

STUDY

Nr. 354 · März 2017

BRANCHENANALYSE ABFALLWIRTSCHAFT

Entwicklungstendenzen und strukturelle Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Dienstleistungen

Gerrit Kraemer, Jörg Weingarten, Jale Wohlert

Dieser Band erscheint als 354. Band der Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung. Die Reihe Study führt mit fortlaufender Zählung die Buchreihe „edition Hans-Böckler-Stiftung“ in elektronischer Form weiter.

STUDY

Nr. 354 · März 2017

BRANCHENANALYSE ABFALLWIRTSCHAFT

Entwicklungstendenzen und strukturelle Herausforderungen unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Dienstleistungen

Gerrit Kraemer, Jörg Weingarten, Jale Wohler

© Copyright 2017 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

ISBN: 978-3-86593-263-1

Satz: DOPPELPUNKT, Stuttgart

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich
aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

INHALT

Zusammenfassung	11
1 Ausgangslage und Aufgabenstellung	13
2 Methodik	16
3 Rückblick und Forschungsstand	18
4 Zur Lage der Branche und Abgrenzungsproblemen	21
4.1 Beschäftigungszahlen und Lohnsituation	24
4.2 Entwicklung des Abfallaufkommens	29
4.3 Rechtliche Rahmenbedingungen	34
5 Definitionen der Modelle – Stärken/Schwächen im Vergleich	49
5.1 Privatisierung	50
5.2 Rekommunalisierung	54
5.3 Interkommunale Zusammenarbeit	56
5.4 Öffentlich-Private-Partnerschaft	59
5.5 Zusammenfassende Bewertung	61
6 Empirischer Teil	65
6.1 Rekommunalisierung	65
6.2 Fallbeispiel 2 – Outsourcing	80
6.3 Öffentlich-Private-Partnerschaft	87
6.4 Fallbeispiel 4 – Interkommunale Zusammenarbeit	98
6.5 Matrixbewertung	108
7 Trendexploration und Faktorenanalyse	114
7.1 Demographischer Wandel	116
7.2 Arbeitsbedingungen	124
7.3 Abfallaufkommen	128

7.4	Gesetzliche Rahmenbedingungen	130
7.5	Veränderung weiterer Rahmenbedingungen	132
7.6	Technologische Entwicklungen	135
7.7	Problembewältigungsmöglichkeiten der einzelnen Modelle	137
8	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	140
9	Exkurs: Die Szenariomethode	148
10	Literatur	152
11	Anhang	157
	Anhang 1: Kategorisierung der Abfallarten zu Tabelle 1 auf Grundlage des EAV gem. AVV vom 10.12.2001	157
	Anhang 2: Tariftabelle/Tarifvertrag	159
	Anhang 3: Interviewpartner	164
	Die Autorinnen und Autoren	165

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Entwicklung der Haushaltsabfälle 2004–2014 in 1.000 Tonnen	30
Tabelle 2: Aufkommen in Haushaltsabfällen in kg	33
Tabelle 3: Beim Erstempfänger entsorgte Haushaltsabfälle in 1.000 Tonnen	33
Tabelle 4: Beim Erstempfänger verwertete Haushaltsabfälle in 1.000 Tonnen	34
Tabelle 5: Tarifstrukturen im Laufe der Privatisierungs- und Liberalisierungswelle der 1990er und 2000er Jahre	51
Tabelle 6: Übersicht über die vier Entsorgungsmodelle	62
Tabelle 7: Senkung der Müllgebühren bei der EBB von 2005 bis 2010	66
Tabelle 8: Arbeitsteilung beim Fallbeispiel Weimar	75
Tabelle 9: Abfallgebührensatzung der Stadt Weimar	79
Tabelle 10: Gebühren der EDG	82
Tabelle 11: Gebühren der SRD	88
Tabelle 12: Volumengebühr für Restabfälle bei aha monatlich	99
Tabelle 13: Gegenüberstellung der Fallbeispiele	112
Tabelle 14: Tariftabelle TvÖD	159
Tabelle 15: Tarifvertrag BDE	160

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Karte zur Tarifbindung	25
Abbildung 2: Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2008 bis 2015	26
Abbildung 3: Altersstruktur der sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigten	26

Abbildung 4: Position der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	27
Abbildung 5: Qualifizierung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	28
Abbildung 6: Entsorgungsanlagen und Deponien	35
Abbildung 7: Leitbild der deutschen Abfallpolitik	36
Abbildung 8: Entwicklung der Umsätze von aha von 2009 bis 2014	100
Abbildung 9: Abfallwirtschaft: Puffer und Gestaltungsfunktion der Gewerkschaft bzw. Mitbestimmung	115
Abbildung 10: Demographischer Wandel – Bürger: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit	117
Abbildung 11: Demographischer Wandel – Beschäftigte: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit	123
Abbildung 12: Arbeitsbedingungen: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit	126
Abbildung 13: Abfallaufkommen: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit	129
Abbildung 14: Gesetzliche Rahmenbedingungen: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit	131
Abbildung 15: Veränderung der Rahmenbedingungen: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit	134
Abbildung 16: Technologische Entwicklung: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit	136

