Gesellschaftsformen der Abwasser- und Abfallwirtschaft in Bremen

Zurückliegende Entwicklung, Status quo und Perspektiven für die Abfalllogistik

Studie im Auftrag der Handelskammer Bremen - IHK für Bremen und Bremerhaven und der Unternehmensverbände im Lande Bremen e.V. im Juni 2025

Inhalt

Die Entscheidung zur Neuausrichtung der Abfalllogistik muss auf einer breiten Informations- und Argumentationsbasis erfolgen 4

Vergleich von öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Organisationsformen 8

Rückblick auf die Erfahrungen in Bremen bei der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Abfalllogistik, Stadtreinigung und Abwasserbeseitigung 18

Neuorganisation der Abfalllogistik in Bremen - Was muss bei der Entscheidung berücksichtigt werden? 34

Quellenverzeichnis 45

Impressum 47

Die Entscheidung zur Neuausrichtung der Abfalllogistik muss auf einer breiten Informations- und Argumentationsbasis erfolgen

Die Wahrnehmung von Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge, hierzu zählen beispielsweise die Wasser- und Energieversorgung, die Abwasser- und Müllbeseitigung, aber auch der Unterhalt von Krankenhäusern, Bildungseinrichtungen, Kindergärten oder Friedhöfen, geschieht in den Städten und Gemeinden Deutschlands sehr individuell. Die finanziellen und organisatorischen Voraussetzungen sind in jeder Kommune anders. Entscheidungen über die Art der Aufgabenwahrnehmung werden nicht häufig getroffen, bei 10 oder 20jährigen Vertragslaufzeiten überdauern diese mehrere Legislaturperioden mit eventuell auch wechselnden Mehrheiten.

Im Fall der Stadtgemeinde Bremen stellt sich die Frage einer Rekommunalisierung aktuell in mehrfacher Hinsicht. Im Bereich der Abwasserentsorgung soll die hanseWasser GmbH im Zuge einer 100-prozentigen Übernahme der Anteile in ihrer bestehenden Struktur rekommunalisiert werden. Die Motivation hierfür ist nicht Unzufriedenheit mit der operativen Tätigkeit, denn an der technischen Dienstleistung gibt es keine Kritik. Vielmehr verspricht sich die Stadt durch die Neuorganisation größeren Einfluss und mehr Steuerungsmöglichkeiten für eine zukunftsweisende Prioritätensetzung. Vor allem aber: wirtschaftliche Vorteile in Millionenhöhe - und somit die Aussicht auf niedrigere Gebühren.

Abb. 1, Quelle: wikipedia

Diese Aussicht begründet sich im Wesentlichen auf drei Argumente: hanseWasser verfolge primär eine Gewinnerzielungsabsicht, nicht das Ziel niedrigerer Gebühren. Bei den aktuell hohen Gewinnen gehe die Stadt (aufgrund der von ihr selbst bestimmten Regeln im noch bestehenden Gesellschaftsvertrag) weitgehend leer aus. Und ganz entscheidend: Eine Neuorganisation führe zu einer Umsatzsteuerbefreiung. Die Argumentation wirft mehrere Fragen auf:

- Stimmt das Finanzamt, in Abstimmung mit anderen Finanzämtern, der Umsatzsteuerbefreiung zu?
- Will die Stadt Bremen dadurch sparen, dass sie auf Einnahmen an Gewerbe- und Körperschaftssteuer verzichtet?
- Stellen mehr Gestaltung, höhere Gewinne für die Stadt und niedrigere Gebühren nicht einen Zielkonflikt dar?
- Ist eine Gewinnabzielungsabsicht im Sinne einer wirtschaftlich nachhaltigen Aufgabenwahrnehmung tatsächlich als nachteilig einzustufen?
- Sind nicht grade Anreize zum wirtschaftlichen Handeln langfristig für eine effiziente Leistungserbringung und niedrige Gebühren notwendig?
- Wie wird das Risiko von Effizienzeinbußen im Rahmen einer rein kommunalen Betriebsfüh-rung eingeschätzt?
- Diese Fragen sind auch im Fall der aktuellen Rekommunalisierungs-Debatte relevant: Der Neuorganisation der Abfalllogistik sowie der Straßenreinigung / Winterdienst im Jahr 2028.

Abb. 2, Quelle: istock

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung ist sicher eines der zentralen Kriterien für die Entscheidung über eine kommunale, private oder gemischtwirtschaftliche Rechtsform, gleichwohl gibt es darüber hinaus noch eine Reihe von weiteren, objektivierbaren Kriterien, die in die Entscheidungen einzubeziehen sind – nicht zuletzt die Frage, ob die betriebsnotwendige Infrastruktur zeitgerecht und betriebswirtschaftlich funktional bereitgestellt werden kann.

Vor diesem Hintergrund hat die Handelskammer Bremen - IHK für Bremen und Bremerhaven die Prognos AG beauftragt, im Rahmen einer Kurzstudie zum einen die zur Diskussion stehenden Organisationsalternativen Rekommunalisierung und Beibehaltung der Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) allgemein und ohne Ortsbezug zu vergleichen. Zum anderen sollte auf der Basis der zurückliegenden Entwicklungen und Erfahrungen mit unterschiedlichen Organisationsformen in Bremen eine breite Argumentations- und Abwägungsgrundlage erstellt werden, die helfen soll, mögliche Konsequenzen einer Veränderung des Status quo der Bremischen Abfalllogistik einzuordnen.

Abb. 3, Quelle: istock

Die objektive Betrachtung der möglichen Organisationsformen zur Erbringung von Leistungen im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge zeigt, dass, unabhängig von Ort und Ausgangslage der Leistungserbringung, zunächst gut abzuwägen und zu formulieren ist, welche qualitativen und quantitativen Erwartungen man an die künftige Aufgabenwahrnehmung hat. In der Folge ist dann zu entscheiden, ob die Leistungen in eigener Regie oder über Gesellschaftsverträge mit einer ÖPP oder aber rein privatwirtschaftlich erbracht werden sollen.

Abb. 4, Quelle: wikipedia

In Deutschland findet man alle drei Formen der Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge: Rein kommunal, durch eine ÖPP oder rein privatwirtschaftlich, je nach örtlicher Ausgangslage. Es gibt also nicht **die** eine Organisationsform, die gleichermaßen alle qualitativen und quantitativen Ziele der Gemeinden, Städte und Kreise in ihren verantwortlichen Funktionen für die Daseinsvorsorge am besten gewährleistet. Dazu kommt: ÖPP ist nicht gleich ÖPP. Die Vielfalt der Organisationsformen und Gesellschaftsverträge spiegelt insofern auch die Vielfalt der kommunalen Probleme, Ziele und Wünsche wider.

Betrachtet man beispielsweise über die letzten 30 Jahre die unterschiedliche Abfolge der Organisationsformen der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung in vielen Kommunen, so zeigen sich häufig vergleichbare Muster:

- Vor dem Hintergrund einer schlechten Haushaltssituation wird beschlossen, Einnahmen für den Haushalt über eine teilweise Beteiligung eines privaten Partners (ÖPP) oder über die komplette Vergabe der Aufgabe an ein privates Unternehmen zu erzielen.

- Häufig wird in den entsprechenden Gutachten zur Entscheidungsvorbereitung bereits avisiert, dass nach Ablauf der Vertragslaufzeit (in der Regel 10 oder 20 Jahre) und bei einer Gewinnerzielung eine Rekommunalisierung der Aufgabe anzustreben sei. Mit dem zwischenzeitlichen Aufbau an Know-how des kommunalen Partners könnten die Aufgaben der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung später auch in einer rein kommunalen Organisationsform wahrgenommen werden.

- Dabei wird häufig unterschätzt,
  - dass die erzielten Gewinne auch der Organisationsform geschuldet sein und somit bei einer Veränderung der Organisationsform nicht ohne weiteres fortgeschrieben werden können und

  - dass einige der Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die positive wirtschaftliche Entwicklung in einer gemischt- oder privatwirtschaftlichen Organisationsform bei einer rein kommunalen Aufgabenwahrnehmung nicht mehr gegeben sein werden.

Vor diesem Hintergrund und der Analyse der zurückliegenden Entwicklungen der Aufgabenwahrnehmung in der Wasser-, Abwasser- und Abfallwirtschaft in Bremen, müssen in dem laufenden Diskussionsprozess u. a. die folgenden Fragen gestellt werden:

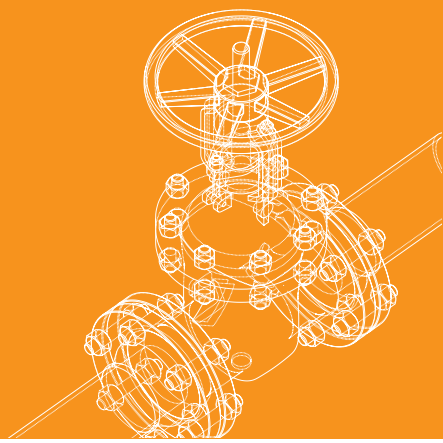
- Kann ein öffentliches Unternehmen in Zukunft die Leistung der Abfalllogistik im Sinne der Bremer Landesverfassung tatsächlich „besser“ erbringen als die derzeit bestehende ÖPP?

- Wie wird man das fehlende Know-how bei der operativen Betriebsführung und den fehlenden Innovationseintrag durch den privaten Partner ausgleichen?

- Wie wird der Wegfall von Steuereinnahmen (Gewerbe- und Körperschaftssteuer) und der Mehraufwand für die Finanzierung der Rekommunalisierung beurteilt?

Für die anstehende Entscheidung zur künftigen Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung läuft in der Stadt Bremen aktuell ein Abwägungsprozess, der unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien durchgeführt wird. Die vorliegende Kurzstudie soll dazu dienen, die Argumentationsbasis zu verbreitern, zu vertiefen und damit vor allem die Diskussion zu versachlichen. In der Gesamtschau stellt sich die Frage: **Was lässt sich bei der Qualität und der Wirtschaftlichkeit der Abfalllogistik in Bremen nur durch eine Rekommunalisierung verbessern?**

Vergleich von öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Organisationsformen



Die kommunale Daseinsvorsorge stellt einen wesentlichen Pfeiler des gesellschaftlichen Zusammenlebens dar. Sie umfasst alle Dienstleistungen und Infrastrukturen, die für die Lebensqualität der Bürgerinnen und Bürger unerlässlich sind – von der Wasserversorgung über die Abfallentsorgung bis hin zu Bildungseinrichtungen und dem öffentlichen Nahverkehr. Diese Tätigkeiten zählen daher in der Regel zu den hoheitlichen Aufgaben und liegen im Verantwortungsbereich der jeweiligen Kommune. Im Bereich der Abfallentsorgung haben diese beispielsweise die Rolle als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger (örE) inne und müssen sicherstellen, dass die in ihrem Gemeindegebiet angefallenen Abfälle ordnungsgemäß entsorgt werden. Die Verantwortung für diese Aufgaben und damit einhergehend auch das Recht, entsprechende Gebühren für die Leistung zu erheben, verbleiben stets bei der Kommune. Die zugrundeliegenden Tätigkeiten der Leistungserbringung können allerdings auch an privatwirtschaftliche Akteure vergeben werden.[1]

Für Kommunen ergeben sich daher grundsätzlich drei Optionen, die Aufgaben wahrzunehmen:

- eigenständige Leistungserbringung durch die Kommune
- vollständige Auslagerung der Tätigkeiten an einen privatwirtschaftlichen Dienstleister
- Mischform, bei der sowohl kommunale als auch privatwirtschaftliche Akteure an der Wahrnehmung beteiligt sind.

1 vgl. z. B. § 22 KrWG für die Abfalllogistik, § 56 WHG für die Abwasserbeseitigung.

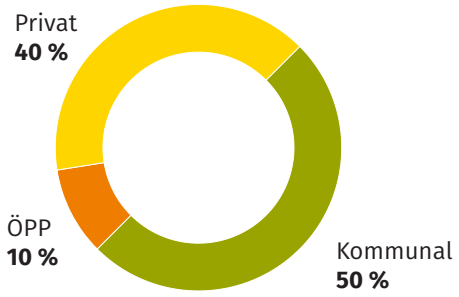
In Deutschland lassen sich dabei bestimmte Trends in der Organisation der Leistungserbringung feststellen: Während es in den 1990er Jahren zu einer sogenannten „Privatisierungswelle“ kam, wird aktuell von einem Trend zur Rekommunalisierung gesprochen.[2] Vor diesem Hintergrund liegt die Vermutung nahe, dass keine Organisationsform grundsätzlich besser als eine andere ist. Vielmehr bieten die Alternativen zur Ausgestaltung bestimmte Vor- und Nachteile, welche je nach (politischer) Ausgangssituation stärker oder weniger stark priorisiert werden.

In Deutschland finden sich beispielsweise in der Abfallentsorgung alle drei genannten Organisationsformen. Rund 50 % der Einwohner werden durch kommunale Unternehmen, rund 10 % durch Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) und rund 40 % durch rein private Unternehmen entsorgt.

Im Folgenden werden die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der für die Bremische Abfalllogistik diskutierten Organisationsmodelle betrachtet, d. h. einerseits die Leistungserbringung durch die Kommune und andererseits die gemischtwirtschaftliche Leistungserbringung in Form einer ÖPP.

Bereitstellung öffentlicher Leistungen: Daseinsvorsorge zwischen kommunaler Verantwortung und privatwirtschaftlicher Effizienz

Die Betrachtung kommunaler Diskurse rund um das Thema öffentliche oder öffentlich-private Leistungserbringung zeigt grundsätzlich eine ähnlich gelagerte Argumentationskette[3]: Von der Auslagerung öffentlicher Leistungen an private Akteure hat man sich in der Vergangenheit vor allem eine effizientere und eine den kommunalen Haushalt entlastende Wahrnehmung der Ver- und Entsorgungsaufgaben versprochen. Die Leistungserbringung durch die Kommune soll dagegen in der Regel ein höheres Maß an Steuerung und damit sozialer und ökologischer Verantwortung ermöglichen. Hinzu kommen Diskussionen um die Rentabilität der übernommenen Leistungen und die Frage, ob Kommunen oder privatwirtschaftlich agierende Dienstleister von etwaigen Gewinnen profitieren sollten.



Anteile unterschiedlicher Organisationsformen in der Abfalllogistik in Deutschland bezogen auf die entsorgten Einwohner

Abb. 5, Quelle: Prognos AG: Statusbericht der deutschen Kreislaufwirtschaft 2024 (Statusbericht_2024_25012024_opt.pdf)

Weitestgehend Konsens herrscht darüber, dass sich öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure hinsichtlich ihrer zugrundeliegenden Leitprinzipien unterscheiden. Kommunen verfolgen als öffentlicher Akteur primär das Ziel, die für das Wohlergehen benötigten Leistungen und Infrastrukturen für die Einwohnerinnen und Einwohnern bereitzustellen. Der jeweils beschlossene Haushalt setzt für Kommunen dabei zwar Anreize, kostenbewusst zu handeln, die Tätigkeiten sind prinzipiell aber nicht auf Rentabilität, sondern primär auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet. Der Verantwortungsbereich einer Kommune erstreckt sich dabei grundsätzlich nicht nur auf ein Handlungsfeld, wie z. B. die Strom- oder Wasserversorgung, sondern wird räumlich durch die Gemeindegrenzen festgelegt. Dadurch sind Kommunen dazu angehalten, auch soziale oder ökologische Fragen, bspw. den Klima- und Umweltschutz, bei der Erbringung von

2 Bauer 2012; Röhl, 2015; Verbücheln 2009.
3 Kraemer et. al 2017; Schäfer/Rethmann 2020; Verbücheln 2009.

Fallbeispiele

Organisation der Abfallentsorgung in: Düsseldorf

Die AWISTA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung GmbH wurde im Jahr 1998 als rein öffentliches Unternehmen von der Stadt Düsseldorf gegründet und wurde anschließend ein Tochterunternehmen der Stadtwerke Düsseldorf AG. Im Jahr 2003 stieg die RWE-Umwelt mit 49 % der Gesellschaftsanteile bei der AWISTA ein. Geschäftsanteile an den Stadtwerken Düsseldorf AG wurden zu 55 % in zwei Tranchen an die ENBW AG und zu weiteren 20 % an die Stadtwerke Köln verkauft. Die Stadt Düsseldorf hält weiterhin 25 % der Aktien.

Im Jahr 2006 erwarb REMONDIS Rheinland die 49 % der Anteile der RWE-Umwelt an der AWISTA. Die AWISTA agierte mittelbar als öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP), da die Stadt Düsseldorf mit 25 % an den Stadtwerken Düsseldorf beteiligt ist. Der Leistungsvertrag zwischen der AWISTA und der Stadt Düsseldorf endete nach Nichtkündigung und Verlängerung letztendlich Ende 2024.

Mit der Neuvergabe der Verträge im Jahr 2023 mit Leistungsbeginn 2025 wurde das bestehende Modell angepasst. Für die Neuvergabe erfolgte die Gründung einer neuen Gesellschaft, in die ein neuer Leistungsvertrag (Abfallsammlung, Winterdienst und Entsorgung) eingebracht wurde. Mit der Neuvergabe der Verträge im Jahr 2025 wurde das bestehende Modell angepasst. Das neu gegründete Unternehmen erhielt den Namen AWISTA Kommunal. Die Stadt Düsseldorf ist nun direkt mit 49 % an der AWISTA Kommunal beteiligt und erhält entsprechende Gesellschafterrechte innerhalb der ÖPP. Die verbleibenden 51 % werden von der bestehenden ÖPP-Gesellschaft AWISTA Gewerbe gehalten. Die AWISTA Gewerbe wiederum gehört zu 51 % den SWD und zu 49 % Remondis.

Die mit der Neuordnung verfolgte Trennung von Kommunal- und Gewerbegeschäft schränkt allerdings die wirtschaftlichen Betätigungsmöglichkeiten der AWISTA Kommunal ein.

Dienstleistungen im Bereich der Ver- und Entsorgung zu berücksichtigen.

