnen**
 - bei Eigenbetrieb und Kommunalen Anstalt keine
 - bei Eigengesellschaft (geringfügig) nur nicht gebührenfinanzierter Leistungen
 - bei ÖPP und Fremdvergabe grds. branchenübliche Gewinne
(bei ÖPP allerdings Rückführung der anteiligen Gewinne in den Haushalt unterstellt)

- **Umsatzsteuer**
 - Grundsätzlich, bis auf wenige Ausnahmen, keine Umsatzsteuerpflicht bei gebührenfinanzierter Aufgabenerfüllung durch Eigenbetrieb oder Kommunale Anstalt als Aufgabenträger

- **Besteuerung im Übrigen**
 - Berücksichtigung von Ertragssteuern bei GmbH, ÖPP und Fremdvergabe
 - Rückfluss der Gewerbesteuererinnahmen in den städtischen Haushalt

V.3 Synergien

■ **Zusätzliche Leistungen**

- Umladung von Abfällen (Restabfall, Sperrmüll und Altpapier)
- Straßenunterhaltung
- Reinigung / Winterdienst Grün-/Verkehrsflächen, Immobilien
- Spree-Neiße-Kreis (nur Bereich Abfall, gemeinsame GmbH)
- Grün- und Parkanlagen Stadt Cottbus (gemeinsamer Eigenbetrieb oder kommunale Anstalt mit GPC)
- Zusätzliches gewerbliches Geschäft (im Rahmen des kommunalrechtlich Zulässigen)
- Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (Integration in Eigenbetrieb oder kommunale Anstalt infolge Aufgabenübertragung)

■ **Wegfall von Leistungen**

- Abfuhr Fäkalien (Wegfall durch separate Ausschreibung, da momentan auch Unterbeauftragung durch derzeitigen Dienstleister)

V.4 Ergebnis der wirtschaftlichen Bewertung

Organisations- und Rechtsform	Vergütung Personal (Tarif)	Mehr- (+) / Wenigerbelastung ggü. fremden Dritten (-)	
		ausschließlich Abfall/Fäkalien, Straßenreinigung, Winterdienst %	Synergien durch zusätzliche Leistungen %
1	2	3	4
Eigenbetrieb	TVÖD	- 3%	- 17%
Kommunale Anstalt	TVÖD	- 3%	- 13%
Kommunale Anstalt	Haustarif	- 12%	- 28%
Kommunale GmbH	TVÖD	+ 7%	+ 1%
Kommunale GmbH	Haustarif	- 3%	- 17%
ÖPP-GmbH (Vergabe im Wettbewerb)	Haustarif	+ 1%	- 10%
Beauftragung Dritter (Vergabe im Wettbewerb)	Haustarif	+ 0%	+ 0%

Vorteile Eigenbetrieb

- keine Umsatzsteuer auf Personalkosten (50-60% Anteil an gesamt)
- keine Gewinne

Vorteile Kommunale Anstalt

- keine Umsatzsteuer auf Personalkosten (50-60% Anteil an gesamt)
- keine Gewinne
- bei Haustarif, geringe Personalkostenbelastung

Vorteile kommunale GmbH

- keine maßgeblichen Gewinne
- bei Haustarif, geringe Personalkostenbelastung

Vorteile ÖPP und Fremdvergabe

- Gewerbesteuererinnahmen der Stadt und geringere Kostenbelastung über nahezu alle Bereiche (z.B. Bezahlung Personal, Beschaffung Anlagevermögen)
- Bei ÖPP: Gewinnrückführung in allgemeinen Haushalt bei nichtgebührenfinanzierten Leistungen

V.5 Finanzen - über wirtschaftliche Bewertung hinaus (Vergleich der Szenarien)

Organisations- und Rechtsform	Vergütung Personal (Tarif)	Finanzen (über quantitative wirtschaftliche Bewertung hinaus)							
		Belastung allg. Haushalt (insb. durch Investitionen)	Ausschreibungsrisiko	Personalkostenrisiko	sonstiges Kostenrisiko	Umsatzsteueränderungsrisiko	Nachhaltigkeit der Gewinne - Verwendung im allg. Haushalt / Verlustrisiko	Nachhaltigkeit der Gewerbesteuer-einnahmen	Mittel (ungewichtet)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Eigenbetrieb	TVÖD	5	1	2	4	4	5	-	3,5
Kommunale Anstalt	TVÖD	3	1	2	4	4	5	-	3,2
Kommunale Anstalt	Haustarif	3	1	5	4	4	4	-	3,5
Kommunale GmbH (Inhouse-Vergabe)	TVÖD	3	1	2	4	2	5	-	2,8
Kommunale GmbH (Inhouse-Vergabe)	Haustarif	3	1	5	4	2	4	-	3,2
ÖPP-GmbH	Haustarif	2	4	3	2	2	1	1	2,1
Beauftragung Dritter im Wettbewerb	Haustarif	1	5	1	1	2	4	5	2,7