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AbfG	Abfallgesetz
abz	Abfallbehandlungszentrum Hannover
aha	Abfallwirtschaft Region Hannover
arh	Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover
AVV	Abfallverzeichnisverordnung
AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
BDE	Bundesverband der deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft
BDSV	Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSE	Berliner Stadtreinigungsbetriebe
bvse	Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung
Difu	Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
DLT	Deutscher Landkreistag
DST	Deutscher Städtetag
DStGB	Deutscher Städte- und Gemeindebund
DSW	Dortmunder Stadtwerke
EAV	Europäisches Abfallverzeichnis
EB	Eigenbetrieb
EBB	Entsorgungsbetrieb Bergkamen
EDG	Entsorgung Dortmund GmbH
GG	Grundgesetz
IGAS	Interessengemeinschaft der Altkleider-, Altpapier- und Schrotthändler
IKZ	Interkommunale Zusammenarbeit
ITAD	Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland e. V.
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KS Weimar	Kommunalservice Weimar

OB	Oberbürgermeister
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
PPK	Papier, Pappe und Kartonagen
SRD	Stadtreinigung Dresden GmbH
SWG	Stadtwirtschaft Weimar GmbH
SWW	Stadtwerke Weimar Stadtversorgungsgesellschaft
ThürAbfG	Thüringer Abfallwirtschaftsgesetz
VDM	Verband Deutscher Metallhändler
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e. V.
VKS	Verband kommunaler Abfallwirtschaft und Stadtreinigung
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen
WZ	Wirtschaftszweig

ZUSAMMENFASSUNG

Die Abfallwirtschaft ist eine Branche im Wandel. Allgemeine Entwicklungen wie der demographische Wandel oder die zunehmende Technologisierung treffen die Branche mit ihren etwa 160.000 Beschäftigten in etwa 3.000 Unternehmen auf besondere Art und Weise. Hinzu kommen sich stetig wandelnde Rechtsverordnungen wie das Kreislaufwirtschaftsgesetz oder das zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie stark diskutierte Wertstoffgesetz. Auch das Abfallaufkommen, das sich durch eine zunehmende Fraktionierung sowie ein verändertes Konsumentenverhalten stetig verändert, beeinflusst die Arbeit in der Branche. Zudem stehen die kommunalen Unternehmen in Abhängigkeit von politischen Rahmenbedingungen und Entscheidungen, die einen direkten Einfluss auf die Unternehmen und die dortigen Arbeitsbedingungen nehmen können.

Die zukünftige Entwicklung dieser Trends kann bisher wenig umfassend vorhergesehen werden, hängt sie doch von vielen kaum prognostizierbaren Faktoren ab. Dennoch ist es bedeutend, dass sich die Unternehmen der Branche auf mögliche Zukunftsszenarien einstellen und umfassend vorbereiten. Technische Innovationen und Gesetzesänderungen können beispielsweise neue Ausbildungsberufe notwendig machen, die in die Branchenstrukturen integriert werden müssen.

Gerade für die Akteure der betrieblichen Mitbestimmung, Betriebsräte und Personalräte, sowie für Gewerkschaften, ist das zeitnahe Antizipieren und Reagieren auf solche Entwicklungen von besonderer Wichtigkeit. Nur auf diese Weise können zukünftige Herausforderungen bei den Arbeitsbedingungen und in den Beschäftigungsstrukturen frühzeitig erkannt und missläufigen Trend entgegen gewirkt werden. Die vorliegende Studie wagt deshalb einen Blick in die Zukunft der Abfallbranche, stellt wichtige Entwicklungstrends heraus und deckt den Handlungsbedarf für die Mitbestimmung auf. Dabei stehen gerade auch die Auswirkungen auf die Qualität des kommunalen Dienstleistungsauftrags im Sinne der Daseinsvorsorge im Fokus.

Seit den 1990er Jahren lässt sich in der Branche des Weiteren ein Wandel zur Privatisierung kommunaler Aufgaben und zu einer zunehmenden Liberalisierung des Marktes erkennen. Auch dies führte zu weitreichenden Veränderungen im Bereich der Arbeitsbedingungen und stellt die betriebliche Mitbestimmung noch immer vor große Herausforderungen. So wird bei der Übernahme kommunaler Aufgabenbereiche durch private Unternehmen