Privatwirtschaftliche Akteure sind dagegen in erster Linie darauf ausgerichtet, kosteneffizient zu arbeiten und die Qualität der Dienstleistungen zu erhöhen, um wirtschaftliche Vorteile zu erzielen und damit am Markt bestehen zu können. Der Wettbewerb mit anderen Anbietern setzt Anreize, in innovative Technologien und in die Optimierung von Prozessabläufen zu investieren. Der Aufgabenbereich privatwirtschaftlicher Unternehmen ist dabei sachlich begrenzt. Dienstleistungsunternehmen spezialisieren sich in der Regel auf bestimmte Bereiche der Daseinsvorsorge, wie Abfallwirtschaft oder Wasserversorgung, und übernehmen diese Aufgaben häufig in mehreren Gemeindegebieten. Die Übernahme gleicher Tätigkeiten in unterschiedlichen Kommunen erhöht die fachliche Expertise. Zudem bestehen für einen privatwirtschaftlichen Akteur Anreize, eine überregional abrufbare Reserve der benötigten Ressourcen, wie beispielsweise Müllfahrzeuge, aufzubauen. Mobiles Kapital kann dann im Bedarfsfall von einer Kommune zur anderen verschoben werden, um punktuell die Kapazitäten zu erhöhen oder Ausfälle auszugleichen. Zudem können größere Unternehmen von Skaleneffekten bei der Einführung neuer Technologien profitieren.

Hieraus lässt sich nicht zwangsläufig ableiten, dass ein privater Betrieb immer effizienter und ein öffentlicher Akteur immer ökologischer handelt. Je nachdem welche rechtliche Organisationsform gewählt wird, ergeben sich weitere Unterschiede hinsichtlich der organisatorischen Ausgestaltung, den festgelegten Kontrollmechanismen sowie den zugrundeliegenden Kostenstrukturen. Dennoch ist diese erste Differenzierung relevant, um die Diskussion über öffentliche und gemischtwirtschaftliche Leistungserbringung nachvollziehen zu können. Denn in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen müssen sowohl öffentliche als auch privatwirtschaftliche Leitprinzipien ausreichend Berücksichtigung finden und sich die Tätigkeiten sowohl am Gemeinwohl als auch an privatwirtschaftlichen Effizienzaspekten orientieren.

Rechtsrahmen und Gestaltungsspielräume: Abwägung zwischen staatlicher Kontrolle und unternehmerischer Freiheit

Wenn eine Kommune sich dafür entscheidet, Leistungen der kommunalen Daseinsvorsorge ohne Beteiligung externer privatwirtschaftlicher Akteure zu erbringen, kann sie zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsmodellen wählen. Dazu zählen unter anderem die Organisation als Eigenbetrieb, als Anstalt öffentlichen Rechts (AöR), als Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder als Aktiengesellschaft (AG). Wenn private Akteure im Rahmen einer Kooperation beteiligt werden sollen, ist nur der privatrechtliche Betrieb als GmbH oder AG möglich. Die Organisationsmodelle unterscheiden sich dabei u. a. hinsichtlich der Rechtsgrundlage, der vertretenden Rechtsorgane sowie der einzuhaltenden Rechtsvorgaben:[4]

- Ein kommunaler Eigenbetrieb stellt eine organisatorisch selbständige, aber rechtlich abhängige Einheit einer Kommune dar. Die Verantwortung und Entscheidungshoheit für übertragene Tätigkeiten verbleiben bei der Kommune. Es gelten grundsätzlich die gleichen rechtlichen Vorgaben wie für die Kommunalverwaltung selbst.

- Die AöR bietet im Gegensatz hierzu mehr Flexibilität. Sie kann rechtlich und organisatorisch unabhängig von der Kommunalverwaltung agieren. Den Vorsitz im Aufsichtsgremium, dem Verwaltungsrat, haben in der Regel allerdings Kommunalvertreter, wie die Bürgermeisterin und der Bürgermeister oder Landrätinnen und Landräte inne, so dass hier der kommunale Einfluss organisatorisch gesichert wird. Die Verantwortung für öffentlich-rechtliche Aufgaben wie z. B. die Wasserversorgung oder die Abfallentsorgung inklusive der Gebührenfestlegung können einer AöR vollständig übertragen werden.

- Die Geschäftsführung einer GmbH kann weitestgehend selbständig Entscheidungen über den Betriebsablauf treffen. Inwieweit die Kommune Einfluss auf den Betrieb nehmen kann, wird unter anderem von der Beteiligungsstruktur bestimmt. Umso weniger Anteile sie an der GmbH hält, desto weniger Stimmrechte hat sie in der Gesellschafterversammlung:

Einflussmöglichkeiten der Kommune in Abhängigkeit von den Gesellschaftsanteilen

Einfluss über Gesellschafterversammlung	Rolle der Kommune	Kommunaler Anteil
	Alleingesellschafterin	**100 %**
	Mehrheitsgesellschafterin	**> 50 %**
	Minderheitsgesellschafterin mit Sperrminorität	**>25-50 %**
	Minderheitsgesellschafterin ohne Sperrminorität	**>0-25 %**
	keine Gesellschafterin	**0 %**

Abb. 6, Quelle: Prognos AG, eigene Darstellung

- Die Beteiligungsstruktur hat darüber hinaus Einfluss darauf, ob eine GmbH als öffentlicher oder privatwirtschaftlicher Akteur gilt und inwieweit entsprechende rechtliche Vorgaben wie z. B. das Vergaberecht bei Beschaffungen eingehalten werden müssen. Darüber hinaus hat die Kommune einen großen Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages.

- In einer AG leitet der Vorstand die Geschäfte in eigener Verantwortung. Die Aktionäre können diesem gegenüber keine Weisungen aussprechen. Das zugrundeliegende Aktiengesetz stellt in weiten Teilen zwin-

4 BBSR 2019; Institut für den öffentlichen Sektor e. V. 2011; Schwarting 2019; Stadtkämmerei Frankfurt am Main 2023; VKU 2018.

Steuerungsmöglichkeiten einer Kommune in Abhängigkeit der gewählten Organisationsform

Abnehmende kommunale Steuerung

	Eigenbetrieb	AöR	GmbH	AG
Rechtsform	öffentlich-rechtlich: rein öffentliche Trägerschaft	öffentlich-rechtlich: rein öffentliche Trägerschaft	privatrechtlich: öffentliche, private oder gemischtwirtschaftliche Trägerschaft	privatrechtlich: öffentliche, private oder gemischtwirtschaftliche Trägerschaft
Rechtsgrundlage	Gemeindeordnung, Eigenbetriebsverordnung (Landesrecht) und jeweilige Betriebssatzung	Anstaltsrecht (Landesrecht) und jeweilige Anstaltssatzung	GmbH-Gesetz (Bundesrecht) und jeweiliger Gesellschaftsvertrag	Aktiengesetz (Bundesrecht) und jeweilige Satzung
Rechtsorgane	Gemeindeorgane und Betriebsleitung	Verwaltungsrat und Vorstand	Gesellschafterversammlung und Geschäftsführung, ggf. Aufsichtsrat	Vorstand, Hauptversammlung und Aufsichtsrat
Vergaberecht	Beauftragung ohne Vergabe, bei Beschaffung an Vergaberecht gebunden	Beauftragung durch Anstaltssatzung, bei Beschaffung an Vergaberecht gebunden	Beauftragung in der Regel durch Vergabeverfahren, Vorgaben abhängig von der Beteiligungsstruktur	Beauftragung in der Regel durch Vergabeverfahren, Vorgaben abhängig von der Beteiligungsstruktur
Personalrecht	an Beamten-/Tarifrecht gebunden, Mitbestimmung über Personalrat der Kommune oder eigenen Personalrat, Dienstherrenfähigkeit	zivilrechtliche Arbeitsverträge, ggf. an Beamten-/Tarifrecht gebunden, Mitbestimmung über Personalrat, ggf. Dienstherrenfähigkeit	zivilrechtliche Arbeitsverträge, Mitbestimmung ggf. über Betriebsrat, keine Dienstherrenfähigkeit	zivilrechtliche Arbeitsverträge, Mitbestimmung ggf. über Betriebsrat, keine Dienstherrenfähigkeit

Zunehmende organisatorische Eigenständigkeit und Flexibilität

Abb. 7, Quelle: Prognos AG, eigene Darstellung

gendes Recht dar, das durch die jeweilige Satzung lediglich ergänzt werden kann. Durch die Vorgaben des Aktiengesetzes ist die gründende Kommune sowohl bei der initialen Ausgestaltung der AG als auch bei der späteren Einflussnahme stärker eingeschränkt als bei den anderen hier betrachteten Rechtsformen. Für die Gründung privatrechtlicher Organisationsformen wählen Kommunen daher häufiger die GmbH als die AG.

Die Abbildung (7) gibt einen Überblick über die grundlegenden Unterschiede zwischen Eigenbetrieb, AöR, GmbH und AG.

Die Entscheidung für oder gegen eine Organisationsform ist je nach Blickwinkel – Bürgerschaft, Mitarbeitende, Geschäftsführung bzw. Vorstand oder Kommunalpolitik – mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen verbunden: Privatrechtliche Organisationen wie eine GmbH oder AG können infolge schlankerer und weniger stark reglementierter Prozesse in der Regel schneller und unabhängiger auf veränderte Rahmenbedingungen reagieren. Aufgrund zivilrechtlicher Arbeitsverträge können Personalstrukturen flexibler an bestehende Bedarfe angepasst werden. Bedingt durch Gremienläufe und Abhängigkeiten von der politischen Willensbildung sind Entscheidungsprozesse innerhalb einer AöR oder in Eigenbetrieben prinzipiell zeitaufwändiger.

Deren Angestellte profitieren als Mitarbeitende des öffentlichen Dienstes allerdings von einer hohen Arbeitsplatzsicherheit und Tarifbindung. Aus Sicht der Einwohnerinnen und Einwohner, die nicht direkt an der Organisation beteiligt sind, ist dagegen vor allem relevant, dass die Leistungen fristgerecht, möglichst kostengünstig und zuverlässig erbracht werden.

Auch bei der Auslagerung von Leistungen bspw. im Rahmen einer ÖPP liegt die Pflicht für die ordnungsgemäße Durchführung der Ver- und Entsorgungsaufgaben für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie die Gebührenfestsetzung weiterhin bei der Kommune. Kommunen müssen zudem auf privatrechtlich organisierte Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, in ausreichendem Maß Einfluss nehmen, um das öffentliche Interesse zu wahren (Ingerenzpflicht).

Diesen Verpflichtungen kann eine Kommune bei der Beauftragung einer ÖPP zum einen über Vorschlags- und Entsendungsrechte in Entscheidungsgremien wie der Gesellschafterversammlung nachkommen. Zum anderen ist aber auch die Ausgestaltung der zugrundeliegenden Verträge, d. h. bei einer GmbH der Gesellschaftsvertrag sowie geschlossene Leistungsverträge, ausschlaggebend. Die Beteiligung von privaten Akteuren an einer ÖPP sowie die zu erbringenden Leistungen müssen in der Regel (europaweit) ausgeschrieben werden.

Abb. 8, Quelle: istock

Das Vergabeverfahren bietet den Kommunen die Möglichkeit, zentrale öffentliche Wünsche und Ziele beispielsweise hinsichtlich der Entlohnung der Mitarbeitenden, vorab in den Ausschreibungsunterlagen als Auswahlkriterien festzulegen und den unter diesen Voraussetzungen wirtschaftlichsten Anbieter auszuwählen. Leistungsverträge werden in der Regel auf einige Jahre begrenzt, sodass ein Dienstleisterwechsel oder eine Änderung der Vertragsmodalitäten vorgenommen werden können, wenn die Aufgabenerbringung nicht zufriedenstellend umgesetzt wird. Neben organisatorischen und rechtlichen Fragen werden in den Leistungsverträgen außerdem die finanziellen Aspekte festgelegt, d. h. die geschätzten Kosten und Entgelte für die Leistungserbringung. Die Ausgestaltung des Ausschreibungs- und Vergabeverfahrens ist daher zentral, damit von kommunaler Seite beeinflusst werden kann, wie und zu welchen Konditionen die an eine ÖPP ausgelagerten Leistungen erbracht werden sollen.

Fallbeispiele

Organisation der Abfallentsorgung in: Tübingen

Die Abfallentsorgung in Tübingen wird von dem Eigenbetrieb Kommunale Servicebetriebe Tübingen (KST) durchgeführt. Neben dem Städtischen Fuhrpark inklusive Winterdienst und der Abfallentsorgung obliegt den KST u. a. auch die Straßenreinigung, die Verkehrstechnik und die Abwasserbeseitigung/Stadtentwässerung. Die KST verfügen über kein Stammkapital, über die relevanten Aufgaben und Aktivitäten, wie z. B. die Festsetzung von Entgelten und Tarifen, entscheidet der Gemeinderat bzw. der Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen und Verwaltung.

Der Eigenbetrieb schreibt seit Jahren Verluste[5], allein für das Jahr 2025 wird das Defizit auf rund 0,6 Mio. € geschätzt. „Die Defizite ergeben sich hauptsächlich aus den Kosten für die Mietfahrzeuge, der neu hinzugekommenen Umsatzsteuer-Verpflichtung und den vergleichsweisen hohen Tarifabschlüssen“, erklärt KST-Leiter Kraus.[6] Hinzu kommt nach dieser Quelle auch ein gravierender Investitionsstau im Hinblick auf die Beschaffung von Müllfahrzeugen und die Sanierung von Betriebsgebäuden.

Vor diesem Hintergrund wird in Tübingen aktuell kontrovers über eine Privatisierung der Abfallentsorgung diskutiert. Die meisten Fraktionen des Tübinger Gemeinderates scheinen die Privatisierung zu befürworten, Vorbehalte gegenüber privaten Entsorgungsunternehmen bestehen insbesondere in dem Vorwurf, dass diese „profitabel“ arbeiten wollen.[7]

Gebühren, Steuern und Investitionen: Verteilung von Finanzierungsrisiken und Gewinnerzielung

Die Finanzierung und die anfallenden Betriebskosten sind in der Regel die wesentlichen Diskussionspunkte bei der Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes Organisationsmodell. Öffentliche Betriebe und ÖPP unterscheiden sich in diesem Zusammenhang wie folgt:[8]

- Eigenbetriebe gelten als kommunales Sondervermögen. Sie unterliegen damit den Vorgaben für öffentliche Haushalte, Erträge und Aufwände werden aber getrennt vom Kommunalhaushalt geführt. Der jeweilige Gemeinderat beschließt jährlich einen Wirtschaftsplan für den Eigenbetrieb. Eigenbetriebe können von der Kommune mit einem (verzinsbaren) Stammkapital ausgestattet werden. Die Finanzierung erfolgt, beispielsweise im Fall der Abfalllogistik, gemäß der rechtlichen Vorgaben des Gebührenrechts. Die Finanzierung erfolgt somit nicht mit Gewinnerzielungsabsicht, sondern nach dem Kostendeckungsprinzip. Als öffentliche Einrichtungen sind kommunale Eigenbetriebe von der Umsatz- und Ertragssteuer befreit, soweit sie nicht unternehmerisch tätig sind. Sie sind grundsätzlich nicht insolvenzfähig. Im Fall von nicht auszugleichenden Haushaltsdefiziten haftet die Kommune als Trägerkörperschaft. Die finanzielle Situation von Eigenbetrieben ist somit eng an die kommunale Haushaltslage gebunden.
- Eine AöR führt ihre Rechnungslegung als rechtlich selbstständiges Kommunalunternehmen nach den Regeln der kaufmännischen doppelten Buchführung. Sie ist mit einem angemessenem Stammkapital auszustatten, um den zukünftigen Betrieb sicherzustellen. Der Verwaltungsrat der AöR prüft den jährlich vorzulegenden Jahresabschluss. In der Regel ist eine AöR bei nichtunternehmerischen Tätigkeiten ebenfalls von der Umsatz- und Ertragssteuer befreit. Im Fall der Abfalllogistik finanziert sich eine AöR in erster Linie über die erhobenen Gebühren. Hierbei ist sie ebenso wie Eigenbetriebe an das Kostendeckungsprinzip gebunden. Nicht durch Gebühren gedeckte Kosten werden durch die Kommune getragen.[9] Im Fall der sogenannten Gewährträgerhaftung haftet die Kommune unbeschränkt für die Verbindlichkeien der AöR, soweit das Anstaltsvermögen nicht

5 Kontext: vom 30.04.2025: Tübinger Müllabfuhr vor Privatisierung: Kommunale Tonne auf der Kippe - Ausgabe 735
6 Kontext: vom 30.04.2025, a.a.O.
7 Kontext: vom 30.04.2025, a.a.O.
8 VKU 2018.
9 vgl. § 11 Bremisches Ortsgesetz zur DBS

ausreicht.[10] Bei unbeschränkter Gewährträgerhaftung ist die AöR nicht insolvenzfähig.

- Die Finanzierung einer GmbH ist grundsätzlich unabhängig vom Gemeindehaushalt. Bei Gründung müssen die jeweiligen Gesellschafter eine Einlage in Höhe des Stammkapitals leisten. Die Gesellschafterversammlung sowie, wenn vorhanden, der Aufsichtsrat prüfen den jährlich zu erstellenden Jahresabschluss. Als privatrechtliche Organisationsform ist eine GmbH grundsätzlich umsatz- und gewerbesteuerpflichtig. Erzielte Gewinne können an die Gesellschafter ausgeschüttet werden, in Rücklagen umgewandelt oder vorgetragen werden. Verluste werden in der Regel vorgetragen und mit zukünftigen Gewinnen verrechnet. Die GmbH ist im Gegensatz zu Eigenbetrieben und AöR insolvenzfähig. Für Verbindlichkeiten der GmbH haften die Gesellschafter „beschränkt“ bis zur Höhe des geleisteten Stammkapitals.

- Bei der Gründung einer AG ist ebenfalls ein Grundkapital zu leisten, das sich in Aktien aufteilt. Durch die Ausgabe neuer Aktien kann eine AG zusätzliches Eigenkapital aufnehmen. Die AG ist ebenso wie die GmbH als privatrechtliche Kapitalgesellschaft grundsätzlich umsatz- und gewerbesteuerpflichtig und insolvenzfähig. Die Aktionäre haften für die Verbindlichkeiten grundsätzlich bis zur Höhe des eingezahlten Kapitals.

Aufgrund der Gesellschaftereinlage wurden ÖPP in der Vergangenheit häufig als Ausweg aus einer schwierigen kommunalen Finanzlage gesehen, indem kommunale Leistungen durch privates Kapital mitfinanziert werden. Dies kann den öffentlichen Haushalt kurzfristig und bei entsprechender Planung und Umsetzung auch langfristig entlasten.

