

Amt, Datum, Telefon

700 Eigenbetriebsäbnl. Einrichtung Umweltbetrieb der Stadt
Bielefeld, 16.01.2018, 51-38 59
700.0

Drucksachen-Nr.

6083/2014-2020

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Betriebsausschuss Umweltbetrieb	24.01.2018	öffentlich
Finanz- und Personalausschuss	30.01.2018	öffentlich
Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschuss	31.01.2018	öffentlich
Rat der Stadt Bielefeld	08.02.2018	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Zusammenführung der WRB Wertstoffrecycling der Stadt Bielefeld GmbH mit dem Umweltbetrieb der Stadt Bielefeld - Abfallentsorgung -

Betroffene Produktgruppe

11.11.01 / Abfallbeseitigung (ergebnisneutral)

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

keine

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Erhöhung der Ansätze im Wirtschaftsplan (Einnahmen und Ausgaben) des Umweltbetriebes

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

Betriebsausschuss UWB 02.12.2015, DS-Nr.: 2357/ 2014-2020

Betriebsausschuss UWB 14.06.2017, DS-Nr.: 4926/ 2014-2020

Beschlussvorschlag:

Die Ausschüsse empfehlen dem Rat folgenden Beschluss zu fassen:

Die Zusammenführung der operativen Bereiche der WRB Wertstoffrecycling der Stadt Bielefeld GmbH (WRB) mit dem Umweltbetrieb (UWB), Geschäftsbereich Stadtreinigung, ist zum 01.07.2018 zu vollziehen. Die Betriebsleitung des UWB wird beauftragt, die notwendigen Maßnahmen (wie z. B. Anpassung des Wirtschaftsplans, Überleitung des Personals) zusammen mit der Geschäftsführung der WRB einzuleiten und umzusetzen. Die WRB soll als Gesellschaft bestehen bleiben.

Begründung:

Ausgangssituation

Die WRB GmbH wurde im Jahr 2003 als 100%ige Tochtergesellschaft der Stadt Bielefeld gegründet mit dem Ziel, erfolversprechend an Ausschreibungen des Dualen Systems Deutschland (DSD) zur Verpackungsverordnung teilzunehmen und Kooperationen mit privaten Partnern eingehen zu können.

Dies ist mit wenigen Ausnahmen immer gelungen. Seit 2007 verfügt die WRB mit Übernahme der Papiertonnenabfuhr sowie mit dem Betriebsübergang des GAB-Recycling-Zentrums über eigenes Stammpersonal (derzeit 52 Personen).

Die Rahmenbedingungen haben sich jedoch im Laufe der Zeit verändert, insbesondere durch das zu beachtende Wettbewerbsrecht. Vor diesem Hintergrund hat der Betriebsausschuss des Umweltbetriebes auf Empfehlung der Verwaltung (Vorlage 2357/2014-2020) in der Sitzung am 02.12.2015 beschlossen, die Aufgabentrennung zwischen UWB und WRB mit Vor- und Nachteilen zu beleuchten und im Hinblick auf eine mögliche organisatorische Zusammenfassung der operativen Bereiche auch die Möglichkeit des Abbaus von Doppelstrukturen näher zu untersuchen.

Mit Vorlage vom 14.06.2017 (DS-Nr.: 4926/ 2014-2020) informierte die Verwaltung den Betriebsausschuss über die bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Prüfergebnisse verbunden mit der Empfehlung, eine Entscheidung bezüglich einer Zusammenführung der WRB mit dem UWB zunächst noch bis zur verbindlichen Klärung der umsatzsteuerlichen Fragestellung zurückzustellen. In der Zwischenzeit haben sich allerdings im Rahmen der weitergeführten Betrachtung der WRB-Strukturen zusätzliche Erkenntnisse und Informationen ergeben, die die Verwaltung zu einer Neubewertung haben kommen lassen.