häufig eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und eine Tarifflicht kritisiert. Nach einer allgemeinen Darstellung der Branche anhand von Beschäftigung, Unternehmensgrößen, Verbandsstrukturen und rechtlichen Rahmenbedingungen werden deshalb die vier aktuell vorherrschenden Entsorgungsmodelle der Branche, die Privatisierung, die Rekommunalisierung, die Öffentlich-Private-Partnerschaft und die Interkommunale Zusammenarbeit, untersucht. Auf Grundlage von Expertengesprächen und Workshops mit Belegschaftsvertretern und ver.di werden Fallbeispiele aus Bergkamen, Weimar, Dresden, Hannover und Dortmund analysiert. Gleichzeitig wird in der vorliegenden Studie untersucht, ob – wie zunehmend angenommen – ein Trend zu Rekommunalisierung zu erkennen ist, da Kommunen mit den Leistungen privater Entsorgungsunternehmen vermehrt unzufrieden sind. Die Darstellung der Arbeitsbedingungen, die Qualität der Dienstleistungsauftrags sowie der Verlauf des Umstrukturierungsprozesses in den Fallbeispielen und der Umgang mit neuen Branchenentwicklungen sollen anderen Unternehmen als Entscheidungshilfe im Falle von Umstrukturierungsprozessen dienen, aber ebenso aufzeigen, dass es nicht das eine einzig richtige Modell für Entsorgungsbetriebe gibt, vielmehr sind Einzelfallentscheidungen notwendig, die sich an den gegebenen Rahmenbedingungen orientieren.

Die vorliegende Studie gilt der Orientierung im Falle von Umstrukturierungen und deckt Handlungsbedarf in Bezug auf zukünftige Branchentrends auf. Sie soll Anstöße für die Sicherung guter Arbeit und der Tarifbindung geben und einen Beitrag zur Analyse und Bewertung der Zukunftsfähigkeit und der Leistungspotentiale der Branche und deren Beschäftigten leisten.

1 AUSGANGSLAGE UND AUFGABENSTELLUNG

Die Entsorgung von Abfällen gehört in Deutschland traditionell in den Aufgabenbereich der Daseinsvorsorge der Kommunen. Die Anteile der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommune bzw. durch private Dritte haben sich im Laufe der letzten Dekaden aber bereits deutlich verändert. So hat das Abfallgesetz von 1986 im Bereich der Industrie- und Gewerbeabfälle durch die Deklaration von Abfällen als Wertstoff einen ersten Privatisierungsschub ausgelöst. Auch im Bereich der Hausmüllentsorgung fand ein ähnlicher Prozess statt. Dass gleichzeitig in den 90er Jahren aufgrund eines drohenden Entsorgungsnotstandes in erheblichem Maße in Abfallbehandlungsanlagen und auch Deponien investiert werden musste, beschleunigte den Prozess der Privatisierung nach Einschätzung des Verbandes kommunaler Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (VKS) im Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) teilweise noch (Heinrich-Böll-Stiftung/Verband kommunaler Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (2010).

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, die zugehörigen Rechtsverordnungen und das kommende Wertstoffgesetz stellen nunmehr einen weiteren bedeutenden Schritt von der Entwicklung der Beseitigungswirtschaft zur nachhaltigen Kreislaufwirtschaft dar. Damit leistet die Abfallwirtschaft auf Grund der in den letzten Jahren erheblich verschärften gesetzlichen Auflagen einen bedeutenden Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland. So hat sich die Kreislaufwirtschaft in Deutschland zu einem großen und leistungsstarken Wirtschaftssektor entwickelt: Fast 160.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in etwa 3.000 Unternehmen sorgen für einen Umsatz von rund 40 Milliarden Euro jährlich (Bundesministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2012).

Zugrunde gelegt wird in diesem Zusammenhang eine fünfstufige Abfallhierarchie:

1. Vermeidung
2. Vorbereitung zur Wiederverwertung
3. Recycling
4. Sonstige (insbesondere energetische) Verwertung
5. Beseitigung

Doch haben sich in Konsequenz der Umsetzung dieser Abfallhierarchie und der Privatisierungstendenzen der Vergangenheit die Strukturen und die Auf-

gabenteilung innerhalb der Abfallwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland erheblich verändert. Die mangelnde Tarifbindung vieler privater Entsorgungsunternehmen gerade bei Übernahme von Aufträgen der Systembetreiber führt zu Wettbewerbsverzerrungen und widerspricht den gewerkschaftlichen Grundsätzen von gleichem Lohn für gleiche Arbeit eklatant. Den Bürgern¹ ist die Kommune bzw. der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nach wie vor erster Ansprechpartner bei Beschwerden. Bei Problemen mit der Entsorgungsqualität können die Kommunen im Falle der Beauftragung Dritter verärgerte Bürger nur wieder an die privaten Unternehmen verweisen.

Gleichzeitig stellen sich der Branche und ihren Beschäftigten eine Reihe von strukturell prägenden Rahmenbedingungen, die neben gesetzlichen Vorgaben und politischen Rahmenbedingungen in Form von Fragen des Müllaufkommens und der Fraktionierung, demographischen Veränderungen in Betrieb und Gesellschaft sowie technologischen und konsumindizierten Entwicklungen bestehen.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Ausgangslage ist mit der vorliegenden Studie exemplarisch zu untersuchen, welche sich zu verallgemeinernden Entwicklungstrends sich in der Branche abzeichnen, welche Auswirkungen sich auf die Arbeitsbedingungen und Entlohnungsstrukturen (Stichwort Tarifbindung und Unterlaufen des TVöD) und die Qualität des kommunalen Dienstleistungsauftrags (im Sinne der Daseinsvorsorge) auf die Privathaushalte zeigen.