Abb. 9, Quelle: Adobe Stock

Grundsätzlich gibt es bei der Gründung einer ÖPP drei Möglichkeiten mit jeweils unterschiedlichen Folgen für den kommunalen Haushalt:

1. die Neugründung einer Kapitalgesellschaft mit öffentlichen und privatwirtschaftlichen Anteilseignern,

2. der Verkauf von Unternehmensanteilen eines öffentlichen Unternehmens an privatwirtschaftliche Akteure sowie

3. der Ankauf von Anteilen eines privatwirtschaftlichen Unternehmens durch die öffentliche Hand.

Auf Seiten der Kommune müssen bei einer ÖPP somit unter Umständen Kosten für benötigtes Stammkapital, für notwendige Vergabeverfahren und/oder für den Ankauf von Unternehmensanteilen sowie durchgängig Kosten für die Beaufsichtigung der ÖPP während des Betriebs eingerechnet werden.
Im Gegensatz zur kommunalen Leistungserbringung erfolgt die Leistungserbringung im Rahmen einer ÖPP grundsätzlich unabhängig vom Kommunalhaushalt. Neben dem Gesellschaftsverhältnis wird das (finanzielle) Verhältnis zwischen ÖPP und Kommune vorrangig durch den geschlossenen Leistungsvertrag bestimmt. In diesem werden

10 vgl. §5 BremKuG

Fallbeispiele

Organisation der Abfallentsorgung in: Dresden

Die Stadtreinigung Dresden (SRD) wurde im Jahr 1990 in 100%em Besitz der Stadt Dresden als GmbH gegründet. Im Jahr 2004 erfolgte eine Teilprivatisierung: 49 % des Unternehmens wurden für 15 Jahre an die Cleanaway Deutschland AG & Co. KG (heute Veolia Umweltservice Ost GmbH & Co. KG) für 13 Mio. € verkauft, die Technischen Werke Dresden (TWD) hielten mit 51% die Mehrheitsanteile an der SRD. Von dieser Maßnahme versprach sich die Stadt Dresden nicht nur Gebührenstabilität, sondern auch eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und eine bessere Ausrichtung der Produkte auf die Kundenbedürfnisse. Der Konsortialvertrag endete am 30. Juni 2020 und enthielt ein Vorkaufsrecht der TWD für die Anteile der Veolia.

Während der Laufzeit der ÖPP konnten die Ausschüttungen an die Gesellschafter kontinuierlich auf bis zu 5 Mio. €/a gesteigert werden. Dazu trug auch der Umsatz mit Gewerbe- und Industriekunden bei. In dieser Zeit wurde die Gesellschaft zu einem modernen Dienstleistungsunternehmen mit vielen Innovationen weiterentwickelt: Die Einführung von Lebensarbeitszeitkonten[11] mit verbriefter Verzinsung von 3 % (zzgl. eines Bonus) auf die Zeitguthabenwurde beispielsweise mit dem Creativ-Preis der Sparte Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit VKS im VKU auf der IFAT im Jahr 2014 ausgezeichnet. Bis auf eine Preiserhöhung blieben die Abfallgebühren während der Laufzeit der ÖPP stabil.

Im Jahr 2020 erfolgte die Rekommunalisierung der SRD, die TWD kaufen die Gesellschafteranteile von Veolia zurück, somit ist die SRD heute zu 100 % in Besitz der TWD. Da die SRD bereits vor der Teilprivatisierung im Besitz aller notwendigen Assets (Betriebshöfe, Fuhrpark, Grundstücke) war, konnte der Wechsel in diesem Punkt reibungslos vollzogen werden. Mit dem Rückkauf der Veolia-Anteile wollte sich die Stadt Dresden die Möglichkeit eröffnen, die Leistungen der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung künftig direkt an die SRD zu vergeben (Inhouse-Vergabe).[12] Zusätzlich erwartete man sich von der Rekommunalisierung einen Zugewinn an Autonomie bei der Bestimmung der strategischen Ausrichtung.

Die Anzahl der Mitarbeitenden hat sich seit der Rekommunalisierung im Jahr 2020 von rund 350 deutlich auf derzeit rund 450 erhöht, der Gewinn ging von 2,96 Mio. € im Jahr 2020 auf 1,97 Mio. € im Jahr 2023[13] zurück. Die Abfallgebühren stiegen zum 01.01.2021 zunächst um 5,4 %[14] und zum 01.01.2024 noch einmal um durchschnittlich weitere 23,4 %[15] .

für die Vertragslaufzeit die Entgelte für die erbrachten Leistungen, hier beispielsweise die Aufgaben der Abfallwirtschaft, vereinbart. Die für den kommunalen Haushalt entstehenden Kosten sind somit unabhängig von unvorhergesehenen Entwicklungen wie steigenden Energiepreisen. Das Risiko tragen die Gesellschafter bzw. Aktionäre der ÖPP, d. h. Kommune und privatwirtschaftlicher Partner, gemeinsam. Für den Kommunalhaushalt bedeutet dies in erster Linie langfristige Planungssicherheit und Kostenstabilität.

Vor- und Nachteile: Zwischenfazit zum Vergleich öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung

Der Vergleich zeigt, dass sowohl ÖPP als auch öffentliche Organisationsformen spezifische Charakteristika aufweisen, die Qualität und Effizienz der Leistungserbringung beeinflussen (können). Die folgende Tabelle bietet einen kurzen Überblick über die zentralen Unterschiede. Dabei ist zu beachten, dass die konkreten Vor- und Nachteile erheblich von der jeweiligen rechtlichen und vertraglichen Aus-

11 Pressemitteilung der Stadt Dresden vom 03.12.2012: „Stadtreinigung Dresden stellt sich demografischen Herausforderungen: Neues Lebensarbeitszeitmodell schafft Freiraum für die SRD-Mitarbeiter“
12 EUWID Recycling und Entsorgung: Rekommunalisierung: Stadt Dresden will Anteile von Veolia zurückkaufen; Ausgabe 22 vom 29.05.2018, abgerufen am 03.06.2025
13 Quelle: NORTHDAT: Stadtreinigung Dresden GmbH, Dresden; abgerufen am 11.06.2025
14 Landeshauptstadt Dresden Amt für Presse-, Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll (Dresden.de) vom 17.09.2020: Ab 2021 höhere Abfall gebühren und noch mehr Bürgerservice (online, abgerufen am 6.5.2025); Höhere Abfallgebühren in Dresden – Das sind die Details
15 Meidresden.de vom 29.08.2023: Höhere Abfallgebühren ab 2024 - Mit konsequenter Mülltrennung können Haushalte Geld sparen (online, abgerufen am 6.5.2025); Höhere Abfallgebühren ab 2024 - Mit konsequenter Mülltrennung können Haushalte Geld sparen

gestaltung sowie den spezifischen kommunalen Rahmenbedingungen abhängen. Darüber hinaus bleibt die Kommune Aufgabenträger, unabhängig davon, ob die Ver- und Entsorgungsleistungen durch ein öffentliches oder ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen erbracht werden. Sie ist dafür verantwortlich, dass die öffentlichen Dienstleistungen unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger bereitgestellt werden.

Kriterien für den Vergleich von rein öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen

	Öffentliche Unternehmen	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen
Rechtsformen und Eigentumsverhältnisse	In der Regel in Form von Eigenbetrieben, Anstalten öffentlichen Rechts (AöR) oder GmbH, die vollständig im Eigentum der Kommune stehen.	Häufig als GmbH organisiert, wobei die Eigentumsanteile zwischen öffentlichen und privaten Partnern aufgeteilt sind.
Finanzierung	Finanzierung erfolgt primär über öffentliche Mittel und Gebühren für Dienstleistungen.	Mischfinanzierung, die sowohl öffentliche Mittel als auch private Investitionen und Einnahmen aus Gebühren umfasst.
Steuern und Gewinnabführung	Eigenbetriebe und AöR sind in der Regel von der Ertrags- und Umsatzsteuer befreit, Gewinne öffentlicher Unternehmen werden reinvestiert, für Rücklagen genutzt oder fließen in den Kommunalhaushalt.	Gemischtwirtschaftliche Unternehmen unterliegen in der Regel regulären Steuervorschriften. Gewinne werden in Rücklagen umgewandelt, vorgetragen, reinvestiert oder an die Gesellschafter ausgeschüttet.
Arbeits- und Personalrecht	Öffentliche Unternehmen sind in der Regel an das Tarifrecht gebunden und bieten hohe Stabilität gegenüber Anpassungen im Personalbereich.	Durch privatwirtschaftliche Verträge können gemischtwirtschaftliche Unternehmen Personalgerüst und Gehaltsgrenzen flexibler anpassen.
Haftung und Risikoverteilung	Finanzierungsrisiken werden von der Kommune getragen. Die öffentliche Hand ist für die finanziellen, operationellen und rechtlichen Risiken verantwortlich.	Risiken werden gemeinsam von öffentlichen und privaten Partnern getragen. Langfristige Planungs- und Kalkulationssicherheit für den Kommunalhaushalt durch Leistungsverträge.
Flexibilität, Innovationsfähigkeit und Steuerung	Hohe kommunale Einflussnahme (abhängig von der gewählten Rechtsform), begrenzte Flexibilität durch prozedurale Hürden und erforderliche Gremienabstimmungen.	Kommunale Einflussnahme durch Leistungsverträge und Vertretungsorgane, Anreize für Prozessoptimierung und Innovation durch Wettbewerb, Möglichkeit zur Spezialisierung und Nutzung von Skaleneffekten.

Abb. 10, Quelle: Prognos AG, eigene Darstellung

Rückblick auf die Erfahrungen in Bremen bei der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Abfalllogistik, Stadtreinigung und Abwasserbeseitigung

Seit über drei Jahrzehnten wird die Organisation der Abfalllogistik, der Stadtreinigung und der Abwasserbeseitigung in Bremen intensiv diskutiert. Diese Debatte ist im Zuge der Rekommunalisierungs-Bestrebungen im Bereich Abwasserentsorgung sowie dem Auslaufen der Leistungsverträge im Bereich Abfalllogistik und Straßenreinigung wieder hoch aktuell. Um die aktuellen Entwicklungen einordnen zu können, ist nicht nur der Blick auf den Status Quo, sondern auch auf zurückliegende Entscheidungen und Meilensteine hilfreich.

Ziel dieses Kapitels ist es, die wichtigsten organisatorischen Veränderungen im Zeitverlauf darzustellen. Die Ausführungen zu den wechselnden Organisationsformen enthalten wichtige Zahlen, prägnante Aussagen zentraler Akteure und Informationen aus Berichten und Gutachten. Sie sollen helfen, das (politische) Stimmungsbild zu verstehen, welches in der Vergangenheit zu den einzelnen Entscheidungen geführt hat.

Die Geschichte der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen Abfall- und Abwasserwirtschaft lässt sich in Bremen in vier aufeinanderfolgenden Phasen darstellen:

1. Vom kommunalen Eigenbetrieb zur (Teil-) Privatisierung
2. Umsetzung in privater Hand und Kontroverse zur Vertragsgestaltung bei der Teilprivatisierung
3. Gründung der AöR und Umsetzung im Rahmen einer ÖPP
4. Rekommunalisierung Abwasserbeseitigung und mögliche Neuausrichtung der Abfalllogistik

Gesetzliche Regelungen für die Abfallwirtschaft und Abwasserbeseitigung

Die Abfallentsorgung erfolgt auf der Grundlage des Ortsgesetzes über die Entsorgung von Abfällen in der Stadtgemeinde Bremen (Abfallortsgesetz (AOG)) sowie weiterer gesetzlicher Regelungen wie dem Kreislaufwirtschaftsgesetz oder dem Landesabfallgesetz.

Alle Abfälle aus privaten Haushalten und bestimmte Beseitigungsabfälle aus anderen Herkunftsbereichen unterliegen der Überlassungspflicht gegenüber dem örE und werden durch den Anschluss- und Benutzungszwang im AOG über die vom örE zur Verfügung gestellten Abfallbehälter und Entsorgungssysteme erfasst und entsorgt.

Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers werden von der Bremer Stadtreinigung, einer AÖR im 100 %en Besitz der Stadt Bremen, wahrgenommen.

Die örE können Dritte mit der Erfüllung ihrer Pflichten beauftragen. Ihre Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Pflichten bleibt hiervon unberührt. Die beauftragten Dritten müssen allerdings über die erforderliche Zuverlässigkeit verfügen (KrW § 16).

Die Durchführung der Abwasserbeseitigung ist bundeseinheitlich als kommunale Pflichtaufgabe festgelegt. In Bremen regelt das Bremische Wassergesetz (BremWG) die konkrete Ausgestaltung. Nach § 45 BremWG sind die Gemeinden verpflichtet, dass in ihrem Gebiet anfallende Abwasser ordnungsgemäß zu beseitigen. Das BremWG erlaubt es den Gemeinden, diese Aufgabe durch Satzung ganz oder teilweise auf Dritte zu übertragen. Die Verantwortung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgabe verbleibt dabei jedoch bei der Gemeinde.

Vom kommunalen Eigenbetrieb zur (Teil-)Privatisierung

Bis Anfang der 1990er-Jahre war die Abfallwirtschaft sowie die Stadtentwässerung der Stadt Bremen organisatorisch im Amt für Stadtentwässerung und Stadtreinigung (ASS) angesiedelt. Im Jahr 1992 wurde die Organisation der Abfallwirtschaft in den Eigenbetrieb „Bremer Entsorgungsbetriebe“ (BEB) überführt. Vor dem Hintergrund eines Defizites von 10 Mio. DM allein in der Abfallwirtschaft im Jahr 1991 bestand das wesentliche Ziel darin, die betriebliche Effizienz zu steigern und wirtschaftlicher zu agieren. Alle Abfälle aus privaten Haushaltungen und bestimmte Beseitigungsabfälle aus anderen Herkunftsbereichen unterliegen der Überlassungspflicht gegenüber dem örE und werden durch den Anschluss- und Benutzungszwang im AOG über die vom örE zur Verfügung gestellten Abfallbehälter und Entsorgungssysteme erfasst und entsorgt.

Die Bremer Entsorgungsbetriebe (BEB) wurden am 01.01.1992 gegründet und übernahm die folgenden Aufgaben:

- Abfallsammlung und -entsorgung
- Betrieb der Müllverbrennungsanlage (MVA)
- Deponiebewirtschaftung
- Planung und Entwicklung von Entsorgungsstrategien
- Straßenreinigung und Winterdienst
- Abwasserbeseitigung und -behandlung

Fallbeispiele

Organisation der Abfallentsorgung in: Essen

Die Gründung der Entsorgungsbetriebe Essen erfolgte im Jahr 1998 im Rahmen einer ÖPP zwischen der Stadt Essen (51 %) und der Remondis Kommunale Dienste West GmbH (49 %) als Nachfolge des Stadtamtes 70.[16] Im Jahr 2005 wurde der Anteil der Stadt Essen in die Essener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft (EVV) mbH überführt, einer Holding, die zu 100 % im Besitz der Stadt Essen ist. Die ÖPP mit REMONDIS besteht weiterhin.

Im Jahr 2022 entschied der Stadtrat auf der Basis verbesserter Leistungsverträge über die Fortführung der ÖPP bis zum Jahr 2028, erst danach besteht die Pflicht zu einer europaweiten Ausschreibung. Die Verwaltung riet von einer vorzeitigen Rückführung der EBE in kommunaler Hand ab. Eine Rekommunalisierung würde die Stadt nach Berechnung des Kämmerers mindestens 38 Mio. € Euro kosten.[17] Die Gewinne der EBE der letzten Jahre lagen zum Zeitpunkt der Entscheidung zwischen 7 Mio. € und 8 Mio. €, nach den neuen Leistungsverträgen wird die Stadt Essen davon künftig 60 % erhalten.[18]

Das Ziel der neuen Leistungsverträge besteht in einer Erhöhung des Leistungsumfanges bei einem stabilen Gebührenniveau. Zu den zusätzlichen Leistungen zählen beispielsweise verbesserte Reinigung der Containerflächen, Codierung der Mülltonnen, effizienterer Winterdienst sowie mehr Wertstoffhöfe und längere Öffnungszeiten.

Dennoch verschärfte sich die finanzielle Schieflage in den Folgejahren erheblich. Wie öffentlich dokumentiert, sammelte sich im Bereich Abfallwirtschaft in den Jahren 1992 bis 1994 ein Defizit von 44,2 Mio. DM an. Bis Ende 1995 summierte sich das kumulierte Defizit gar auf knapp 90 Mio. DM.[19] Parallel dazu belief sich die Gesamtverschuldung der BEB bei Kreditinstituten auf 403 Mio. DM. Laut Aussagen der damaligen Geschäftsführung zählten zu den wesentlichen Ursachen dieser Entwicklung die Unterauslastung der Deponie Blockland und der Müllverbrennungsanlage (MVA) sowie des betriebseigenen Planungsbüros.

Ein besonders kontrovers diskutierter Punkt: Die BEB führten jedes Jahr eine Stammkapitalverzinsung in Höhe von 3% auf ein in der Bilanz ausgewiesenes Stammkapital von gut 1,25 Mrd. DM (rund 37,7 Mio. DM oder rund 19,3 Mio. €) an die Stadt Bremen ab. Auf der einen Seite unterstützten diese Ausschüttungen den Bremer Haushalt, auf der anderen Seite vergrößerten sie kontinuierlich das Defizit der BEB und führten in der Folge so zu Gebührenerhöhungen.

Das Thema Stammkapitalverzinsung eines Eigenbetriebs erhielt 1996 auch in einem weiteren Kontext mediale Aufmerksamkeit. Vor dem Hintergrund akuter finanzieller Engpässe im städtischen Haushalt griff der Bremer Senat im Jahr 1996 auf die BEB als Kreditgeber zurück. Zur Entlastung des Stadtreparaturfonds wurde durch die BEB ein Kredit in Höhe von 67,7 Mio. DM aufgenommen und der Stadt zur Verfügung gestellt. Zusammen mit der aus dem Kredit resultierenden Zinslast von 7,5 Mio. DM belief sich die Belastung für die BEB auf über 75 Mio. DM.