Prüfungsergebnisse im Einzelnen

- **Finanzielle Auswirkungen**

Die Zusammenführung ist rechtlich als Betriebsübergang im Sinne des § 613 a BGB zu werten. Im Hinblick auf den Personalübergang hat dies insbesondere zur Folge, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ab dem Übergangszeitpunkt statt zu Tarifbedingungen des privaten Entsorgungsgewerbes (Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V.) zu TVöD-Bedingungen unter Anrechnung aller Vorbeschäftigungszeiten weiter zu beschäftigen sind. Daraus resultiert im Hinblick auf das derzeit bei der WRB beschäftigte Personal ein Anstieg der Personalkosten. Wesentlicher Grund sind die tariflichen Erschwerniszuschläge, die in der WRB nicht zu zahlen sind, sowie die bei der Stadt Bielefeld zu zahlenden Beiträge zur Zusatzversorgung. Darüber hinaus entsteht ein weiterer Mehraufwand für die Verwaltung des zusätzlichen Personals, insbesondere im Amt für Personal, Organisation und zentrale Leistungen. In Summe sind die erwartenden Mehrkosten mit 394.500,- € zu beziffern.

Gleichzeitig lassen sich durch eine Zusammenführung Einsparungen erzielen. Dazu gehören in Folge von Aufgabenstraffung Personalkosten. Der bisherige Betriebsleiter geht zum 31.03.2018 in den Ruhestand. Auf die Wiederbesetzung der Stelle kann im Fall einer Zusammenführung verzichtet werden. Zusätzlich ergeben sich durch den Wegfall einer Vielzahl weiterer Aufgaben Einsparungen in den entsprechenden Abteilungen des UWB, insbesondere im Bereich Finanzen/Controlling, die derzeit für die Verwaltung der Trennung von WRB und UWB zu leisten sind. Die Ersparnisse betragen in Summe 110.500,- €, so dass im Saldo unter Berücksichtigung aller finanziellen Aspekte bei einer Zusammenführung personelle Mehraufwendungen in Höhe von **maximal 284.000,-€** entstehen. Dieser Betrag wurde bereits in der Vorlage 4926/2014-2020 genannt und hat nach wie vor Bestand.

Die WRB ist eine umsatzsteuerliche Organgesellschaft der Stadt Bielefeld. Vor Änderung des Umsatzsteuergesetzes musste der UWB auf den Anteil der hoheitlichen Papiersammlung Umsatzsteuer an die WRB zahlen, ohne einen Vorsteuerabzug gegenrechnen zu können. Aufgrund der umsatzsteuerlichen Organschaft führte die WRB die Umsatzsteuer über die Stadt Bielefeld an das Finanzamt Bielefeld-Innenstadt ab. Im Gegenzug hat die WRB Vorsteuerabzug in Anspruch genommen. Die Änderung des Umsatzsteuergesetzes bewirkt, dass die Umsätze mit dem Hoheitsbereich des UWB (Papiersammlung) nicht mehr zu versteuern sind, im Gegenzug entfällt der Vorsteuerabzug der WRB auf diese Umsätze (nichtwirtschaftliche Verwendung im engeren Sinne). Nach altem Recht wäre durch die Zusammenführung mit einem Steuervorteil beim UWB in Höhe von 278.000,- € zu rechnen gewesen und hätte zur Gegenrechnung herangezogen werden können. Die Bewertung steht nach wie vor unter dem Vorbehalt, dass sich die Finanzbehörden der skizzierten Auslegung anschließen. Im Jahr 2018 wird die Umsatzsteuer-Sonderprüfungsgruppe der Groß- und Konzernbetriebsprüfung Bielefeld zwar eine Klärung herbeiführen. Wann die Prüfungsergebnisse vorliegen, kann allerdings noch nicht terminiert werden. Vor diesem Hintergrund wird der steuerliche Gesichtspunkt **nicht als begünstigender Aspekt** in die weitere Betrachtung einbezogen.

Aktuell wurde aber nunmehr vertiefend betrachtet, welche Kompensationsmöglichkeiten es gibt.

- **Kompensationsmöglichkeiten**

Die oben dargestellten maximalen personellen Mehrkosten wirken sich nicht auf den steuerfinanzierten Haushalt aus. Die Ansätze des Wirtschaftsplans des UWB müssten allerdings über einen Nachtragswirtschaftsplan angepasst werden.