Ferner muss die anhaltende Debatte um die gesetzlich bedingte Einführung der Wertstofftonne mit berücksichtigt und deren perspektivische Konsequenzen auf den Versorgungsauftrag und die Konsequenzen auf das Duale System erörtert werden.² Sofern zukünftig die einheitliche Wertstofffassung aus einer Hand in kommunaler Verantwortung zu erwarten ist, könnte dies u. U. Bewegung in die arbeitsteiligen und konkurrenzbelasteten Strukturen der Abfallentsorgung bringen und Auswirkungen auf die verschiedenen Pfade der Entsorgungswirtschaft haben. Neben den beiden „klassischen“ Mo-

1 Wir weisen darauf hin, dass wir – zum Zwecke der besseren Lesbarkeit – auf geschlechtsinklusive Formulierungen verzichtet haben. Selbstverständlich beziehen sich alle gewählten personenbezogenen Bezeichnungen auf beide Geschlechter.

2 Seit 2015 gibt es eine Pflicht zur getrennten Sammlung von Biomüll, Papier-, Metall-, Kunststoff- und Glasabfällen. Zudem bildet das Gesetz damit die Basis für die Einführung einer Wertstofftonne. Mit dem Gesetz wird die Position der Kommunen gegenüber privaten Entsorgern bei den Zugriffsrechten auf lukrative Abfälle vermutlich gestärkt – letztere sollen beweisen müssen, dass sie ein wesentlich besseres Sammelsystem vorhalten können, um etwa für Papiersammlungen den Zuschlag zu bekommen.

dellen der Entsorgung innerhalb kommunaler Strukturen oder durch Auftragsvergabe an privatwirtschaftliche Dienstleister sind vier Modelle einer strategischen Neustrukturierung zu beachten. Diese sind:

1. Outsourcing bzw. Privatisierung
2. Rekommunalisierung
3. Öffentlich-Private-Partnerschaft
4. Interkommunale Kooperation

Es werden in der Studie daher diese vier Modelle exemplarisch untersucht. Im Rahmen des Forschungsdesigns wird hinterfragt, welche Handlungsmotive zu einer Neuorganisation führten, welche Alternativen und womöglich innovative Lösungen es aus Beschäftigtensicht im Kontext der vier Modelle gibt, wie die Qualität der Dienstleistung bzw. des Entsorgungsauftrages auf einem hohem Niveau sichergestellt werden kann und ein auskömmliches Wirtschaften sowie „Gute Arbeit“ für die Beschäftigten ermöglicht wird.

Folgende Forschungsfragen werden exemplarisch damit verbunden:

- Welche Motive stehen bei der Wahl der Modelle im Vordergrund der Entscheidungsfindung?
- Welche Erfahrungen konnten in den verschiedenen Entsorgungsmodellen und deren Ausgestaltung gesammelt werden?
- Welche Folgen sind für die Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter und die Qualität des Dienstleistungsangebotes damit verbunden?
- Gibt es belastbare Anzeichen dafür, dass eine Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft auszumachen ist und welche Rahmenbedingungen müssen vorliegen/geschaffen werden, um diesen Trend verstetigen zu können?

2 METHODIK

Um die Fragestellungen beantworten zu können und den Erkenntnisstand zu erweitern, wurde vom Forscherteam zunächst eine Grundlagenanalyse durchgeführt. In diesem Zuge konnten erste Trendaussagen zur Branche durch die Analyse sekundärstatistischer Daten, verschiedener Branchenreporte, diverser Stellungnahmen und gesetzlicher Grundlagen ermittelt werden. Darüber hinaus war es somit möglich, die Branche zu charakterisieren und im deutschen gesamtwirtschaftlichen Kontext darzustellen.

In einem folgenden Schritt wurden zwei explorative Expertengespräche mit Vertretern des VKU und BDE (Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser-, und Rohstoffwirtschaft e. V.) durchgeführt. Hierbei wurde bewusst darauf geachtet, dass sowohl der Vertreter der kommunalen Abfallunternehmen im VKU als auch der Verband der privaten Abfallunternehmen interviewt wurden, um beide Perspektiven und deren identifizierte Problemfelder in die Studie einfließen zu lassen. Diese Hinweise und Thesen sind in die Entwicklung der Interviewleitfäden für die Fallbeispiele eingeflossen und wurden somit auch von den Praktikern innerhalb der Unternehmen diskutiert.