Verbucht wurde die Auszahlung als eine Vorabzahlung auf die Stammkapitalverzinsung für die Jahre 1998 und 1999. Diese Vorgehensweise stieß laut einem Artikel der taz vom September 1996 auf erhebliche Kritik. Es wurde u. a. davor gewarnt, dass durch die Reduzierung des eigenen Kreditspielraums zukünftig höhere Fremdkapitalzinsen anfallen und dies letztlich zu steigenden Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger führen könnte.[20]

Auch die öffentliche Diskussion spiegelte die zunehmende Unzufriedenheit mit der Kosten-struktur der BEB wider. So äußerte sich Bürgermeister Henning Scherf gemäß eines Artikels des Weser-Kuriers vom 11. August 1995 klar: „Müllabfuhr zu schlecht und zu teuer“ und „solange die Kostenstruktur nicht

16 Entsorgungsbetriebe Essen: 25 Jahre EBE - Entsorgungsbetriebe Essen – EBE
17 WAZ vom 15.06.2022: Stadt Essen will „Müll-Ehe“ mit Remondis bis 2028 verlängern
18 WAZ vom 15.06.2022, a.a.O.
19 taz vom 15.6.1995.
20 taz vom 3.9.1996.

verbessert werde, gebe es keine Gebührenerhöhung“.

Eine Erhöhung der Abfallgebühren im Jahr 1995 wurde abgelehnt, gleichwohl erfolgte bereits ein Jahr später eine deutliche Anhebung um 23,4 %. Auch die Abwassergebühren stiegen mit über 30% erheblich.

Die BEB stand Mitte der 1990er-Jahre insbesondere in der Abfallwirtschaft vor großen Herausforderungen. Die operative Leistungserbringung stand stark in der Kritik. Ein Hauptgrund: Auslastungsprobleme durch veränderte Rahmenbedingungen. Darüber hinaus ermöglichte die Besitzstruktur als Eigenbetrieb erhebliche finanzielle Eingriffe durch die Stadt Bremen. Anders ausgedrückt: Die operative Leistungserbringung wurde durch politische Einflussnahme quantitativ und qualitativ beeinträchtigt.

Umsetzung in privater Hand und Kontroverse zur Vertragsgestaltung bei der Teilprivatisierung

Ende der 1990er-Jahre befand sich Bremen in einer massiven Haushaltsnotlage. Zur Konsolidierung der Finanzen verfolgte die Stadt das Ziel, durch die Veräußerung wesentlicher operativer Bereiche der Entsorgungswirtschaft, insbesondere der Stadtentwässerung, hohe Einmalerlöse zu erzielen. Diese Mittel sollten einem Sanierungs- und Investitionssonderprogramm zufließen.

Im Jahr 1998 erfolgte aber zunächst die Teilprivatisierung der Abfallwirtschaft. Verkauft wurden die operativen Bereiche der Abfalllogistik und der Straßenreinigung an die Firma Nehlsen. Der Gesamterlös für die Stadt – einschließlich übernommener Darlehen – belief sich auf rund 120 Mio. €. Ein Jahr später, 1999, wurde die Teilprivatisierung der Stadtentwässerung vollzogen. Hierbei wurde zunächst das Anlagevermögen des Abwasserbetriebes BEB in eine Eigengesellschaft der Stadt eingebracht (Abwasser Bremen GmbH, später hanseWasser Bremen GmbH). Die Mehrheitsbeteiligung an dieser Gesellschaft war dann Gegenstand eines Bieterverfahrens. Bremen erhielt 106 Mio. € für den Verkauf von 75 % der Anteile. Hinzu kamen weitere 255 Mio. € durch die Veräußerung von Erbbaurechten sowie durch eine vorfristige Pachtauszahlung im Rahmen des 30-jährigen Pachtvertrags über das Kanalnetz.[21]

Abb. 10, Quelle: Adobe Stock

Die Leitung, Steuerung und rechtliche Verantwortung für die kommunale Abfall- und Abwasserwirtschaft verblieben vollständig bei der Stadtgemeinde Bremen. Die kommunale Kontrolle wurde über den Eigenbetrieb BEB ausgeübt, welcher weiterhin für Wirtschaftspläne, Zahlungsverkehr, Gebührenbescheide und Vertragscontrolling verantwortlich war.

Abwasserentsorgung: Kontroverse zur Vertragsgestaltung bei der Teilprivatisierung
Kontrovers diskutiert wurde im Kontext der Abwasserentsorgung insbesondere die Vertragsgestaltung im Rahmen der Teilprivatisierung. Zentraler Punkt hier ist der vollständige

Verzicht der Stadt auf eine Gewinnbeteiligung, obwohl Bremen weiterhin 25,1 % der Anteile hält. Stattdessen wurde eine jährliche

21 Mönnich 2024.

Abb. 11, Quelle: istock

feste Verzinsung von 3 % auf das Stammkapital vereinbart, was einem Betrag von rund 193.000 € entspricht (3 % auf 25,1 % von 25,6 Mio. € Stammkapital). Die taz zitiert im Jahr 2023 den Sprecher der Hansewasser pointiert: „Die Stadt wollte nicht unternehmerisch handeln“[22].

Die Kritik bezog sich vor allem auf die folgenden Aspekte:

- Bereits vor der Veräußerung sind umfangreiche öffentliche Investitionen in die Modernisierung der Reinigungsanlagen geflossen
- Der Kaufpreis wurde überwiegend über Kredite zu kommunalen Konditionen finanziert
- Die Stadt Bremen hat das Kreditrisiko sowohl für den Kaufpreis als auch für Folgeinvestitionen über die Vertragslaufzeit abgesichert
- Die Gebührenzahler zahlen somit indirekt die Zinslast für den Kaufpreis
- Durch eine anteilige Verlagerung des Kaufpreises in eine Kapitalrücklage und eine anschließende Abschreibung auf den Firmenwert wurden steuerfreie Gewinnausschüttungen ermöglicht
- Bei durchschnittlichen Jahresgewinnen von über 10 Mio. € wurden über 98 % des Gewinns an die privaten Anteilseigner ausgeschüttet

An dieser Stelle ist jedoch anzuführen, dass es sich bei den sogenannten „privaten Anteilseignern“ um kommunale Beteiligungen handelt: Sowohl die EWE AG als 100%-Eigner der swb AG als auch die Stadtwerke Bochum und Dortmund als Eigentümer der Wasser und Gas Westfalen GmbH und damit der Gelsenwasser AG sind ganz überwiegend in der Hand von Kommunen.

Positive Einschätzungen bezogen sich vor allem auf folgende Aspekte:

- Die Stadt Bremen hat beim Verkauf ihre Ziele gänzlich realisiert
- Die Übernahme sämtlicher Beschäftigten der BEB erfolgte unter Wahrung der Tarifverträge und Arbeitsplatzgarantien
- Die volle Besitzstandswahrung des Kanalnetzes wurde gewährleistet
- Die Sanierung des Kanalnetzes sowie die Modernisierung der Klärwerke Seehausen und Farge wurde erfolgreich umgesetzt
- Einführung einer gebührendämpfenden Vergütungsregelung ohne fortlaufende und rückwirkende Preisanpassungen
- Fortbestehen der kommunalen Einflussmöglichkeiten
- Regelmäßige Steuereinnahmen auf die Gewinne

Auch der Bremer Senat zieht einige Jahre nach der Teilprivatisierung ein positives Zwischenfazit: „Aus heutiger Sicht sind die mit

22 taz vom 15.6.1995.

der Privatisierung verfolgten Ziele in finanzpolitischer/fiskalischer Sicht vollständig erreicht worden. Neben dem beachtlichen langfristig positiven Haushalts-Effekt ist hier besonders herauszustellen, dass anders als in der bisherigen öffentlich-rechtlichen Form, die hanseWasser-Gesellschaften auch in erheblichem Maße steuerliche Leistungen erbringen."[23]

Abfallwirtschaft: Zufrieden mit der Leistung, aber Kritikpunkt sind die „Arbeitnehmerrechte"

Die Privatisierung wesentlicher Teile der Abfallwirtschaft erfolgte durch die Ausschreibung von Leistungsverträgen. Konkret wurden ca. 70 Leistungsverträge geschlossen. Eine wichtige Komponente war dabei die Übernahme der Entsorgung Nord GmbH (ENO), welche aus den BEB hervorgegangen war, durch die Holding Bremer Entsorgung (HBE). Damit wurden sowohl die Nehlsen GmbH & Co KG als auch die swb AG zunächst zu je 50% Eigentümer der ENO. Im Zuge einer Neuorganisation der Besitzverhältnisse in der HBE übernahm Nehlsen die ENO im Jahr 2008 zu 100 %.

Im Jahr 2013 nimmt die Debatte um die Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft an Fahrt auf. Der Anlass: Die Erhöhung der Abfallgebühren. Für 1- und 2-Personen Haushalte stiegen die Gebühren im Schnitt um 18%. Es war die erste Erhöhung seit 17 Jahren. Im Vergleich: Zwischen 1998 und 2013 ist der Müllgebührenindex für Deutschland um fast 20 % und der Verbraucherpreis-Index um über 25% gestiegen.
Die Politik äußert sich positiv über die operative Umsetzung der Abfallwirtschaft in Bremen in dieser Zeit. So zitiert der Weser Kurier Bremen-Nords SPD-Chefin Heike Sprehe: „Ich muss sagen: Die Müllentsorgung klappt hier. Wir haben hier nicht Verhältnisse wie in Italien, wo sich in den Straßen der Müll auftürmt."[24] Auch Arno Gottschalk (SPD) wird indirekt zitiert. Dieser lobe „die hohe Recyclingquote, die Stabilität der Müllgebühren und die vergleichsweise geringe Müllmenge, die Bremer Haushalte erzeugen".

Wichtiger Punkt der damaligen Rekommunalisierungs-Debatte ist die Situation der Arbeitnehmer. Kritisiert wurden vor allem die unterschiedlichen Bezahlungen für gleiche Tätigkeiten in der Bremer Abfallwirtschaft. Hintergrund sind unterschiedliche Vertragsstrukturen, die aus der Übernahme der ENO-Belegschaft in den Nehlsen-Verbund resultierten. So basieren die übernommenen Verträge der ENO-Mitarbeiter auf dem TVöD und liegen damit oberhalb der Tarife der privaten Entsorgungswirtschaft. Ein weiterer Kritikpunkt war die Personaleinsparung. So

Vom Entsorgungsbetrieb Bremen (BEB) zum Umweltbetrieb Bremen (UBB)

Eine organisatorische Veränderung erfolgte im Jahr 2010 mit der Gründung des Umweltbetriebes Bremen (UBB), einem der Senatsverwaltung zugeordneten Eigenbetrieb. Der UBB übernahm zentrale Aufgaben der BEB und verantwortete insbesondere die Aufgaben der Erstellung und Überwachung von Wirtschaftsplänen, der Gebührenkalkulation und -verwaltung, der Öffentlichkeitsarbeit sowie des Leistungs- und Vertragscontrollings. Daneben war der UBB auch operativ tätig. Zu seinen Aufgaben gehörten der Deponiebetrieb (Blocklanddeponie), der Betrieb einer Recycling-Station sowie die Straßenreinigung und die Papierkorbsammlung in Bremen-Nord. Die Politik versprach sich von der organisatorischen Veränderung Effizienzsteigerungen, die entweder die Leistungen für die Bürger verbessern und/oder den Haushalt entlasten sollten.

23 Bremer Senat 2004.
24 Weser Kurier vom 30.10.2014.

Hat die Stadt durch die Teilprivatisierung ihre Gestaltungshoheit aufgegeben?

Für die Abfallwirtschaft benennt das „Gutachten zur Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)“[25] die Aufgaben des Senatsressorts sowie die des Umweltbetriebs Bremen wie folgt:

Senatsressort

- Oberste/untere Abfallbehörde
- Fachaufsicht
- Politische Entwicklung der Abfallwirtschaft
- Begleitung der Gesetzgebung auf Landes- und Bundesebene
- Vollzug des Abfallrechts
- Öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger
- Freigabe Jahresabschluss des Sondervermögens Abfall
- Strategische Steuerung der Abfallwirtschaft
- Vertragsmanagement und -controlling

Umweltbetrieb Bremen

- Gebührenverwaltung und Erhebung der Abfallgebühren
- Öffentlichkeitsarbeit für die Abfallwirtschaft, insbesondere für die „Dachmarke“ der bremischen Abfallwirtschaft „Entsorgung Kommunal“ (EKO)
- Kundenservice und Abfallberatung
- Deponiebetrieb
- Betrieb einer Recycling-Station (eine weitere Recycling-Station im Aufbau)

Im Bereich der Abwasserentsorgung ist der UBB der Träger der kommunalen Pflichtaufgaben der Stadtentwässerung sowie der Inhaber der wasserrechtlichen Erlaubnisse und Eigentümer des Kanalnetzes. Der UBB verantwortet die Entwicklung von Generalentwässerungsplänen, das Vertragscontrolling, die Gebührenkalkulation sowie den Gebühren- und Beitragseinzug. Schließlich kümmert er sich um die Erschließungsverträge.

Es wird deutlich: Sowohl bei der Abfall- als auch der Abwasserentsorgung liegt die Verantwortung und die Gestaltungshoheit auch im Fall einer Auslagerung von operativen Leistungen an private Dritte bei der Stadt.

merkte laut Weser Kurier der ENO-Betriebsrat im Jahr 2013 an, dass es früher einen Fahrer und zwei Lader pro Müllwagen gegeben habe, inzwischen seien es häufig nur noch zwei Mitarbeiter.[26] Eine treibende Kraft der Debatte in dieser Zeit ist die Gewerkschaft ver.di. Sie startet 2014 das Projekt Volksbegehren „Müllabfuhr in Bürgerhand“, erreicht aber nicht die notwendige Zahl von Unterschriften (25.000 Stück). Darüber hinaus veröffentlichte ver.di eine von ihnen in Auftrag gegebene Stellungnahme zur Rekommunalisierung der bremischen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung.

Weitere Kritikpunkte neben der Frage der Arbeitnehmerrechte waren:

- Durch die hohe Zahl an Leistungsverträgen gibt es ein hohes Maß an Komplexität und Intransparenz über die Kostenseite

- Mangelnde Bürgerbeteiligung zur Weiterentwicklung der Abfallwirtschaftsplanung Wie geht die Stadt Bremen mit den Erlösen

25 Econum 2016
26 Weser Kurier vom 28.05.2013.

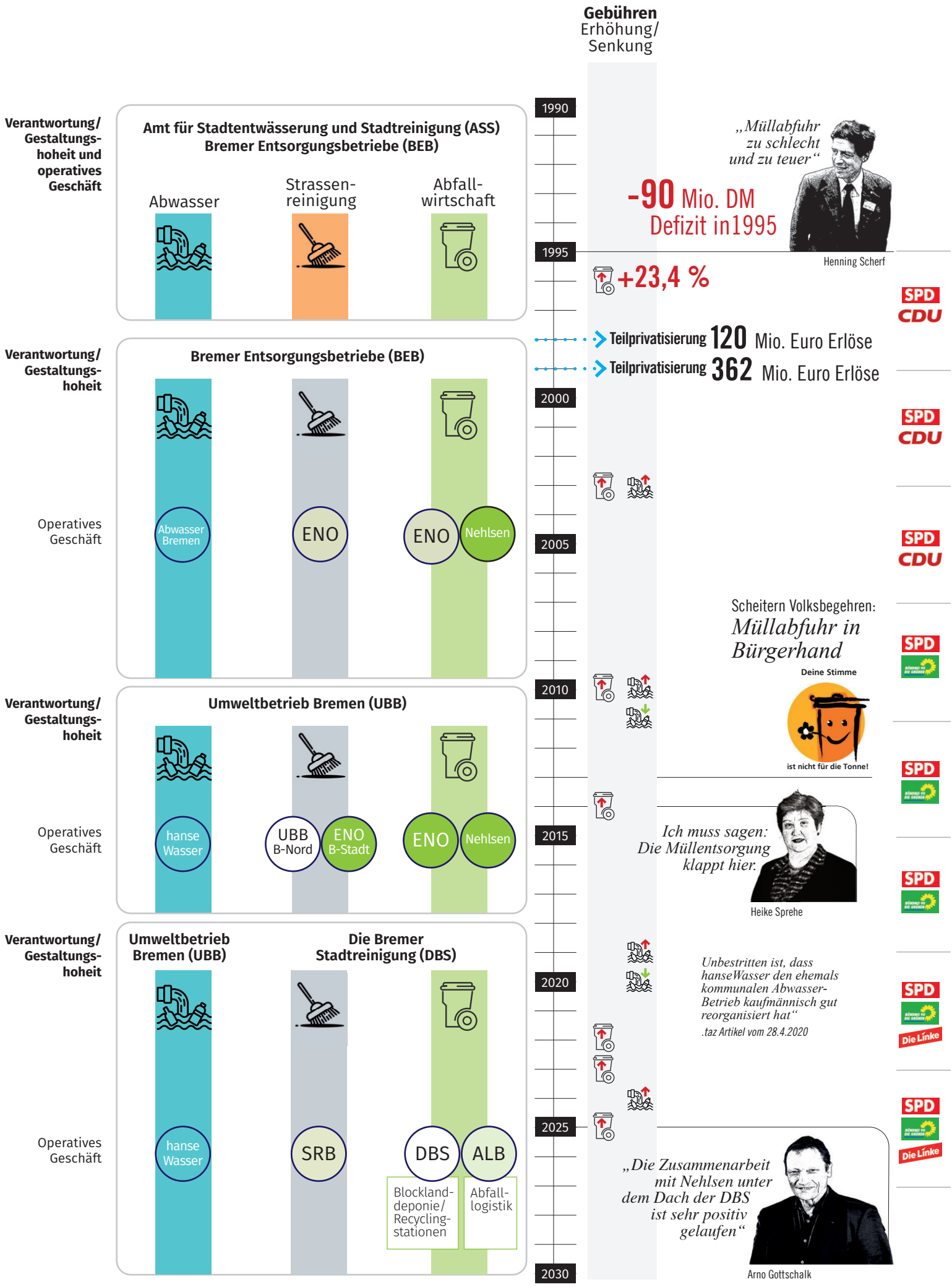


Abb. 12, Quelle:

um und warum nimmt man den Verlust des kommunalen Know-hows im Bereich der Abfallentsorgung in Kauf

- Die Leistungsverträge sehen keine Endschaftsregelungen vor

- Akzeptanz von indexierten Leistungsentgelten ohne Prüfung der tatsächlich entstandenen Kosten als Grund für Gebührenerhöhung nach Jahren der Gebührenstabilität

An der Leistungserbringung selbst gibt es in der von ver.di in Auftrag gegeben Gutachterlichen Stellungnahme jedoch nur wenig Kritik: „Seit Jahren läuft die Entsorgung in Bremen für die BürgerInnen insgesamt unauffällig. Es gab keine nennenswerten Probleme, Umweltskandale oder ähnliches." Ferner wird festgestellt, dass „die relative Gebührenstabilität ein erfreuliches Ergebnis"[27] bleibt.