Bei der Prüfung von Kompensationsmöglichkeiten der maximalen Mehraufwendungen in der Gesamthöhe von 284.000,- € sind die einzelnen Wertstofffraktionen differenziert nach ihrem a) kommunalen und b) nicht kommunalen Anteil zu betrachten. Unter c) ist der Anteil zu bewerten, der auf die Gewerbeabfuhr entfällt.

Zu a)

Der kommunale Anteil liegt bei der Papierabfuhr bei 75% und besteht aus der Abfuhr von Zeitschriften und Zeitungen. Bei der Abfuhr der Wertstofftonne beträgt er 20% und bezieht sich ausschließlich auf die Abfuhr stoffgleicher Nichtverpackungen. Der kommunale Anteil fällt dem Gebührenhaushalt zu und ließe sich daher aus Abfallgebühren finanzieren. Der berechnete Anteil würde ab dem Jahr 2019 maximal eine Gebührenerhöhung von 0,48% hervorrufen. Das würde auf der Grundlage der Gebührenbedarfsberechnung 2018 bei der Modellrechnung für einen Vier-Personen-Haushalt zu einer Mehrbelastung von jährlich 1,03 €, bei einem Zwei-Personen-Haushalt von jährlich 0,51 € führen. Dieses käme nur dann zum Tragen, wenn der Sonderposten der Abfallentsorgung (Gebührenaussgleichsrücklage) einen Ausgleich nicht zulässt. Für das Jahr 2018 wurden die Abfallgebühren bereits beschlossen und haben somit Bestand. Für den Zeitraum vom 01.07.2018 bis zum 31.12.2018 kann eine Kompensation der nicht gedeckten Mehrbelastung über den Rücklagenbestand der WRB herbeigeführt werden.

Zu b)

Der nicht kommunale Anteil bezieht sich bei der Papierabfuhr auf gebrauchte Verkaufsverpackungen aus Altpapier und liegt für diese Fraktion bei 25%. Der Anteil an der Wertstoffabfuhr beträgt 80% und umfasst die Abfuhr von Kunststoffen und Metallen. Da es sich hier um gewerbliche Tätigkeiten für das Duale System Deutschland handelt, besteht keine Gebührenrelevanz. Die Mehrkosten, die auf diesen Anteil entfallen, können in einem maßgeblichen Umfang aus Überschüssen aus den Verträgen mit dem Dualen System Deutschland gedeckt werden. Im ungünstigsten Fall ginge der verbleibende Fehlbetrag zu Lasten des Wirtschaftsplans des UWB. Dieses ist laut der vorliegenden Jahresabschlüsse der WRB bei den darin insgesamt ausgewiesenen Überschüssen jedoch nicht zu erwarten. Darüber hinaus ließe sich ein Ausgleich auch für die restliche Vertragslaufzeit bis einschließlich 2019 aus

bestehenden Rücklagen der WRB herbeiführen. Das vom UWB für die Ausschreibungsperiode ab dem Jahr 2020 abzugebende Angebot müsste dann neu (und natürlich kostendeckend) kalkuliert werden.

Zu c)

Im Bereich der Gewerbeabfuhr ist die WRB im Auftrag des UWB für die Erfassung von Altpapier und Verpackungen aus Altpapier, Verpackungsglas und Folien-/Styroporabfällen bei Gewerbetreibenden tätig. Die personellen Mehrkosten, die bei einem Betriebsübergang auf die Gewerbeabfuhr entfallen, ließen sich bei kostendeckender Kalkulation durch Erlöse von Dritten refinanzieren.

- **Wettbewerbsfähigkeit**

Im Zusammenhang mit Ausschreibungen des Dualen Systems Deutschland konnte die WRB in der Vergangenheit regelmäßig Kooperationen in Form von Arbeits- oder Bietergemeinschaften mit privaten Entsorgungsunternehmen eingehen. So wickelt sie derzeit auch die Abfuhr der Leichtverpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen (Wertstofftonne) in Bielefeld ab.