Um die Vor- und Nachteile der entsprechenden Strategien im täglichen Geschäft untersuchen zu können, wurde die Auswahl von exemplarischen Fallbeispielen als sinnvoll erachtet. In Vorgesprächen mit ver.di und auf einem Workshop mit Belegschaftsvertretern der Branche bei den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) konnten vier unterschiedliche Entsorgungsmodelle identifiziert werden. Bei der Auswahl wurde neben der Rechtsstruktur auf eine Verteilung der Unternehmen auf das gesamte deutsche Bundesgebiet geachtet. Aufgrund der Kontakte von ver.di zu den Betriebsräten und Gewerkschaftssekretären konnte der Zugang zu den Untersuchungsfeldern vereinfacht werden.

Da eine einseitige Betrachtung der Fallbeispiele vermieden werden sollte, wurden die Geschäftsführung, der Betriebsrat/Personalrat und der betreuende Gewerkschaftssekretär interviewt. Durch die unterschiedliche Stellung der Interviewpartner (siehe Anhang 2) im Unternehmen – einmal auf der Arbeitgeber-/Managementseite und einmal auf der Arbeitnehmerseite – konnte die multiperspektivische Betrachtung der jeweiligen Unternehmensstrategie und die daraus resultierenden Arbeitsbedingungen gewährleistet werden.

Trotz mehrmaliger Anfragen waren jedoch nicht immer alle Akteure bereit, an dieser Studie teilzunehmen, sodass vereinzelt weniger Interviews pro

Fallbeispiel geführt wurden. Da die Qualität der anderen Interviews jedoch als hoch eingeschätzt werden kann, wurde auf weitere Ansprachen verzichtet. Um die Gesprächsführung während der Interviews zu vereinfachen und den Interviewer zu entlasten, wurden die Gespräche digital aufgezeichnet und im Nachhinein transkribiert. Mit dieser Vorgehensweise konnte sichergestellt werden, dass keine wichtigen Informationen verlorengehen.

Neben der Darstellung der Untersuchungsbeispiele ([Kapitel 6](#)) werden zuvor die rechtlich relevanten Herausforderungen ([Kapitel 4.3](#)) betrachtet. Anschließend werden die vier Tendenzmodelle grundsätzlich untersucht und die jeweiligen Stärken und Schwächen der Modelle vergleichend gegenübergestellt. Anhand einer Positiv-/Negativ-Liste für jedes Modell können beispielweise Träger der Mitbestimmung, Ratsmitglieder oder Gewerkschaftsvertreter in der Debatte auf lokaler Ebene ihr Meinungsbild schärfen, Erläuterungsfragen stellen und als Raster für den eigenen Meinungsfindungsprozess nutzen.

Nach der Darlegung der Fallbeispiele und einer zusammenfassenden Bewertung erfolgt eine systematische Bewertung der relevanten Einflussfaktoren auf die Branche und ihrer Entwicklungstendenzen. Dies geschieht anhand einer Trendexploration, die Faktoren unterschiedlicher Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigt und den Handlungsbedarf für Unternehmen und Vertreter der Mitbestimmung zu bewerten versucht. Neben den Schlussfolgerungen wird im Exkurs zudem als methodische Handlungshilfe auf die Szenariotechnik verwiesen, anhand derer sich Mitbestimmungsträger vor dem Hintergrund zukünftiger Herausforderungen ([Kapitel 7 – Trendexploration](#)) ihre eigene Strategiefindung besser entwickeln und umsetzen können.

3 RÜCKBLICK UND FORSCHUNGSSTAND

In der noch jungen Bundesrepublik übernahmen öffentliche Unternehmen zunehmend mehr Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge und wurden integrativer Bestandteil der nachkriegsdeutschen Wirtschafts- und Sozialordnung. Zu Beginn der 1980er Jahre gerieten die Betriebe aber zunehmend in die Kritik, weil sie häufig parteipolitisch instrumentalisiert würden und ihnen eine gegenüber privaten Anbietern defizitäre Effizienz unterstellt wurde. In diesem Kontext führte die durch die EU vorangetriebene Liberalisierungspolitik zu einer sukzessiven Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Dieser bis in die 1990er Jahre hineinreichende Prozess und seine Konsequenzen sind wissenschaftlich hinreichend erfasst.³ Die Bewertung des Deregulierungsprozesses verbleibt aber Gegenstand anhaltender Diskussionen, wie die divergierenden Positionen zeigen: So finden sich sowohl uneingeschränkte Befürworter der Liberalisierung (Hoffmeyer 2008), gemischte Bewertungen (Rahmeyer 2004) sowie Autoren, die die Liberalisierung als fehlgeschlagen ansehen (Heinze 2009).