V.6 Fazit wirtschaftliche Vergleichung

- Grundsätzlich werden der teilweise Umsatzsteuervorteil und die nicht vorhandene Gewinnerzielungsabsicht bei Eigenerbringung der Leistung durch eine dortige höhere Kostenbelastung ausgeglichen
- Zwar würde die Kommunale Anstalt, sofern diese ihre Mitarbeiter nach Haustarif vergütet, einen deutlichen Kostenvorteil bei gebührenfinanzierten Leistungen realisieren – allerdings ist davon auszugehen, dass durch öffentlichen/ gewerkschaftlichen Druck eine dauerhafte Vergütung unterhalb des TVöD wenig realistisch ist
- Die Finanzierungs- und Kostenrisiken sprechen für eine Erbringung der Leistung unter Einbeziehung Dritter
- Eine Gewinnverwendung (aus etwaigem gewerblichen Zusatzgeschäft) im allgemeinen Haushalt und nachhaltige Gewerbesteuerereinnahmen sind am ehesten bei ÖPP zu erzielen
- Das Ausschreibungsrisiko bei ÖPP (und auch Beauftragung Dritter) kann durch einen rechtzeitigen Beginn des Verfahrens und ggf. durch Preisobergrenzen begrenzt werden, ferner sollten die Anforderungen und Kriterien so gewählt werden, dass ein möglichst breiter Wettbewerb zustande kommt

VI. Exkurs: Möglichkeiten interkommunaler Kooperation mit Spree-Neiße-Kreis

▪ Zweckverband / Anstalt:

- Eine Zusammenarbeit in diesen Formen bietet sich nicht für das gesamte Spektrum an:
 - Zumindest die Leistungen der Fäkalentsorgung und Straßenreinigung müssten von der Stadt anderweitig organisiert werden, da eine ergänzende Übertragung/ Beauftragung von Aufgaben nur durch ein Verbandsmitglied/ einen Träger nach GkGBbg nicht vorgesehen ist
 - Beauftragung und Aufgabenübertragung dieser Organisationsformen sollten wegen der vergaberechtlich gegenläufigen Begründungsansätze nicht kombiniert werden, daher bietet sich eine Zusammenfassung von Abfallsammlung und Straßenunterhaltung in dieser Rechtsform wenig an, jedenfalls wäre genaue Differenzierung und Ausgestaltung in der Satzung erforderlich
- Für die Abfallsammlung wiederum wäre zu überlegen, ob der Verband / die Anstalt im Fall der Aufgabenübertragung zwei gebührenrechtliche Einrichtungen bilden kann, um den Besonderheiten von Stadt und Landkreis gerecht zu werden; fraglich, ob begründbar

▪ Gemeinsame GmbH:

- Die Kooperation in einer gemeinsamen In-House-GmbH dagegen eröffnet viele Möglichkeiten von organisatorischen Synergien:
 - verschiedene Aufgaben können kombiniert und beauftragt werden, vergaberechtliche Rahmenbedingungen sind weitgehend geregelt, im Prinzip sogar zusätzliche Beauftragung durch nur einen Auftraggeber denkbar (allerdings gerichtlich noch nicht geklärt)
 - Höhe der Leistungsentgelte (LSP) kann je nach Auftraggeber differenziert werden
 - Leistungsänderungen sind flexibel möglich, solange In-House-Fähigkeit (§ 108 IV GWB) gewahrt
 - bisherige Infrastruktur des Kreises zumindest für die Abfallsammlung ließe sich nutzen, ebenso dortige Organisationserfahrung, allerdings bliebe die Gesellschaft hins. ihrer Ressourcen und ihres Personals weiter aufzubauen, und: Standortproblematik wäre nicht gelöst



Wir bedanken uns für Ihre Aufmerksamkeit!