Bei der Debatte zu den Teilprivatisierungen muss stark zwischen der Kontroverse über die konkreten Vertragsgestaltungen und der operativen Leistungserbringung privater Dritter unterschieden werden. Ersteres wurde insbesondere mit Blick auf die Abwasserentsorgung heftig diskutiert und kritisiert.

Gründung AöR und Umsetzung im Beteiligungsmodell einer ÖPP

Die Neuausrichtung der Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst ab dem Jahr 2018 (NAS2018) war Bestandteil des Koalitionsvertrags des rot-grünen Senats für die Legislaturperiode 2015–2019 unter Bürgermeister Carsten Sieling (SPD). Als Teil des Projektes **„NAS2018"** wurde ein Gutachten zur „Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)" erarbeitet.[28] Dieses hatte das vorgegebene Ziel, ein Beteiligungsmodell unter dem Dach einer AöR zu entwickeln, die ab Mitte 2018 administrative und strategische, teilweise aber auch operative Aufgaben übernehmen sollte. Das Projekt NAS2018 hatte sowohl organisatorische als auch qualitative Ziele:

„organisatorische" Ziele des Projekts

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

„qualitative" Ziele des Projekts

- Stärkung von Einfluss und Kontrolle auf die Aufgabenwahrnehmung
- Know-how-Aufbau bzgl. der Aufgabenwahrnehmung
- Einfluss auf die Arbeitsplatzsicherung und Bezahlung
- Hohe Transparenz und Unternehmensführung
- Gute Servicequalität
- Ökologische Aufgabenwahrnehmung
- Gebührenstabilität

27 Mönnich et al 2013.
28 Econum 2016.

Das oberste organisatorische Ziel wurde im Januar 2018 mit der Gründung der „Die Bremer Stadtreinigung“ (DBS) als neues Kommunalunternehmen in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) umgesetzt. Die DBS übernahm von den BEB die Rolle des örE sowie die abfallwirtschaftlichen Aufgaben.

Die DBS ist seither zentrale Ansprechpartnerin für die kommunale Steuerung und Verantwortung in der Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit. Neben administrativen und strategischen übernimmt sie auch operative Aufgaben. Dazu zählen unter anderem die Gebührenkalkulation, die Abfall- und Kundenberatung, die Öffentlichkeitsarbeit sowie der Betrieb der 15 Recycling- und Grün-Stationen in Bremen. Auch die Straßenreinigung und der Winterdienst in Bremen-Nord werden durch die DBS erbracht. Weitere Aufgaben sind der Betrieb der Blocklanddeponie und die Betreuung der öffentlichen Toilettenanlagen. Der Verwaltungsrat, der die Arbeit des Vorstands überwacht und unterstützt, setzt sich aus einem vom Senat entsandten, vorsitzführenden Mitglied, fünf von der Stadtbürgerschaft bestellten Mitgliedern sowie drei Vertretungen der Mitarbeitenden zusammen.

Durch die umgesetzten Veränderungen wurden eine Reihe organisatorischer und qualitativer Ziele erreicht. Die DBS ist zum Gesicht der Bremer Abfallwirtschaft geworden und steht für mehr kommunalen Einfluss und Verantwortung in Sachen Abfallwirtschaft und Stadtsauberkeit. Auf ihrer Website ist sie um ein hohes Maß an Information und Transparenz bemüht. Das von ihr formulierte Ziel „Bremen lebenswert machen!“ geht für sie explizit weit über den eigentlichen politischen Auftrag hinaus. Neben den Kernleistungen verfolgt sie auch Fokusthemen wie Umweltbildung und Aufklärung. Allerdings zeigt sich auch: Das selbst definierte Aufgabenspektrum geht mit mehr Personalbedarf und steigenden Kosten einher: So stiegen die Kosten für das Kunden- und Gebührenmanagement sowie die allgemeine Verwaltung zwischen 2019 und 2024 um fast 60%.[29]

Das Beteiligungsmodell

Zentraler Baustein der Organisation ist das neue Beteiligungsmodell zur Steuerung der operativen Leistungserbringung. Ende Mai 2018 gründeten die DBS, die Nehlsen GmbH & Co. KG und die Entsorgung Nord GmbH zwei neue Beteiligungsgesellschaften: die Abfalllogistik Bremen GmbH (ALB) und die Straßen-

Beteiligungsmodell unter dem Dach der DBS

Abb. 13, Quelle: Webseite der DBS

29 Bremer Senat 2021; Die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft 2023.

Abzufahrende Abfallbehälter nach Anzahl, Haushaltsgröße und Herkunftsbereich

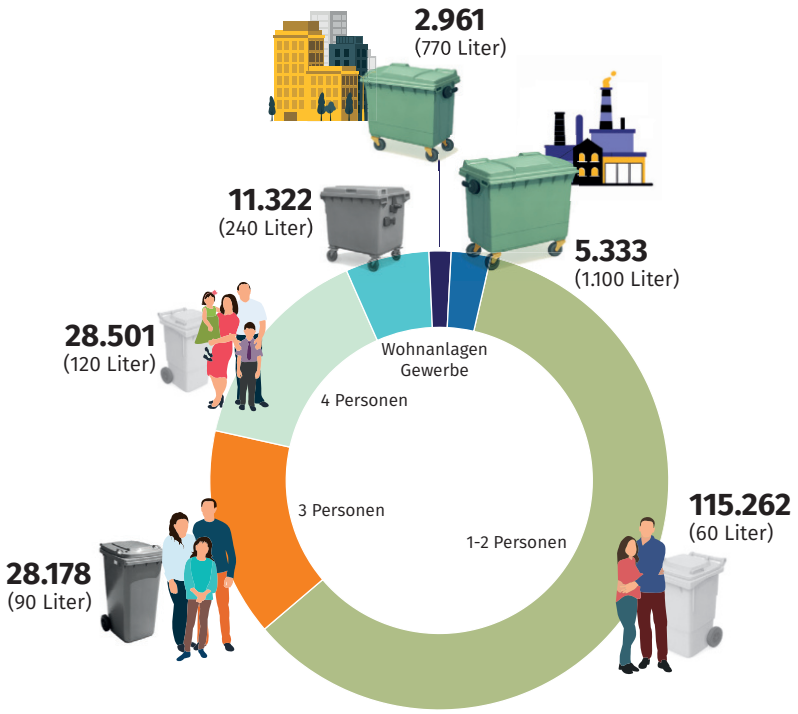


Abb. 14, Quelle: Auskunft durch Nehlsen, eigene Darstellung

reinigung Bremen GmbH (SRB). Nehlsen hält jeweils 50,1 % der Anteile, die DBS 49,9 %.

Beide Beteiligungsgesellschaften wurden mit Leistungsverträgen ausgestattet. Ein wichtiges Merkmal der Leistungsverträge: Anstatt wie im alten Vertragswerk im Wesentlichen Pauschalabrechnungen vorzunehmen, erfolgen nun detaillierte Abrechnungen auf der Basis variabler Einzelpreise sowie zusätzlich auf Basis zeitraumabhängiger fixer Entgelte. Die ALB ist seit dem 1. Juli 2018 für die Abfalllogistik im gesamten Stadtgebiet zuständig. Sie sammelt Restabfall, Bioabfall, Papier, Sperrmüll und Weihnachtsbäume, betreut Containerstandplätze und führt Transporte für die Recycling-Stationen durch. Die ALB beschäftigt über 200 Mitarbeitende. Ihre 100%ige Tochter, die ALB Service GmbH & Co. KG, stellt ausschließlich das Personal und keinerlei Sachvermögen. In der ALB Service arbeiten Beschäftigte, die 1998 im Rahmen der Privatisierung auf die damalige ENO GmbH übergeleitet wurden, somit einen Tarifvertrag und ein Rückkehrrecht zur Stadt haben.

Abb. 15, Quelle: istock

Die SRB übernimmt seit Juli 2018 die Straßenreinigung und den Winterdienst in Bremen südlich der Lesum. Dazu zählen die Reinigung von Fahrbahnen, Haltestellen, Sinkkästen sowie die Abfallbehälterbewirtschaftung und

Ölspurbeseitigung. Die SRB beschäftigt rund 180 Mitarbeitende. Auch sie verfügt über eine 100%ige Tochter, die SRB Service GmbH & Co. KG, die ausschließlich ehemalige ENO-Beschäftigte umfasst.

Bewertung der operativen Leistungserbringung

Das Beteiligungsmodell unter dem Dach der DBS entwickelte sich seit dem Jahr 2018 im Hinblick auf die Gebühren wie folgt:

Nach 8 Jahren Gebührenstabilität steigen die Abfallgebühren in den Jahren 2022 (12 %) und 2024 (3%). Für 1- und 2-Personen Haushalte also in Summe um rund 15 %. Die Gebührensteigerung wird wie folgt begründet:

- Die Gebührenkalkulation wird von einem starken Anstieg der Löhne (Tarifabschlüsse) der operativen Mitarbeitenden in der Abfalllogistik beeinflusst.
- Die Preisgleitklauseln der Dienstleistungsverträge werden zu 50 % bis 70 % auf Basis der Personalkostenentwicklung fortgeschrieben.[30]
- Der Markt für werthaltige Stoffströme wie Altpapier und Alttextilien ist volatil.

Zusammensetzung der Abfallgebühren

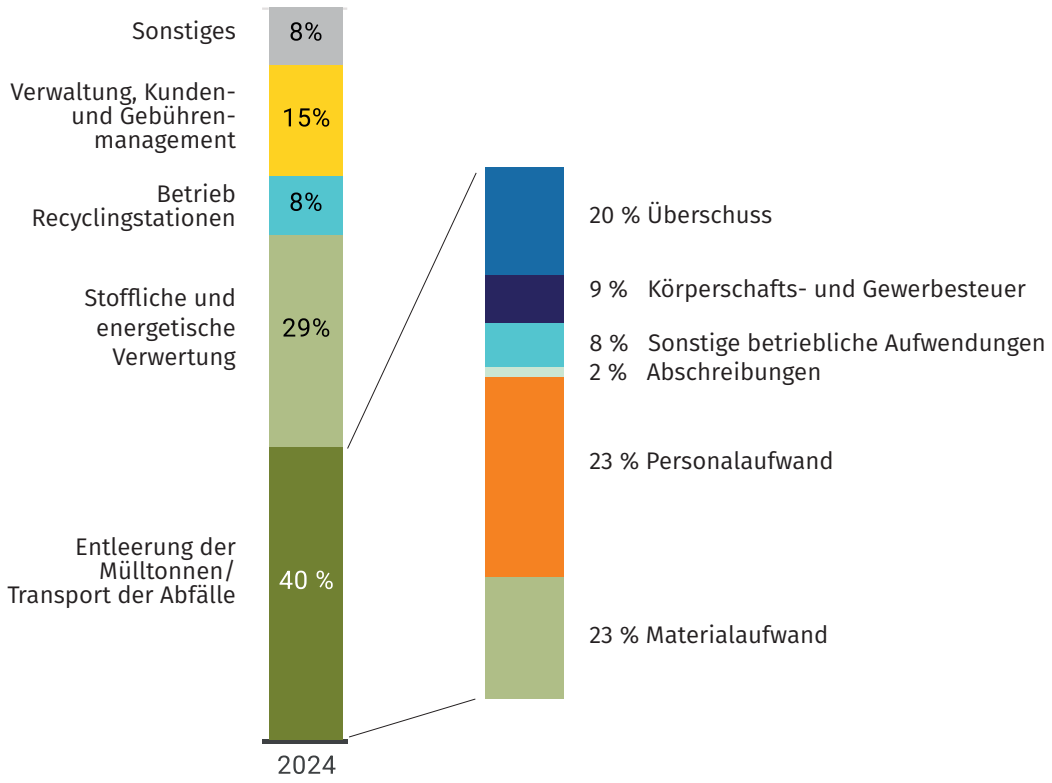


Abb. 16, Quelle: Die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft 2023; Auskunft der Firma Nehlsen; eigene Darstellung

30 Bremer Senat 2021; Die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft 2023.

Entwicklung der Kostenbestandteile der Abfallgebühren seit 2019 (in %)

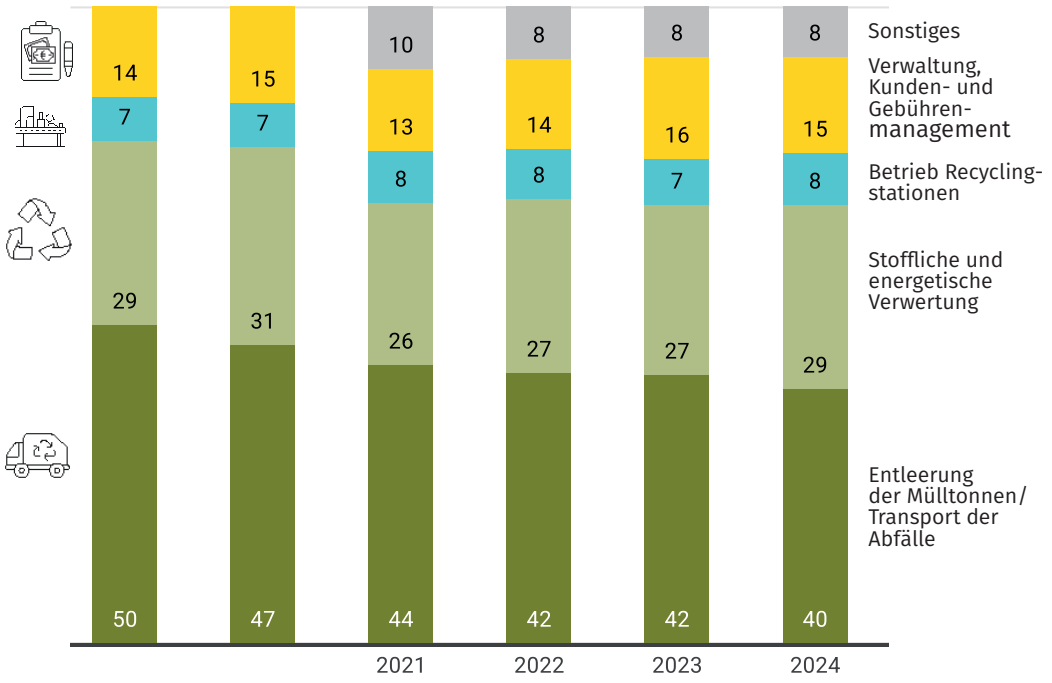


Abb. 17, Quelle: Bremer Senat 2021; Die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft 2023, eigene Darstellung

Die DBS hat im Fall der Straßenreinigung ein bestehendes Sonderkündigungsrecht zum 30.06.2023 nach umfänglicher Prüfung nicht wahrgenommen.

„Die Zusammenarbeit mit Nehlsen unter dem Dach der DBS ist sehr positiv gelaufen“
Arno Gottschalk (SPD)
im April 2025[31]

Auch bei den Abwassergebühren kommt es nach einigen Jahren der Gebührenstabilität erstmals seit der Teilprivatisierung im Jahr 2004 zu einer Erhöhung um 6 %. Nachdem die Gebühren zwischenzeitlich etwas sinken, werden sie im Jahr 2023 um 14% erhöht.

„[...] die Firma hanseWasser im Rahmen der Leistungs-verträge technisch unbestritten gute Arbeit geleistet hat.[32]
Ernst Mönnich in 2024

„Unbestritten ist, dass hanseWasser den ehemals kommunalen Abwasser-Betrieb kaufmännisch gut reorganisiert hat“
.taz Artikel vom 28.4.2020[33]

31 Weser Kurier vom 17.4.2025.
32 Ernst Mönnich (2014)
33 taz vom 28.4.2020.

Entwicklung der Kostenbestandteile der Abfallgebühren seit 2019
(absolut in Mio. €)

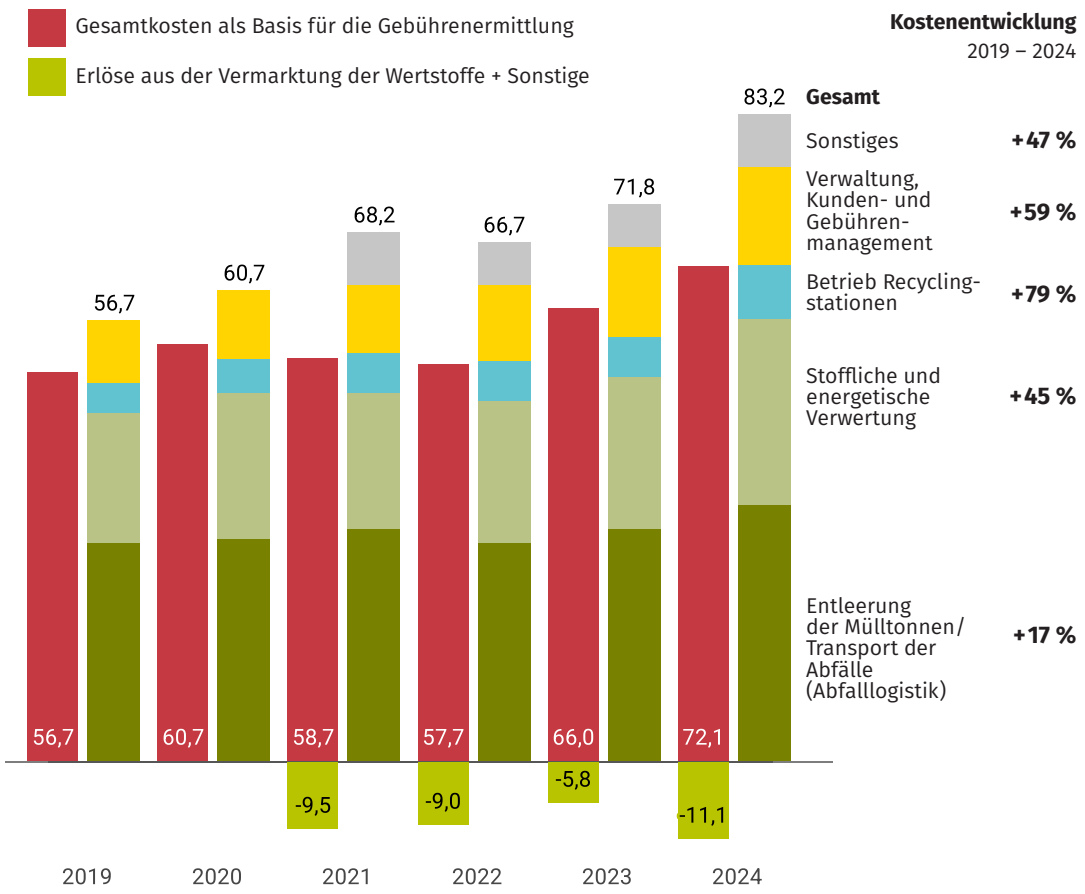


Abb. 18, Quelle: Bremer Senat 2021; Die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft 2023, eigene Darstellung

In den fast drei Jahrzehnten Privatisierung und Teil-Privatisierung der Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen der Abfallwirtschaft und der Abwasserentsorgung zeigt sich im politischen Raum, in den Medien und bei den Bürgern eine positive Einschätzung der Leistungen der ALB und der hanseWasser.