In den letzten Jahren sind insbesondere die oftmals schlechten Arbeitsbedingungen der Angestellten von Privatunternehmen der Entsorgungswirtschaft in Kritik geraten. Durch die Übernahme kam es immer wieder zu Aufweichungen der tarifvertraglichen Strukturen, was wiederum zu Lohn- und Gehaltseinbußen der Beschäftigten führte. Diese Situation führt zu einer Zwei-Klassen-Struktur, bei der die Beschäftigten für die gleiche Arbeit unterschiedlich hoch entlohnt werden (keine soziale Nachhaltigkeit). In der Abfall- und Entsorgungswirtschaft gibt es jedoch einen Aufbruch, da seit Anfang 2009 ein Mindestlohn vereinbart wurde. Die Umstände können zu einer mangelnden Motivation der Beschäftigten und einer Verschlechterung der Dienstleistungsangebote führen, was sich dann wiederum negativ auf die Zufriedenheit der Kunden auswirkt. Auf Seiten der Bürger wächst eine zunehmend negative Haltung gegenüber den Privatisierungsmaßnahmen. Bürger beschwerten sich insbesondere über Kostensteigerungen und mangelnde Dienstleistungen. Zudem sind die Vorbehalte groß, da die meisten Bürger über Privatisierungsmaßnahmen nur unzureichend informiert wurden.

3 Exemplarisch dazu: Osthorst (2011); der Autor zeichnet in dieser Studie den Entscheidungsprozess und mögliche Konsequenzen der Deregulierung der Abfallwirtschaft in sieben deutschen Großstädten nach.

Die Daseinsversorgung hat in den deutschen Kommunen eine lange Tradition und ist ein historisch gewachsenes Gut, welches sich ausschließlich am Gemeinwohl der Städte orientieren sollte. Genau dieses „Gut“ sehen immer mehr Politiker in Gefahr, dabei ist ein funktionierendes und qualitatives, hochwertiges, lokales öffentliches Dienstleistungsangebot ein sehr wichtiger regionaler Standortfaktor und ist somit auch sehr relevant für die ansässige Wirtschaft.

Seit Beginn des 21. Jahrhunderts scheint sich eine Trendwende in der Verteilung zwischen öffentlicher und privatwirtschaftlicher Aufgabenerbringung zu vollziehen, wie eine gemeinsame Studie der Heinrich-Böll-Stiftung und des VKU zeigt. In dieser sollte durch eine flächendeckende Befragung aller entsorgungspflichtigen Körperschaften eruiert werden, ob sich zwischen 2004 und 2007 eine Veränderung in der operativen Ausführung der Abfallbeseitigung ergeben hat. Bei rund einem Viertel der befragten Kommunen musste im entsprechenden Zeitraum eine Entscheidung getroffen werden, wobei sich die Mehrheit dieser Fälle für ein „Insourcing“, also das Zurückholen zuvor ausgelagerter Aufgaben, entschied (Heinrich-Böll-Stiftung/VKS 2010). Auch wenn der beobachtete Zeitraum zu kurz ist, um empirisch fundiert von einem Paradigmenwechsel sprechen zu können, erwarten die Autoren doch eine Wende im Liberalisierungstrend. Dem steht eine Studie der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst & Young gegenüber, die in Zukunft vermehrte Aktivitäten der Kommunen in den Bereichen Privatisierung und Öffentlich-Private-Partnerschaften erwarten (Janetschek 2007).

Doch werden immer wieder Beispiele von Kommunen bekannt, die bereits ausgelagerte Dienste wieder in die kommunale Erledigung zurückholen oder in denen Öffentlich-Private-Partnerschaften eingegangen werden. Auch interkommunale Kooperationen sind ein optionales Zukunftsmodell.

Öffentlich wurde diese Entwicklung bereits unter dem Stichwort „Trend zur Rekommunalisierung“ (Scholle 2010) kommentiert, ohne dass dazu bisher belastbare Informationen vorliegen. Zudem sind durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz und das bevorstehende Wertstoffgesetz Änderungen der abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu erwarten, die z. T. zu erheblichen Auswirkungen auf die vielfach bereits langjährig etablierten Verwertungsstrukturen führen können.

Auf der Grundlage dieser Daten und im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 hat die Diskussion um Erfolg/Scheitern der Liberalisierungspolitik unter dem Stichwort der Rekommunalisierung wieder an Fahrt aufgenommen. So finden sich eine ganze Reihe von Beiträgen, die das Für und Wider einer Rückübertragung von Aufgaben der Daseinsvorsorge an die

Kommunen beleuchten (Bauer et al. 2012; Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen 2009; Candeias et al. 2009; Deutsche Bank 2013; Hypovereinsbank 2011; Libbe et al. 2011; Naumann 2011).