Nach Vorgaben des Bundeskartellamtes ist eine Zusammenarbeit mit anderen großen Entsorgern (> 50 Mio. € Umsatz) nur dann zulässig, wenn der im letzten Geschäftsjahr bilanzierte Gesamtumsatz im Bereich von Abfallentsorgungsleistungen bei der Stadt Bielefeld einschließlich aller mit ihr verbundenen Unternehmen (Konzern Stadt) 50 Mio. €/a nicht übersteigt. Mit dem Rückkauf von Anteilen der Stadtwerke Bielefeld durch die Stadt und durch die von den Stadtwerken Bielefeld erlangte Mehrheitsbeteiligung an der Interargem sind künftig die Umsätze der Müllverbrennungsanlagen Bielefeld und Hameln (> 50 Mio. € Umsatz) mit zu berücksichtigen. Das bedeutet, dass der von der WRB genutzte Vorteil, Kooperationen mit großen privaten Entsorgungsunternehmen eingehen zu können, für den nächsten Ausschreibungszeitraum 2020 bis 2022 nicht mehr gegeben sein wird. Mit Blick auf eine Zusammenführung entsteht folglich bezogen auf Kooperationsmöglichkeiten kein Nachteil.

Die Frage, ob der eigentliche Zweck der WRB-Gründung - erfolgversprechend an Ausschreibungen der Dualen Systeme teilzunehmen - durch eine Zusammenführung gefährdet wäre, wurde anhand der letzten Ausschreibung für die Wertstofftonne (Ausschreibungsperiode 2017 bis 2019) untersucht. In die der Ausschreibung zugrunde liegende Kalkulation wurden alternativ die Personalkosten unter TVöD-Bedingungen bei ansonsten unveränderten Ansätzen eingegeben.

Dabei hat sich gezeigt, dass die Gesamtkosten für den Auftrag nur geringfügig höher gelegen hätten als unter „WRB-Bedingungen“. Die Differenz wird unter Einbeziehung des in den Angebotspreis eingerechneten auskömmlichen Wagnis- und Gewinnaufschlags als marginal eingeschätzt. Diese Einschätzung kann zusätzlich durch die vorliegenden positiven Jahresabschlüsse der WRB der letzten Jahre bekräftigt werden (Überschuss aus dem Jahresabschluss 2016: 92.212,79 €).

- **Organisatorische und personelle Aspekte**

Die Betätigungsfelder der WRB liegen derzeit in der stadtweiten Erfassung von Altpapier im Auftrag der Stadt, in der stadtweiten Abfuhr der Wertstofftonnen im Auftrag des Dualen Systems Deutschland sowie der Stadt und in der Erbringung gewerblicher Entsorgungsleistungen ebenfalls im Auftrag der Stadt. De facto ist das operativ tätige Personal der WRB genauso im Bereich der Abfallentsorgung tätig wie auch das Personal des UWB. Der einzige Unterschied besteht in der Zuordnung der Fraktionen. Die Belegschaft der WRB ist in die betrieblichen Strukturen des UWB in Gänze eingebunden. Das heißt u. a., dass sie dieselben unmittelbaren Vorgesetzten (Betriebsmeister) hat wie das in der Entsorgung operativ tätige UWB- Personal und nach denselben Regelungen und Anweisungen arbeitet. Das gilt auch für die zentrale Tourenplanung.

Die unterschiedliche Entgeltstruktur bei vergleichbaren Tätigkeiten unter identischen Arbeitsbedingungen wird von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der WRB als zunehmend ungerecht wahrgenommen. Sie ist auch nicht verständlich zu machen, da die WRB und UWB Abfallentsorgung keine klar voneinander abgegrenzten Arbeitsbereiche haben. Vor diesem Hintergrund befindet sich die Belegschaft der WRB aktuell im Gründungsprozess eines Betriebsrates. Auf Grund der Anzahl der Beschäftigten und der Tatsache, dass genügend Personen für eine Wahl zur Verfügung stehen, ist davon auszugehen, dass die Gründung kurzfristig erfolgreich verlaufen wird.