Die Rekommunalisierung der Abwasserentsorgung und die mögliche Neuausrichtung der Abfalllogistik

Die für 30 Jahre abgeschlossenen Leistungs- und Pachtverträge für die Abwasserentsorgung in Bremen enden im Jahr 2028. Bis zum Jahr 2026 muss eine Kündigung dieser Verträge beschlossen werden. Vor diesem Hintergrund beschäftigte sich ein Gutachten im Auftrag der Stadt Bremen mit einer Vielzahl an möglichen Organisationsalternativen für die Stadtentwässerung und die Trinkwasserversorgung, die im Zuständigkeitsbereich der Stadtwerke Bremen liegt.

Neben dem Gutachten im Auftrag der Stadt Bremen, ließ ebenfalls die Fraktion „Die Linke“ eine gutachterliche Stellungnahme zu den „Finanzwirtschaftliche Konsequenzen einer Rekommunalisierung der Abwasserwirtschaft für die Stadtgemeinde Bremen“[34] erstellen. Kernpunkte der Debatte wurden mehrfach in Medien thematisiert.

Im Folgenden soll der Fokus auf die Stadtentwässerung gelegt und die zentralen Punkte kurz zusammengefasst werden. Hinsichtlich der Vielzahl möglicher Organisationformen sind folgende besonders relevant:

1. Fortsetzung einer ÖPP-Lösung mit konstantem oder erhöhtem kommunalem Eigentumsanteil sowie veränderter (gleichberechtigter) Gewinnbeteiligung

2. Rückkauf der Gesellschaftsanteile der privaten Mehrheitseigentümer an der hanseWasser GmbH, die GmbH würde somit eine 100%-Tochter einer AöR

3. Rückkauf der Gesellschaftsanteile der privaten Mehrheitseigentümer an der hanseWasser GmbH und Fortführung als kommunale Eigengesellschaft (als GmbH)

4. Rückkauf der Gesellschaftsanteile an der hanseWasser GmbH und Überführung von Aktiva und Personal in eine öffentlich-rechtliche Organisationsform (AöR)

Neben qualitativen Kriterien dominieren insbesondere zwei Aspekte die Debatte:

- Die Umsatzsteuerentlastung auf die Personalkosten und die Gewinnbeteiligung der Stadt Bremen

Beide Punkte sind diskussionsbedürftig.

Mit Blick auf die Gewinnbeteiligung lassen sich drei Modelle gegenüberstellen. In der ersten Variante der ÖPP resultieren Gewinne aus einer Differenz von vertraglich festgeschriebenen Entgelten und tatsächlichen Kosten. In den Varianten 2 und 3 ergeben sich Gewinne strukturell aus der preisrechtlichen Selbstkostenkalkulation (z. B. Verzinsung des Stammkapitals). Besonders interessant ist die Variante 2. Hier stellt sich die Frage, inwiefern bzw. in welcher Höhe eine GmbH als 100%-Tochter eine Gewinnmarge einpreisen und an die AöR als Entgelt ausweisen kann. Hohe Gewinne und niedrigere Gebühren stehen hier klar im Zielkonflikt.

Die Variante einer GmbH als 100%-Tochter einer AöR ist auch in Bezug auf die Umsatzsteuerbefreiung besonders relevant. Für diese Organisationsform prüft das Finanzamt Bremen[35] in Abstimmung mit anderen Finanzbehörden die Rechtmäßigkeit der Umsatzsteuerbefreiung.

Darüber hinaus gibt es, je nach Organisationsform, weitere Aspekte zu berücksichtigen, u. a.:

- Transaktionsbedingte Einmalkosten

- Zinsaufwand für die Finanzierung des Kaufs der Anteile an der hanseWasser (oder gar des gesamten Anlagevermögens)

- Auswirkungen auf öffentliche Einnahmen (Gewerbesteuer und Körperschaftssteuer)

- Wege der Bereitstellung des Infrastrukturvermögens (Erwerb der Anteile und/oder Aktiva)

- Risiko geringerer Anreize für eine kommunale Organisation, wirtschaftlich zu handeln und ein kontinuierlicher Abbau von Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit

Die Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Fraktion „Die Linke“ kommt zum Schluss, dass die Stadtgemeinde zunächst vollständiger Eigentümer der hanseWasser GmbH werden sollte. Konkret wird der laut der Endschaftsregelungen der Gesellschaftsverträge mögliche Rückkauf in Höhe von 105 Mio. € für die Stammkapitalanteile der swb AG und der Gelsenwasser empfohlen sowie eine Umwandlung der ÖPP in eine AöR. In einem nächsten Schritt könnte z. B. erneut ein Mehr-

34 Ernst Mönnich 2024.
35 noch laufende Prüfung des Sachverhaltes durch das Finanzamt Bremen

Abb. 19, Quelle: istock

heits- oder Minderheitsanteil an der Betreibergesellschaft diskriminierungsfrei europaweit für die gewählte Laufzeit ausgeschrieben werden. Alternativ ist auch die Gestattung des Ankaufs von Aktiva oder Gesellschaftsanteilen durch einen erfolgrei-chen Bieter in einer europaweiten Ausschreibung für die Fortsetzung des ÖPP-Modells realisierbar.

Insgesamt lassen sich mit Blick auf die allgemeine und die spezifische Rekommunalisierungs-Debatte in Bremen aus den beiden Gutachten u. a. die folgenden zentralen Fragestellungen ableiten:

- Ist die Einsparung der Umsatz-, Köperschafts-, und Gewerbesteuer und damit die Vermeidung von öffentlichen Einnahmen in der Gesamtschau tatsächlich zu befürworten? Will die Stadt Bremen dadurch sparen, dass sie steuerliche Einnahmen reduziert?

- Ist eine Gewinnerzielungsabsicht im Sinne einer wirtschaftlich nachhaltigen Aufgabenwahrnehmung als nachteilig einzustufen? Oder sind nicht grade Anreize zum wirtschaftlichen Handeln langfristig notwendig für eine effiziente Leistungserbringung und die Entwicklung neuer, rentabler Geschäftsmodelle?

- Wie wird das Risiko von Effizienzeinbußen im Rahmen einer rein kommunalen Betriebsführung eingeschätzt?

- Werden organisationsbedingt und damit rechnerisch höhere Anteile an den Gewinnen nicht durch voraussichtlich niedrigere Gewinne bei einer rein kommunalen Betriebsführung ins Negative verkehrt?

- In welchem Verhältnis stehen für die Gebührenkalkulation die möglichen Einsparungen der Umsatzsteuer auf die Personalkosten und die Zinszahlungen für die erforderlichen Investitionen zur Übernahme der Gesellschaftsanteile und in den erneuten Aufbau von Infrastrukturen?

Für die anstehende Entscheidung zur künftigen Organisation der Abfalllogistik ab dem Jahr 2028 müssen auf diese Fragen Antworten gefunden werden, die eine bestmögliche Abwägung der im Raum stehenden Optionen ermöglichen.

Neuorganisation der Abfalllogistik in Bremen – Was muss bei der Entscheidung berücksichtigt werden?

Der Rückblick auf die unterschiedlichen Entwicklungen bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Abfalllogistik und der Abwasserentsorgung zeigt wechselhafte Organisationsmodelle, die nicht nur das Resultat der jeweiligen politischen Strömungen zu dieser Zeit sind, sondern nicht zuletzt auch die finanzielle Situation der Stadt Bremen spiegeln. Aus den Betrachtungen lässt sich erkennen, dass veränderte Organisationsmodelle eine Reihe von unterschiedlichen Konsequenzen für die Aufgabenwahrnehmung haben, die deutlich über die vieldiskutierte MwSt.-Problematik hinausgehen.

Die anstehende Entscheidung über die künftige Organisation der Abfalllogistik in Bremen – Beibehaltung der ÖPP verbunden mit einer Neuausschreibung versus Rekommunalisierung – muss auf einer breiten fachlichen Grundlage erfolgen. Die erforderliche Abwägung muss dabei neben den Vergleichsrechnungen zur jeweiligen Gebührenentwicklung auch die Sekundäreffekte berücksichtigen, die sich beispielsweise für den Personalbedarf, die Innovationsfähigkeit, die Einkaufsmöglichkeiten oder auch für den Haushalt der Stadt Bremen ergeben.

Schlussendlich ist in der Gesamtbewertung auch kritisch zu hinterfragen, ob nach der Bremischen Landesverfassung die Voraussetzungen für eine Rekommunalisierung tatsächlich vorliegen. Es muss nachgewiesen werden, das die Leistungen in kommunaler Hand künftig besser erbracht werden als durch eine ÖPP .

Voraussetzungen für eine Rekommunalisierung in Bremen

Nach Artikel 42 I. b) der Bremischen Landesverfassung ist die Überführung eines Unternehmens in Gemeindeeigentum nur dann erforderlich, wenn der „Wirtschaftszweck besser in gemeinwirtschaftlicher Form erreicht“ werden kann. Unter „besser“ kann günstiger und effizienter verstanden werden. Artikel 43 fordert in diesem Zusammenhang, dass die Überführung in Gemeindeeigentum auch mit „höchster Leistungsfähigkeit“ verbunden sein muss. Mit einer ähnlichen Zielsetzung legt der § 7 des Bremischen Mittelstandsförderungsgesetzes fest, dass öffentliche Leistungen nur übernommen werden sollen, wenn sie nachhaltiger oder wirtschaftlicher als durch private Anbieter erbracht werden können.

Welche Aspekte sind für die Diskussion über die künftige Organisationsform der Abfalllogistik entscheidend und wie können diese aus heutiger Sicht gesehen und bewertet werden:

Leistungsverträge

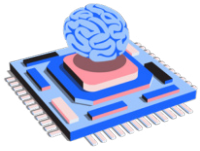
Leistungsverträge bilden eine transparente und faire Grundlage für die Gebührenkalkulation und setzen gleichzeitig Anreize, wirtschaftlich zu handeln.

Zentrales Merkmal von Leistungsverträgen ist, dass Leistungen klar definiert, bepreist und gebührenkonform vergütet werden. Die Entgelte beruhen auf variablen Einzelpreisen, deren Anpassung über amtliche Preisindizes erfolgt. Die Abweichung von dem Selbstkostenprinzip bietet Anreize, kosteneffizienter zu handeln. Durch Preisklauseln, die erst ab festgelegten Schwellenwerten greifen und nicht

Aspekte, die bei der Entscheidung über die Neuausrichtung der Abfalllogistik zu berücksichtigen sind

Rechts- und Vertragsrahmen

- Leitkriterien: Besser, wirtschaftlicher, nachhaltiger
- Steuern und Gestalten, aber mit Kostentransparenz
- Leistungsverträge bilden eine transparente und faire Grundlage

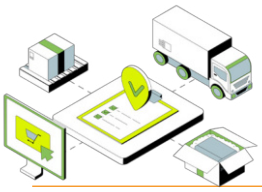


Personal und Innovation

- Beim Personal heißt der zentrale Erfolgsfaktor „Verfügbarkeit“.
- Investitionen und Innovationen mildern den Effekt stark steigender Tariflöhne ab

Finanzen und Einnahmen

- Der öffentlichen Hand gehen erhebliche Einnahmen verloren
- Die USt.-Einsparung auf Personalkosten bei einer Rekommunalisierung ist fiskalisch gesehen ein zweischneidiges Schwert
- Effizienzgewinne privater Dritter wirken sich gebührenmindernd aus.



Infrastruktur

- Anstehende Erneuerung des Fuhrparks ist mit hohen Investitionen verbunden
- Aufbau einer neuen kommunalen Infrastruktur (Betriebshof) – zeitkritisch, kostspielig und Machbarkeit unklar.

Abb. 20, Quelle: istock

rückwirkend angewendet werden, lassen sich Auswirkungen von starken Preisvolatilitäten und -steigerungen auf den Gebührenhaushalt abdämpfen.

Kostentransparenz

Die Leitung und Steuerung der Organisation liegt in der Hand der Stadt Bremen. Wichtig ist die Kostentransparenz der Leistungserbringung, Sonderleistungen sind kein Bestandteil der Gebührenkalkulation

In der kommunalen Daseinsvorsorge kann klar zwischen der hoheitlichen Verantwortlichkeit und der operativen Leistungserbringung unterschieden werden. Ebenso klar ist die Trennung von Gebührenordnung und Leistungsverträgen. Nach § 12 Abs. 2 BremGebBeitrG sollen Gebühren ausschließlich die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken. Sonderleistungen sind transparent auszuweisen und dürfen nicht bei Bedarf in die Kalkulation einfließen. Ein Aufgabenverständnis über den eigentlichen gesetzlichen Auftrag hinaus kann seitens der Stadt gewünscht sein. Die Mehrkosten müssen allerdings transparent gemacht werden.

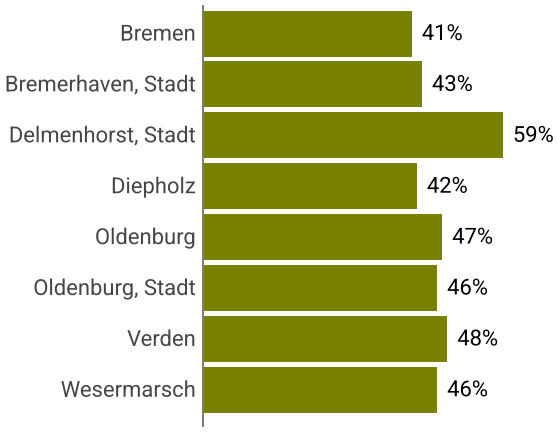
Tariflöhne

Seit 1998 stiegen die Tariflöhne in Bremen mehr als doppelt so stark wie die Müllgebühren

Hätten sich die Preise für eine 60-Liter-Restmülltonne in Bremen analog zu den Tariflöhnen in der Abfalllogistik entwickelt, müsste heute ein

- 1-Personen-Haushalt rund 180 € statt 120 € und ein
- 2-Personen-Haushalt rund 250 € statt 186 € bezahlen.

Das bedeutet: Für das Ziel der Gebührenstabilität ist es wichtig, dass der Effekt von stark steigenden Tariflöhnen abgemildert wird. Dies wird erreicht, indem Investitionen und Innovationen (z. B. Fuhrpark, Tourenplanung oder Standortentwicklung) die Personalkosten reduziert. Ein Beispiel: Die Umstellung von drei auf zwei Personen bei Touren der Abfalllogistik kann zu jährlichen Einsparungen bei den Personalkosten in einer Größenordnung von 3 Mio. € führen.[36] Dies kann sozialverträglich ohne Entlassungen erfolgen. Ein privater Partner, der über praktische Erfahrungen auch aus anderen Städten verfügt, kann in einer ÖPP wichtige Anreize setzen.



Anteil der über 55-jährigen in der Berufsgruppe „Fahrzeugführung im Straßenverkehr“ in Bremen und umliegende Kreise

Abb. 21, Quelle: Berechnung Prognos AG auf Basis Bundesagentur für Arbeit

Personalmanagement

Beim Personal heißt der zentrale Erfolgsfaktor „Verfügbarkeit“. Der Fahrermangel in der Logistik steigt zunehmend, auch in der Region.

Mittel bis langfristig verschärft sich der Fachkräftemangel in der Logistik, insbesondere im Bereich der LKW Fahrer. So liegt laut des Statistischen Bundesamtes (Destatis) der Anteil der über 55-jährigen bundesweit bei Berufskraftfahrerinnen und fahrern im Gütertransport bei 39 %, und bei Bus- und bei Bus- und Straßenbahnfahrer/-innen sogar bei 44 %. Beide Gruppen gehören nicht nur zu den Berufen, in denen die Bundesagentur für Arbeit einen besonderen Fachkräftemangel ausmacht. Sie stellen in dieser Gruppe auch die Berufe mit dem höchsten Anteil der über 55-Jährigen. Als Vergleich: Über alle Berufe hinweg liegt der Anteil der über 55-jährigen laut laut Destatis bei nur 25 %[37]. Auch in der Region zeigt sich dieses Bild. In Bremen und jedem der umliegenden Kreise liegt der Anteil der über 55-jährigen in der Berufsgruppe „Fahrzeugführung im Straßenverkehr“ bei über 40 %.[38]

Ein Baustein, der Knappheit zu begegnen, sind marktgerechte Löhne. Der Durchschnittslohn in den Tätigkeits-Klassifikationen „Verkehr, Logistik (außer Fahrzeugführer)“ sowie „Führer von Fahrzeug- u. Transportgeräten“ lag in der Region im Jahr 2023 bei rund 17,50 € pro Stunde (inklusive Sonderzahlungen).[39] Der Haustarif der ALB orientiert sich am TVÖD und lag laut Auskunft des Beteiligungsunternehmens im Durchschnitt für einen Mix vergleichbarer Tätigkeiten (Gruppe 3 und 5, jeweils Stufe 4) bei 20,32 € vor der aktuellen Tarifrunde.