In diesen Beiträgen werden meist Liberalisierung und Rekommunalisierung zunächst auf theoretischer Ebene und ohne Differenzierung nach Aufgabenbereichen gegenübergestellt, um anschließend anhand eines konkreten Fallbeispiels den Realitätsgehalt der verschiedenen Argumente zu überprüfen. Demgegenüber gibt es aber auch eine Anzahl von Publikationen, die die Diskussion unter dezidiertem Bezug auf die Abfallwirtschaft führen (Beckers et al. 2012; Karpenstein 2009; Verbücheln 2009). Allen diesen Beiträgen ist allerdings gemein, dass in erster Linie die Konsequenzen für die Kommunen bzw. die Kommunalhaushalte untersucht werden. Bei Schaefer/Teuvsen (2012) werden darüber hinaus auch die Präferenzen der Medien einerseits und der Bürger andererseits in die Analyse mit einbezogen. Völlig unterbeleuchtet ist bisher allerdings die Perspektive der Beschäftigten geblieben. Nach Wissen der Verfasser existiert nur eine einzige Publikation (Matecki/Schulten 2013), die die tatsächlichen Auswirkungen der Privatisierung und potentiellen Folgen einer etwaigen Rekommunalisierung für die Beschäftigten in den Blick nimmt. Hinsichtlich der Frage, ob und welche Effekte die Rückübertragung von Aufgaben der Daseinsvorsorge zu den Kommunen für die Arbeitnehmer in der Abfallwirtschaft nach sich zieht, besteht damit noch ausgeprägter Forschungsbedarf. Auf die Frage, ob es einen Trend zur Rekommunalisierung bzw. zur Privatisierung gibt, lässt sich für die Bundesrepublik aus der Literatur nicht pauschal beantworten. Die derzeitigen Entwicklungen sind regional differenziert zu betrachten, da sie z.B. abhängig von der Größe und der wirtschaftlichen Situation einer Kommune sind. Mögliche Entscheidungskriterien ergeben sich also nicht abstrakt, sondern sind immer an konkreten Beispielen abzumachen.

4 ZUR LAGE DER BRANCHE UND ABGRENZUNGSPROBLEMEN

Die Commerzbank (Commerzbank AG 2014) geht in ihrem jüngsten Branchenbericht zur Abfallwirtschaft von 2014 von einem Gesamtumsatz von rund 35 Milliarden Euro im reinen Geschäft mit Sammlung, Beförderung und Zwischenlagerung von Abfällen aus. Grundlage dieser Berechnung der Commerzbank bietet die Umsatzsteuerstatistik. Allerdings schließt die zu Grunde gelegte Branchenbezeichnung „Entsorgungswirtschaft“ nur die privatwirtschaftlichen bzw. solche kommunal verbundenen Entsorgungsunternehmen ein, die durch die amtliche Umsatzsteuerstatistik erfasst werden. Rein kommunal organisierte Entsorgungsbetriebe sind nicht umsatzsteuerpflichtig, so dass diese in der Umsatzsteuerstatistik nicht berücksichtigt werden. Das Bundesumweltamt, BDE und VKU schätzen daher den Gesamtumsatz der Branche auf rund 50 Milliarden Euro mit etwa 250.000 Beschäftigten in allen diesbezüglich relevanten Wirtschaftszweigen (WZ).

Validere Zahlen lassen sich kaum herausfinden, da die Abfallwirtschaft, und deren Segmente, schwer einzugrenzen ist. Entsprechend der amtlichen Statistik, umfasst die Entsorgungswirtschaft die Wirtschaftszweige 37 „Abwasserentsorgung“, 38 „Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen, Rückgewinnung“ (Abfallwirtschaft) und 39 „Beseitigung von Umweltverschmutzungen und sonstige Entsorgung“.

Die Untergruppe „Rückgewinnung“ gehört gemäß der neuen Systematik der Wirtschaftszweige (WZ 2008) zur Entsorgungswirtschaft; nach der früheren Klassifikation (WZ 2003) wurde sie als „Recycling“ bezeichnet und dem Verarbeitenden Gewerbe zugeordnet. Aufgrund der schwer vornehmbaren Abgrenzung der Branche ist die Ermittlung offizieller Beschäftigtenzahlen schwer zugänglich. Entgegen der Schätzung des Bundesumweltamts, BDE und VKU weist die Bundesagentur für Arbeit für die relevanten Wirtschaftszweige etwa 197.600 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte auf, wobei der Großteil (mehr als 164.000 Beschäftigte) auf den in dieser Studie relevanten Wirtschaftszweig 38 entfällt (Bundesagentur für Arbeit 2016, Stand Juni 2015).

Prägend für die Struktur der gesamten Branche ist die fünfstufige Abfallhierarchie, die in der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie sowie im Kreislaufwirtschaftsgesetz kodifiziert ist: An erster Stelle rangiert die Abfallvermeidung, an zweiter folgt die unmittelbare Wiederverwendung (z. B. Pfandflaschen). An

dritter Stelle steht das Recycling, danach schließen sich die sonstige Verwertung (insbesondere Verbrennung zur Energiegewinnung und Kompostierung) sowie an letzter Stelle die klassische Entsorgung in Form der Beseitigung an (vorrangig Vernichtung durch Verbrennung, ferner die Verbringung auf Deponien).

Aktuell werden durch die Abfallwirtschaft in Deutschland bereits mehr als 50 Prozent der Siedlungs- und Produktionsabfälle, über 80 Prozent der Verpackungen und 86 Prozent der Bau- und Abbruchabfälle verwertet (VKU 2014).