Der Personalrat der Stadt Bielefeld hat in der Vergangenheit im betrieblichen Interesse im Fall von Engpässen wechselseitige Personaleinsätze zur Kenntnis genommen und stillschweigend geduldet, jetzt aber klar signalisiert, dass diese Praxis im Zuge der Betriebsratsgründung der WRB in Zukunft auch von dort nicht mehr akzeptiert wird. Diese Entwicklung war im Sommer so noch nicht bekannt; die klare Positionierung des Personalrates (und sicher auch eines zukünftigen WRB-Betriebsrates) bedeuten faktisch, dass bei einer Nichtzusammenführung sowohl für die WRB als auch für den UWB erhebliche organisatorische Veränderungen eintreten werden. Es ist davon auszugehen, dass das Personalmanagement des operativen Bereichs der gesamten Abfallentsorgung (WRB und UWB) nicht mehr aus einer Hand organisiert werden kann, sondern getrennt müsste. Bei vorsichtiger Schätzung geht die Betriebsleitung davon aus, dass hierdurch personelle Mehraufwendungen in Höhe von mindestens 110.000,- € anfallen werden.

Im Fall einer Zusammenführung gäbe es klare Strukturen in der Personalzuordnung, der Personalführung und des Personalvertretungsrechts.

Wie bereits erwähnt, wird der bisherige WRB-Betriebsleiter und Prokurist aus Altersgründen mit Ablauf des 31.03.2018 aus dem Berufsleben ausscheiden. Bei einer Nichtzusammenführung der WRB mit dem UWB müsste die Stelle zwingend ausgeschrieben und zum 01.04.2018 nachbesetzt werden. Damit würden Fakten geschaffen, die sich zum Zeitpunkt einer späteren Entscheidung über die Zusammenführung monetär belastend auswirken. Ein späterer Einsatz im Entsorgungsbereich des UWB ließe sich nach jetziger Einschätzung in einer adäquaten Entgeltgruppe nicht darstellen.

Zusätzliche Anmerkung:

Im Falle einer Zusammenführung von WRB und UWB hat sich der jetzige Betriebsleiter der WRB bereit erklärt, sein Arbeitsverhältnis bis zum 30.06.2018 fortzusetzen, um die notwendige Unterstützung bei der Umsetzung aller erforderlichen organisatorischen und personellen Maßnahmen zu leisten.

- **Fortbestand der WRB als strategische Gesellschaft**

Der Fortbestand der WRB als strategische Gesellschaft wurde außerdem beleuchtet. Die WRB hält Optionen für künftige Kooperationen mit Privaten offen und ermöglicht die Nutzung kartellrechtlicher und vergaberechtlicher Spielräume qua Rechtsform. Zudem sind Beschaffung und Management der Wertstoffbehälter durch die WRB flexibler zu handhaben. Die Gesellschaft sollte daher als „Hülle“ bestehen bleiben, um für spätere Eventualitäten genutzt werden zu können. Die Geschäftsführung würde weiterhin nebenamtlich wahrgenommen.

Fazit

Die maximalen Mehrkosten in Höhe von 284.000,-€ können kompensiert werden.

Der Vorteil für die WRB, Kooperationen im Rahmen von Ausschreibungen eingehen zu können, besteht künftig aus kartellrechtlichen Gründen nicht mehr.

Nachteile, insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung an Ausschreibungen des Dualen Systems Deutschland sind marginal bzw. vermutlich nicht gegeben.

Für das Personal der WRB ergeben sich deutliche Verbesserungen und klare rechtliche Strukturen in der Personalzuordnung, der Personalführung und im Personalvertretungsrecht.

Organisatorische Veränderungen (Trennung der betrieblichen Abläufe von UWB und WRB) müssen nicht vorgenommen werden.

Eine Nachbesetzung der Betriebsleitung der WRB muss nicht erfolgen.

Der Erhalt der WRB als strategisch einzusetzende Gesellschaft ist sinnvoll.

Aus den vorgenannten Gründen; insb. wegen der überschaubaren finanziellen Auswirkungen und der klareren Strukturen im Personaleinsatz, empfiehlt die Verwaltung nun doch eine umgehende Zusammenführung der WRB mit dem UWB unabhängig von der endgültigen Klärung der umsatzsteuerrechtlichen Fragestellung.

Erste Beigeordnete

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Anja Ritschel