Darüber hinaus ist Flexibilität bei der Personal- und Einsatzplanung wichtig. Nicht zuletzt hohe Fehlzeiten und Langzeiterkrankungen verlangen kurzfristige Anpassungen. Dabei agieren öffentliche Arbeitgeber unter stärkeren Restriktionen als private Unternehmen. So geht der Personalaufbau im öffentlichen Dienst in der Regel mit einer langfristigen Bindung und Perspektive einher. Konkret in Bremen sieht das Bremisches Personalvertretungsgesetz (BremPVG) starke Mitbestimmungs- bzw. Beteiligungsverfahren vor. Der ausgeprägte Arbeitnehmerschutz kann insb. eine zeitkritische (z. B. krankheitsbedingt), saisonale oder fallspezifische (z. B. durch

36 Annahmen der Schätzung: Unveränderte 50 Fahrer, aber anstatt 100 Lader nur 50 Lader im täglichen Einsatz. Reduktion von 50 Lader (plus 25% Reserve) mit einem durchschnittlichen Bruttolohn i.H.v. 48.000 € reduzieren die Personalkosten um 3 Mio. €.
37 Destatis 2025.
38 Bundesagentur für Arbeit 2025.
39 Bundesagentur für Arbeit 2025.

abendliche Großveranstaltungen) Einsatzplanung erschweren. Ein Ergebnis hiervon können z. B. auch notwendige Schließungen von Recycling-Stationen durch Personalmangel sein. Im Vergleich dazu kann ein privater Partner bei Engpässen im Rahmen des Personalmanagements im gesamten Unternehmensverbund aktiv werden.

Effizienz durch Innovation

Das Privatisierungsbeispiel Eno zeigt, dass Investitionen und Innovationen die Arbeitsproduktivität erheblich steigern können

Durch ein umfassendes Innovationsprogramm konnte die gleiche Leistung mit rund der Hälfte der ursprünglichen Belegschaft erbracht werden, der Personalabbau erfolgte sozialverträglich ohne Entlassungen. Bei der Übernahme der ENO durch die Firma Nehlsen im Jahr 1998 beschäftigte das Unternehmen rund 700 Mitarbeitende. Für die gleichen Leistungen waren 2018 noch rund 370 Beschäftigte erforderlich. Möglich wurde dies durch Maßnahmen wie die Optimierung der Fahrzeugtechnik, Neuinvestitionen, eine Reduzierung der Fahrzeugbesatzung, den flexiblen Einsatz gewerblicher Überkapazitäten, eine neue Tourenplanung sowie ein effizienteres Personal- und Fahrzeugmanagement.

Steueraufkommen

Die in einer privaten Rechtsform organisierten Unternehmen hanseWasser, Abfalllogistik Bremen und Straßenreinigung Bremen haben allein im Zeitraum zwischen 2018 und 2023 durch die Zahlung von Gewerbe- und Körperschaftssteuer öffentliche Einnahmen von fast 14 Mio. € pro Jahr generiert.

Öffentliche Einnahmen sichern die finanzielle Handlungsfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden. Auf positive Betriebsergebnisse der GmbH fallen Körperschaftsteuer, Solidaritätszuschlag und Gewerbesteuer an. Diese fließen teils an den Bund und bleiben teils in Bremen. Unabhängig davon, in welchen Topf sie fließen, tragen die Steuern zum Allgemeinwohl bei.

Im Schnitt summieren sich die Steuern für Unternehmen aus Bremen auf insgesamt fast ein Drittel des Ergebnis vor Steuern bzw. fast die Hälfte des Ergebnis nach Steuern. Auf die ausgeschütteten Gewinne zahlen Anteilseigner mit privater Rechtsform (Nehlsen, swb und Gelsenwasser) Kapitalertragsteuern i. H. v. 25 %. Dazu kommt noch der Solidaritätszuschlag. Die DBS zahlt als AöR nur 15 % auf Ihre Gewinnausschüttung.

Auf Grundlage der veröffentlichten Ausschüttungen an die DBS[40] sowie den Zahlen aus den Jahresberichten der hanseWasser[41] lässt sich eine Abschätzung der geleisteten Steuerzahlungen vornehmen. Diese summiert sich für die Jahre 2018 bis 2023 auf insgesamt fast 83 Mio. €.

Umsatzsteuer

Im Rahmen einer Rekommunalisierung bedeutet die Umsatzsteuer-Einsparung zunächst eine Entlastung auf der Gebührenseite. Auf der anderen Seite beraubt sich die öffentliche Hand einer wichtigen Einnahmequellee

Jeder Euro, der als Umsatzsteuer eingespart wird, entgeht der öffentlichen Hand. Inwiefern er auch Bremen entgeht, hängt nicht zuletzt davon ab, wie sich andere Städte und Gemeinden verhalten. Sollte lediglich Bremen durch eine Organisationsveränderung

40 Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 05.04.2024 und Mitteilung des Senats vom 04.06.2024.
41 Die geleisteten Ausschüttungen wurden auf Basis von Informationen aus Geschäftsberichten der hanseWasser abgeschätzt.

Der öffentliche Betrieb der Recycling-Stationen zeigt eine gegenläufige Entwicklung von Mitarbeitenden und Betriebszeiten

Laut Gutachten zur „Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)“ aus dem Jahr 2016 war der Aufbau von Know-how durch die praktische Aufgabenwahrnehmung ein wichtiges Ziel der Neuausrichtung in der Abfallwirtschaft. Konkret benennt das Gutachten den Betrieb der Recycling-Stationen als Chance für den Einstieg in die Rekommunalisierung in einem überschaubaren und abgrenzbaren Aufgabenfeld.

Ein Blick auf die Veränderung der Anzahl der Mitarbeitenden und auf die Öffnungszeiten im Zeitraum von 2018 zu 2025 zeigt: Während die Anzahl der Mitarbeitenden im Vergleich zum Plan um 30 % gestiegen sind, sanken die tatsächlichen Öffnungszeiten (in Stunden) um 35 %. Zurückzuführen ist dies im Wesentlichen auf die Grün-Stationen. Hier sanken die Öffnungszeiten um mehr als die Hälfte. Auch wenn geringere Öffnungszeiten teils notwendig und vertretbar sind, bedeuteten die massiven Kürzungen der Öffnungszeiten jedoch für viele Tausende Bremer Bürger und Bürgerinnen eine Umstellung in Bezug auf ihr Bringverhalten von Wertstoffen.

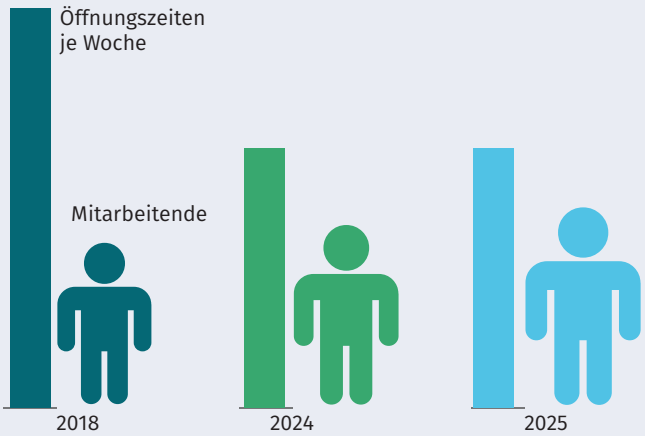


Abb. 22, Quelle: Eigene Recherche und Darstellung

die Umsatzsteuerzahlung umgehen, sind die Einbußen minimal. Als Gemeinschaftsteuer gehen von der Umsatzsteuer direkt 52,5 % an den Bund und der verbleibende Teil wird im Wesentlichen nach der Einwohnerzahl auf die Länder aufgeschlüsselt. Von jedem zusätzlichen Euro, der in Bremen an Umsatzsteuer bezahlt wird, fließt daher nur ein minimaler Anteil von unter 1 % nach Bremen zurück. Heißt: Von 100 € Um-satzsteuer, die zusätzlich aus Bremen in den Umsatzsteuer-Topf fließen, kommen weniger als 1 € zurück. Entscheiden sich jedoch alle Städte und Gemeinden für Organisationsformen, die eine Zahlung der Umsatzsteuer vermeiden, reduzieren sich die öffentlichen Einnahmen erheblich.

Gewinne

Die Gewinne der ALB und der SRB fließen unter dem Dach der DBS anteilig in den Gebührenhaushalt und in den in den Bremer Haushalt. Effizienzgewinne privater Dritter wirken sich gebührenmindernd aus.

Die DBS hat Anspruch auf den anteiligen Ertrag der beiden Gesellschaften ALB und SRB. Im Falle der Abfalllogistik Bremen entlastet dies den Gebührenhaushalt. Im Fall der Straßenreinigung den Bremer Haushalt. Die Ausschüttungen an die DBS summieren sich im Zeitraum von 2018 bis 2023 nach Abzug der Kapitalertragsteuern auf über 12,5 Mio. €.

Fallbeispiele

Organisation der Abfallentsorgung in: Köln

Am 1. Januar 1998 wurde das städtische Amt für Abfallwirtschaft, Stadtreinigung und Fuhrwesen in die Abfallwirtschaftsbetriebe der Stadt Köln als kommunaler Eigenbetrieb überführt. Um auf dem immer härter umkämpften Abfallentsorgungsmarkt noch wettbewerbsfähiger zu werden, wurde im Jahr 2001 als selbstständige Tochter der Stadtwerke Köln GmbH (SWK) die Abfallwirtschaftsbetriebe Köln GmbH & Co. KG als ÖPP gegründet.[42]

Für die Hälfte der Anteile an den AWB zahlte die Trienekens AG 60 Mio. DM, gleichwohl auch ein höheres Angebot vorlag.[43] Mit der Gründung versprach die AWB den Kölner Bürgern rechtsverbindlich stabile Gebühren bis zum Jahr 2005. Seitdem dürfen Steigerungen nur im Rahmen der allgemeinen Preisentwicklung erfolgen.

Im Jahr 2002 übernahm die RWE Umwelt AG die Trienekens AG zu 100 % und damit auch die Anteile an den AWB. Im Jahr 2003 erwarben die SWK die Anteile der RWE-Umwelt an den AWB, nachdem die RWE-Umwelt ihre 49,9%ige Beteiligung aus kartellrechtlichen Gründen aufgeben musste.[44] Eine erneute Diskussion über eine Privatisierung oder Teilprivatisierung wurde in Köln nicht mehr geführt.

Eigenkapitalrendite

Eine Beteiligung der Stadt Bremen an den Gewinnen einer ÖPP führt zu höheren Eigenkapitalrenditen als die Verzinsung des Stammkapitals einer kommunalen Gesellschaft nach LSP.

Als Folge der Gewinnabführungen stieg die jährliche Eigenkapitalrendite der Beteiligung der DBS an der ALB kontinuierlich von 36,9 % auf 132 % mit einem Peak im Jahr 2022 von 161 %. Die Eigenkapitalrendite der DBS ist durch die Beteiligung an der SRB nach nach Auskunft des Senats ebenfalls hoch.[45] Von rund 25% in 2018 stieg sie auf 60% in 2023 mit einem Peak in 2022 i.H.v. über 145%. Die Eigenkapitalrendite der DBS ist damit um Vielfaches höher als bei einer Verzinsung des Stammkapitals (z. B. 3% bei hanseWasser oder 6% beim Darlehen der Stadt an die DBS).

Derzeit wird in der Diskussion in Bremen vielfach bemängelt, dass die öffentliche Hand bei ÖPP-Modellen nicht ausreichend bzw. gerecht an den Gewinnen beteiligt ist. Dieser Sachverhalt liegt aber nur in Teilen an den Organisationsmodellen an sich. Im Fall der hanseWasser ist der Grund der geschlossene Gesellschaftsvertrag und der in diesen Verträgen zum Ausdruck gebrachten verminderten Risikobereitschaft der Kommune. Für den Verzicht auf die künftige volatile Gewinnabführung hat sich die Stadt Bremen einen höheren Verkaufspreis gesichert.

Bei einer Beibehaltung der ÖPP ermöglicht eine Neuverhandlung der Gesellschaftsverträge eine höhere Gewinnbeteiligung der Stadt Bremen für die Zukunft. Bei Einer Rekommunalisierung gilt es abzuwägen: Ist die Aussicht , 100% der künftig erwarteten Gewinne allein zu verbuchen, das Risiko wert, ein technisch und betriebswirtschaftlich gut aufgestelltes Unternehmen umzuorganisieren mit der möglichen Konsequenz, dass die Gewinne entfallen.

Infrastruktur

Bei einer Rekommunalisierung der Abfalllogistik stellt sich konkret die Frage des zeitgerechten Aufbaus der eigenen Infrastruktur.

42 AWB Köln Website (Stand 31.12.2022): Daten und Fakten - AWB Köln
43 Stadtrevue vom 01.04.2002: Stadtrevue - Artikelarchiv
44 Wikipedia (abgerufen am 8.5.2025): Stadtwerke Köln – Wikipedia
45 Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom 05.04.2024 und Mitteilung des Senats vom 04.06.2024. Wie hat sich die Umsetzung des neugeänderten Tariftreue- und Vergabegesetzes entwickelt.

Abb. 23, Quelle: Adobe Stock

Eine der Folgen der Rekommunalisierung der Abfalllogistik besteht in dem Rückkauf der privaten Anteile an der ALB durch die Stadt Bremen. Deutlich relevanter ist jedoch das Anlagevermögen, welches sich im Besitz des privaten Partners Nehlsen befindet.

Entscheidend für eine zeitgerechte Sicherstellung der Abfalllogistik ist, ob für die neue Organisationsstruktur die betriebsnotwendige Infrastruktur bereitgestellt werden kann. Zentral für diese Frage ist weniger der Fuhrpark, der in die neue Organisation überführt werden kann, sondern vielmehr das Betriebsgelände auf dem die Fahrzeuge parken, tanken bzw. elektrisch geladen und gewaschen werden. Darüber hinaus braucht es Gebäude für Büros, Sozialräume und die Werkstatt. Sollte die Firma Nehlsen das Grundstück am Oken nicht verkaufen, braucht es einen neuen Standort für die zukünftige Abfalllogistik.

Laut einem Gutachten von Convis aus dem Jahr 2025 sei ein solches Grundstück mit den erforderlichen Eignungsvoraussetzungen im Bremer Stadtgebiet allerdings nicht verfügbar.[46] Dies würde voraussichtlich bedeuten, dass die Stadt ein dezentrales Standortkonzept mit redundanten Infrastrukturen entwickeln müsste, welches im Betrieb ineffizient ist. Die Realisierung eines zentralen wie auch eines dezentralen Standortkonzeptes müsste allerdings schon in zwei Jahren, also Mitte des Jahres 2028 abgeschlossen sein.

Investitionsbedarf

Die für eine Rekommunalisierung kurzfristig erforderlichen Investitionen belaufen sich auf schätzungsweise rund 123 Mio. € inkl. MwSt.

Geht man davon aus, dass es der Stadt als Eigentümerin möglich ist, über ein Grundstück in der Größenordnung von 22.000 m² zu verfügen, werden Infrastrukturinvestitionen notwendig sein. Das Convis-Gutachten schätzt die Kosten für einen neuen Betriebshof inklusive Ladeinfrastruktur auf rund 60 Mio. € inkl. MwSt. Ferner weist der Betriebshof für die Straßenreinigung an der Juiststraße einen erheblichen Sanierungs- und Modernisierungsbedarf auf. Die Kosten eines zukunftssicheren Konzepts zur Weiternutzung des Standortes ab Mitte 2028 beziffert ein weiteres Gutachten von Convis (2025a) auf über 18 Mio. € inkl. MwSt.[47] für die nächsten 20 Jahre.

Ob Digitalisierung, Dekarbonisierung oder Circular Economy: Um zukunftsfest zu sein, sind derzeit in der Branche erhebliche Investitionen erforderlich. Die DBS hat ein ambitioniertes und „integriertes Klimaschutzkonzepts“ nach internationalen Standards erstellt. Die Bilanz zeigt, dass ein erheblicher Teil der Emissionen im Transportbereich durch die Nutzung fossiler Kraftstoffe in den rund 260 Müllsammel- und Straßenreinigungsfahrzeugen entsteht.[48] Nach Auskunft der ALB belaufen sich die betriebsnotwendigen Investitionen in Fahrzeuge mit alternativen bzw. emissionsarmen Antrieben allein für das Jahr 2028 auf rund 45 Mio. € inklusive MwSt. Die hohe Summe ist darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2018 eine große Anzahl von Fahrzeugen beschafft worden ist, um die vorgeschriebene Euro-6-Norm umzusetzen. Diese Fahrzeuge fallen im Jahr 2028 aus der 10-jährigen Abschreibung.

46 Convis 2025.
47 Convis 2025.
48 Quelle: Leise, ohne Schadstoffe und klimaneutral - Pressestelle des Senats.

Investitionsbedarf für Müllfahrzeuge ab 2028
(in Mio € inkl. MwSt.)

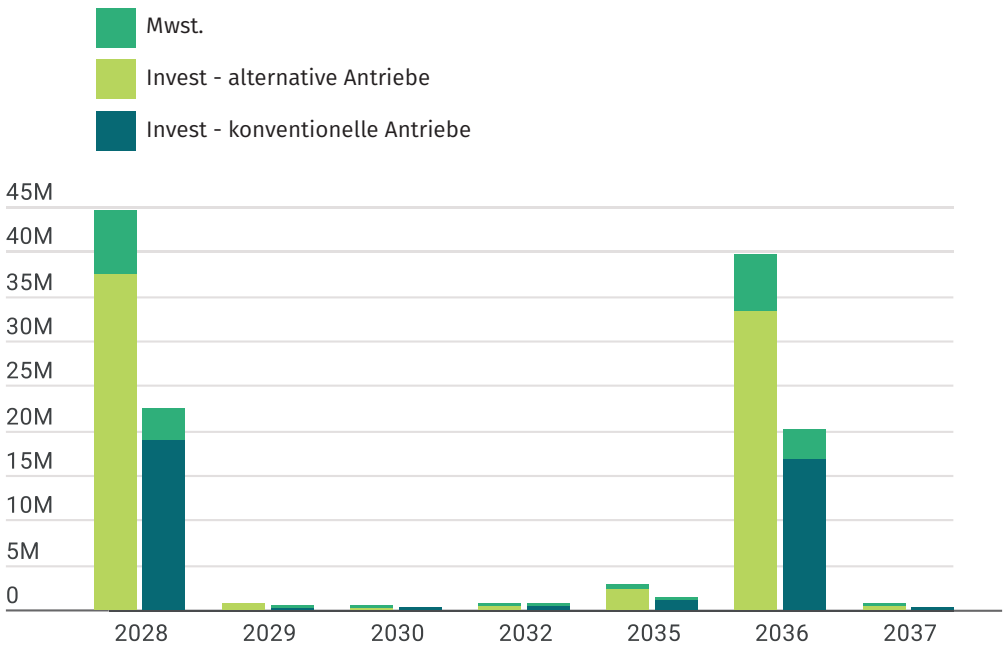


Abb. 24, Quelle: Auskunft durch Nehlsen, eigene Darstellung

Bis zum Jahr 2037 werden die weiteren Ersatzbeschaffungen innerhalb der Fahrzeugflotte auf weitere rund 45 Mio. € inkl. MwSt. geschätzt. Bei einer Rekommunalisierung wäre zu berücksichtigen, dass bei einer Beschaffung durch die kommunale Hand die Einkaufsvorteile eines großen privaten Partners entfallen, die durch große Beschaffungsmengen im Unternehmensverbund entstehen. Von den größeren privaten Entsorgungsunternehmen werden die Einkaufsvorteile auf +/- 10 % geschätzt.

Die Stadt Bremen verfügt aktuell nicht über die notwendigen Rücklagen, um die kurzfristig notwendigen Investitionen von rund 123 Mio. € direkt zu finanzieren. Das bedeutet, die Stadt muss das Geld am Kapitelmarkt aufnehmen. In der Folge können bei aktuellen Zinsen eines Kommunalkredits von +/- 2,5 % Zinszahlungen von rund 3,1 Mio. € p. a. entstehen.

Bilanzierung und Ausblick

Bei der Rekommunalisierung der Abfalllogistik werden die Finanzierungskosten voraussichtlich höher liegen als die erwarteten Umsatzsteuer-Einsparungen. Zudem gehen weitere Vorteile, die der Stadt Bremen aus einer ÖPP entstehen, verloren.

In der Abfalllogistik beziffert sich der Personalaufwand im Zusammenhang mit dem bestehenden Leistungsvertrag auf ca. 11 Mio. €. Eine potenzielle Umsatzsteuereinsparung von 19 % beziffert sich somit auf rund 2,1 Mio. €. Bei einer Rekommunalisierung der Abfalllogistik stehen den potenziellen Mehrwertsteuereinsparungen von rund 2,1 Mio. € p. a. wahrscheinliche Zinskosten für die Finanzierung der Rekommunalisierung von rund 3,1 Mio. € p. a. gegenüber.

Fallbeispiele

Organisation der Abfallentsorgung in: Frankfurt

Die Frankfurter Entsorgungs- und Sevice GmbH (FES) wurde zum 01.01.1996 aus dem Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung gegründet. Bereits 1998 verkauft die Stadt Frankfurt 49 % der FES, mit der Übernahme der Anteile durch die REMONDIS AG & Co. KG wird die FES zu einer ÖPP. Remondis übernahm damit auch die Führung des operativen Geschäftes. Durch die Organisationsform als ÖPP war die FES in der Lage, weitere Geschäftsfelder zu erschließen, wie beispielsweise die Grünpflege oder die Verkehrssteuerung.

Nachdem die EU-Kommission der Stadt Frankfurt seit dem Jahr 2015 deutlich gemacht hatte, dass sie die bisherige Vergabepraxis (Verlängerung der Verträge im Einvernehmen, ohne Ausschreibung) nicht weiter akzeptieren würde, kam es zu einer Neuausschreibung der Leistungen.

Mitte 1995 beschloss der Magistrat der Stadt Frankfurt die Umwandlung des Stadtreinigungsamtes in eine privatrechtliche Gesellschaft und gründete die FES Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH. Im Jahr 1998 verkauft die Stadt Frankfurt 49 % der FES-Anteile, mit Übernahme der Anteile durch die REMONDIS wird die FES zu einer ÖPP, in der REMONDIS die operative Führung übernahm. Gemeinsam mit dem privaten Partner können neben den städtischen Pflichtaufgaben neue Geschäftsfelder aufgebaut werden.

Nachdem die EU-Kommission der Stadt Frankfurt seit dem Jahr 2015 deutlich gemacht hatte, dass sie die bisherige Vergabepraxis, Verlängerung der Kommunalverträge (Sammlung und Entsorgung Hausmüll, Straßenreinigung sowie Sammlung und Verwertung von Bioabfällen) im Einvernehmen, ohne Ausschreibung, nicht weiter akzeptieren würde, kam es zu einer Neuausschreibung der Leistungen.[49]

Im Rahmen der Ausschreibung wurden nicht nur die ausschreibungspflichtigen Kommunalverträge, sondern der komplette 49%-Anteil von Remondis an der FES ausgeschrieben.

Als Ergebnis der EU-weiten Ausschreibung im Jahr 2020 erhält REMONDIS erneut den Zuschlag und behält somit ihren Anteil an der Gesellschaft. Der Vertrag läuft bis zum Jahr 2040. Aus Sicht der Stadt Frankfurt sichert der gemeinsame Konsortialvertrag „FES 2024“ den Frankfurtern Entsorgungssicherheit und Gebührenstabilität. Der FES sichert der Vertrag einen Umsatz von rund 2,4 Mrd. € bis zum Jahr 2040 und gilt als größter Vertrag, den die Stadt je geschlossen hat.[50]

Mit einer Rekommunalisierung werden der Stadt Bremen aber voraussichtlich nicht nur finanzielle Nachteile entstehen, in die Entscheidung gilt es auch weitere Aspekte einzubeziehen. Ein fehlender privater Partner bzw. eine Abkehr von der Organisationsform einer ÖPP bedeutet u. a. auch:

- Fehlende Flexibilität bei der Personalakquisition und dem Personaleinsatz
- Fehlende Synergieeffekte durch Reduzierung auf das Satzungsgeschäft,
- Fehlende Mengenvorteile beim Einkauf von Fahrzeugen oder Betriebsmitteln, deren Kosten gebührenrelevant an die DBS weitergegeben werden
- Fehlende Expertise bei der Vermarktung von Wertstoffen
- Fehlender (privater) Anlagenverbund bei Engpässen und Havarien
- Fehlendes Personalmanagement im privaten Unternehmensverbund zum Ausgleich von Personalengpässen in den Bereichen Abfalllogistik und Stadtreinigung
- Fehlender Innovationseintrag aus dem Unternehmensverbund
- Fehlende Anreize zur Kostenoptimierung bei Personal und Betrieb (Einhaltung der Abschreibungszeiträume)
- Geringere steuerliche Anreize für kapitalintensive Beschaffungen (z. B. in den Fuhrpark).

Neben den bislang aufgeführten quantitativen und qualitativen Folgen einer Rekommunalisierung für die Stadt Bremen sind nicht zuletzt auch die Maßgaben der Stadt Bremen

49 FAZ vom 09.09.2020: Frankfurt und FES: Müllentsorgung für 20 Jahre geregelt
50 FAZ vom 09.09.2020, a.a.O.

Abb. 25, Quelle: istock

für die Voraussetzungen der Rekommunalisierung einer Leistung der kommunalen Daseinsvorsorge und der Finanzierungsmöglichkeiten maßgeblich:

- Bei einer Rekommunalisierung ist nach den §§ 42 und 43 der Bremischen Landesverfassung sowie dem § 7 des Bremischen Mittelstandsförderungsgesetzes nachzuweisen, dass die Leistungserbringung u.a. in den Bereichen „Verkehrsleistungen oder Leistungen der Abfall- oder Abwasserentsorgung oder der Energie- oder Wasserversorgung“ in einer kommunalen Organisationsform „besser“ bzw. „unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit besser oder wirtschaftlicher“ als durch privatwirtschaftlichen Organisationsformen erbracht werden kann.

- Gemäß des Senatsbeschlusses der Stadt Bremen vom 10.09.2024 sind die haushaltsfinanzierten Bereiche gehalten, Einsparungen in den Jahren 2025 bis 2027 zu generieren.[51] Dies betrifft auch den Verantwortungsbereich der DBS.

- Am 5. Dezember 2024 unterzeichneten Bremen und der Stabilitätsrat die Vereinbarung zum Sanierungsprogramm 2025–2027. Vor dem Hintergrund der vereinbarten Zielwerte gilt es, insb. im Fall von erheblichen Kreditaufnahmen, bei strukturellen Entscheidungen mögliche Risiken zu berücksichtigen und entsprechend zu gewichten.

Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die Stadt Bremen für die anstehende Diskussion zur Rekommunalisierung der Abfalllogistik eine sehr breite Informationsbasis für die Abwägung zur Verfügung stellt, die im Rahmen der Abwägung nicht nur Stellung zu den aufgeführten quantitativen und qualitativen Argumenten bezieht, sondern auch gezielt die Frage beantwortet, was gegenüber der gegenwärtigen Leistungserbringung durch die ALB bei einer Rekommunalisierung

- besser,
- wirtschaftlicher und
- nachhaltiger

werden wird.

Quellenverzeichnis

Bauer, Hartmut (2012): Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. Einführende Problemskizze. In: Bauer, Hartmut / Büchner, Christiane / Hajasch, Lydia (Hrsg.): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge. KWI Schriften, Band 6, Universitätsverlag Potsdam, Potsdam, S. 11-31.

BBSR (2019): Smart Cities gestalten. Welche Rechts- und Organisationsformen wählen?, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/smart-cities-rechts-organisationsformen-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (online, abgerufen am 03.06.2025).

Bundesagentur für Arbeit (2025): Datenbanken Beschäftigungsstatistik.

Bundesagentur für Arbeit (2025): Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen) – Stand 26.03.2024.

Bremer Senat (2004): Mitteilung des Senats vom 31. August 2004 an die bremische Bürgerschaft. Drucksache 16/212S.

Bremer Senat (2021): Entwurf zum Ortsgesetz zur Änderung ortsrechtlicher Regelungen im Bereich der kommunalen Abfallentsorgung. Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 23. November 2021

Convis (2025): Entsorgungsbetrieb 4.0 – Bedarfsanalyse. Gutachten im Auftrag der Nehlsen AG.

Convis (2025): Bericht Bedarfsermittlung Rev.2 Standortsanierung Juiststraße. Gutachten im Auftrag der Nehlsen AG.

Destatis (2025): Anteil der Babyboomer in vielen Mangelberufen überdurchschnittlich hoch. Pressemitteilung Nr. N001 vom 13. Januar 2025. URL: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_N001_13.html.

Die Senatorin für Umwelt, Klima und Wissenschaft (2023): Entwurf zum Ortsgesetz zur Änderung der Gebührenordnung für die Abfallentsorgung in der Stadtgemeinde Bremen. In der Senatssitzung am 21. November 2023 beschlossene Fassung

Econum (2016): Gutachten zur Ausgestaltung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) im Rahmen des Projekts Neuorganisation der Abfallentsorgung und Straßenreinigung/Winterdienst ab dem Jahre 2018 (NAS2018) im Auftrag des SUBV.

Institut für den öffentlichen Sektor e. V. (2011): Kriterien für die Rechtsformwahl von öffentlichen Unternehmen, Public Governance Frühjahr 2011, https://publicgovernance.de/media/PG_Fruehjahr_2011_Fokus_Kriterien_fuer_die_Rechtsformwahl_von_oeffentlichen_Unternehmen.pdf (online, abgerufen am 03.06.2025).

Kraemer, Gerrit / Weingarten, Jörg / Wohlert, Jale (2017): Branchenanalyse Abfallwirtschaft. Entwicklungstendenzen und strukturelle Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Dienstleistungen. Study der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Mönnich, Ernst / Moewes, Malte/ Reinhardt, Benno. (2013): Gutachterliche Stellungnahme zur Rekommunalisierung der bremischen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung im Auftrag von ver.di.

Mönnich, Ernst (2024): Finanzwirtschaftliche Konsequenzen einer Rekommunalisierung der Abwasserwirtschaft für die Stadtgemeinde Bremen. Gutachten im Auftrage der Fraktion Die Linke in der Bremischen Bürgerschaft.

Röhl, Klaus-Heiner (2015): Rekommunalisierung. Gefährden die Privilegien öffentlicher Unternehmen die mittelständische Privatwirtschaft? IW policy paper · 34/2015.

Schäfer, Michael / Rethmann, Ludger (2020): Öffentlich-Private Partnerschaften. Auslaufmodell oder eine Strategie für kommunale Daseinsvorsorge? Springer Gabler.

Schwarting, Gunnar (2019): Kommunale Wirtschaft. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Grundwissen Kommunalpolitik, Bonn.

Senator für Finanzen (2024): Aufstellung eines Sanierungsprogramms 2025 ff. der Freien Hansestadt Bremen Sanierungsmaßnahmen. In der Senatssitzung am 10. September 2024 beschlossene Fassung.

Stadtkämmerei Frankfurt am Main (2023): Handbuch für kommunale Aufsichtsräte, Frankfurt (Main), https://directorsacademy.de/wp-content/uploads/2024/02/AR-Handbuch-5-Auflage-2023.pdf (online, abgerufen am 12.05.2025).

Verbücheln, Maic (2009): Rückübertragung operativer Dienstleistungen durch Kommunen am Beispiel der Abfallwirtschaft. Difu-Papers, Berlin.

VKU (2018): Rechtsformen der kommunalen Unternehmen der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung, Digital-INFO 17.

Internetquellen

AWB Köln: Daten und Fakten - AWB Köln (online, abgerufen am 7.5.2025).

FAZ vom 09.09.2020: Frankfurt und Remondis: Müllentsorgung für 20 Jahre geregelt (online, abgerufen am 9.5.2025).

Frei Hansestadt Bremen Pressestelle des Senats Internetlink: Leise, ohne Schadstoffe und klimaneutral - Pressestelle des Senats (online, abgerufen am 5.5.2025). Kontext: vom 30.04.2025: Tübinger Müllabfuhr vor Privatisierung: Kommunale Tonne auf der Kippe - Ausgabe 735 (online, abgerufen am 9.5.2025).

Landeshauptstadt Dresden Amt für Presse-, Öffentlichkeitsarbeit und Protokoll (Dresden.de) vom 17.09.2020; Ab 2021 höhere Abfallgebühren und noch mehr Bürgerservice

Meidresden.de vom 29.08.2023: Höhere Abfallgebühren ab 2024 - Mit konsequenter Mülltrennung können Haushalte Geld sparen (online, abgerufen am 6.5.2025).

Öffentliche Ausschreibung 2024 Deutschland: Öffentliche Ausschreibung 2024 Deutschland – Abwasser- und Abfallbeseitigungs-, Reinigungs- und Umweltschutzdienste – Landeshauptstadt Düsseldorf - Vergabe strategische Partnerschaft Düsseldorfer Entsorgungs- und Stadtreinigungsgesellschaft mbH im Bereich Abfallwirtschaft und Stadtreinigung 2024-02-06 (online, abgerufen am 9.5.2025).

Stadtrevue: Stadtrevue - Artikelarchiv (online, abgerufen am 7.5.2025).

taz vom 1.2.2023. Abwassergebühren in Bremen - Millionen in den Abfluss gespült (online, abgerufen am 7.5.2025).

taz vom 15.6.1995. Schulden sammeln, sortieren und verwerten - BEB spucken Defizit aus: 44,2 Millionen Mark Miese mit Müll. (online, abgerufen am 9.5.2025).
taz vom 28.4.2020. Abwassergebühren in Bremen - Undurchsichtige Verträge. (online, abgeru-fen am 7.5.2025).
taz vom 3.9.1996. Stadt pumpt BEB an - 67,7 Millionen für Stadtreparaturfonds (online, abgerufen am 8.5.2025).
WAZ vom 15.06.2022: Stadt Essen will „Müll-Ehe“ mit Remondis bis 2028 verlängern (online, abgerufen am 6.5.2025).

Weser Kurier vom 28.05.2013. Bremer Müllwerker sind verärgert - Betriebsversammlung bei der Eno.
Weser Kurier vom 30.10.2014. Die Zukunft der Müllabfuhr - Öffentliche Debatte mit SPD-Politikern und Vertretern des Entsorgers Nehlsen.

Wikipedia: Stadtwerke Köln – Wikipedia (online, abgerufen am 8.5.2025).

Gesetze

Bremisches Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/bremisches-ausfuehrungsgesetz-zum-kreislaufwirtschafts-und-abfallgesetz-vom-2-februar-2010-224862?asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d

Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG), https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/bremisches-gebuehren-und-beitragsgesetz-bremgebbeitrg-vom-16-juli-1979-191874?asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d#jlr-GebBeitrGBRrahmen

Bremisches Kommunalunternehmensgesetz (BremKuG), https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.107686.de&template=00_html_to_pdf_d.

Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG), https://www.gesetze-im-internet.de/krwg/

Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (WHG), https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/

Ortsgesetz über die Entsorgung von Abfällen in der Stadtgemeinde Bremen (Abfallortsgesetz), https://www.dbs.info/wp-content/uploads/2021/12/Ortsgesetz-ueber-die-Entsorgung-von-Abfaellen_Stand-22.12.2021.pdf

Ortsgesetz über die Errichtung der Anstalt Die Bremer Stadtreinigung, Anstalt öffentlichen Rechts, (Bremisches Ortsgesetz zur DBS) https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/ortsgesetz-ueber-die-errichtung-der-anstalt-die-bremer-stadtreinigung-anstalt-oeffentlichen-rechts-vom-14-november-2017-175270?asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d

Impressum

Titel:
Organisation der Abwasser- und Abfallwirtschaft in Bremen - Bisherige Entwicklung, Status quo und Perspektiven am Beispiel der Abfalllogistik

Auftraggeber:
Handelskammer Bremen - IHK für Bremen
und Bremerhaven
Haus Schütting - Am Markt 13
28195 Bremen

Die Unternehmensverbände im Lande Bremen e.V.
Schillerstraße 10
28195 Bremen

Auftragnehmer:
Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin
Telefon: +49 30 52 00 59-210
Fax: +49 30 52 00 59-201
E-Mail: info@prognos.com
www.prognos.com
www.linkedin.com/company/prognos-ag

Autoren
Dr. Jochen Hoffmeister
Maximilian Schall
Inga Stumpp
Dr. Jan Trenczek

Kontakt
Dr. Jan Trenczek (Projektleitung)
Telefon: +49 162 988 2483
E-Mail: Jan.Trenczek@prognos.com

Satz und Layout:
TafelmitKollegen
Bilker Straße 27
40213 Düsseldorf
Tel.: +49 211 27122-98
service@tafelmitkollegen.de
www.tafelmitkollegen.de

Stand: Mai 2025
Copyright: 2025

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei der Prognos AG. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung der Prognos AG.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2025): Geselschaftsformen der Abwasser- und Abfallwirtschaft in Bremen. Zurückliegende Entwicklung, Status quo und Perspektiven der Abfalllogistik