Die Abfallwirtschaft unterliegt hierzulande in Teilen der Gemeinwohlorientierung. Schon aus seuchenhygienischen Gründen muss der Müll regelmäßig und zuverlässig eingesammelt, abtransportiert und verwertet bzw. beseitigt werden – und zwar unabhängig von den mitunter stark schwankenden Preisen für Sekundärrohstoffe und Verwertungskapazitäten. Meist decken die Erlöse aus den Sekundärprodukten durch die komplexe Aufbereitung in mehrstufigen Recyclingprozessen nicht einmal die Kosten der Abfallsammlung und -sortierung. Insofern muss für die Entsorgung gezahlt werden, was für den Hausmüll über kommunal erhobene Abgaben, für Verpackungsabfall (Duale Systeme) über Lizenzentgelte der Produzenten/Händler und für Industrie-/Gewerbeabfall durch Entgelte der Industrieunternehmen erfolgt.

Unternehmensstruktur

Die Abfallwirtschaft in Deutschland ist sehr heterogen strukturiert. Unter den privatwirtschaftlichen Unternehmen finden sich neben einer Vielzahl kleiner bis kleinster Unternehmen eine Handvoll bundesweit aktiver Großunternehmen und etwa 10 bis 20 familiengeführte, auf definierte Regionen konzentrierte, mittelgroße Betriebe (BDE 2016 sowie Commerzbank 2014). Letztgenannte konnten durch Konzentration auf ausgewählte Regionen eine gute Marktposition einschließlich einer funktionierenden Kooperation mit den Kommunen aufbauen. Die Klein- und Kleinstbetriebe – darunter auch zahlreiche Familienbetriebe – agieren auf eng abgegrenzten Märkten im Umkreis von max. 100 km. Besonders das reine Sammeln und Transportieren des Abfalls entwickelte sich angesichts enger Margen zu ihrer Domäne. In Zeiten boomender Rohstoffpreise gehen vermehrt prekäre „Ein-Mann-Betriebe“ an den Markt, die Altmetalle am Straßenrand auflesen und anschließend zum nächstgelegenen Schrottplatz transportieren.

Laut Auswertung der Commerzbank (2014) sind im Unternehmensregister mehr als 7.700 Unternehmen schwerpunktmäßig in der Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen sowie Rückgewinnung tätig. Bei etwa 7 Prozent von ihnen handelt es sich gemäß der Veröffentlichung „Öf-

fentliche Fonds, Einrichtungen und Unternehmen“ des Statistischen Bundesamtes um kommunale Unternehmen, überwiegend firmierend als GmbHs und Eigenbetriebe. Rund ein Drittel aller deutschen Kommunen verfügt über eine eigene Müllabfuhr, bei den anderen sind private Unternehmen mit der Müllsammlung beauftragt. Der umsatzmäßige Marktanteil kommunaler Unternehmen liegt deutlich höher als ihr Anteil an der Unternehmenszahl: Er beläuft sich in der Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen sowie Rückgewinnung auf rund 28 Prozent, zusammen mit 20 weiteren staatlichen Entsorgungsbetrieben sogar auf knapp 32 Prozent.

Insgesamt kamen 2012 61 Prozent aller gut 6.000 umsatzsteuerpflichtigen Entsorgungsunternehmen auf Jahresumsätze von maximal 1 Million Euro. Ihr umsatzsteuerpflichtiger Marktanteil summierte sich auf 30 Prozent. Ihnen standen gut 100 große Unternehmen mit mindestens 50 Millionen Euro Umsatz pro Jahr und einem Marktanteil von beinahe 54 Prozent gegenüber. Allein die 12 Größten unter ihnen, die alle mehr als 250 Millionen Euro pro Jahr umsetzen, vereinten ein Viertel des Gesamtumsatzes auf sich. Neben den Unternehmen in privatwirtschaftlicher Rechtsform existiert eine Reihe kommunaler Entsorgungsbetriebe, die sich überwiegend in der Hand von Stadt- und Landkreisen befinden.

Verbandsstruktur

Verband kommunaler Unternehmen

Im Jahr 2013 waren in den im VKU organisierten Kommunalunternehmen rund 65.400 Beschäftigte der Abfallwirtschaft tätig. Die kommunale Abfallwirtschaft erwirtschaftete einen Umsatz von 9,3 Milliarden Euro und investierte 935 Millionen Euro. Die kommunalen Unternehmen entsorgen nach Angaben des VKU jeden Tag rund 31.500 Tonnen Abfall.

Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft

Der BDE stellt mit 750 Mitgliedern die größte privatwirtschaftliche Arbeitgebervertretung in der Branche dar. Der BDE ist außerdem Tarifvertragspartei und vertritt die Privaten der Branche gegenüber den Gewerkschaften. Der Verband war zudem an der Einführung des Mindestlohns sowie einer betrieblichen Altersvorsorge beteiligt.

4.1 Beschäftigungszahlen und Lohnsituation

Derzeit sind entsprechend der WZ 38 Gruppe rund 164.000 Menschen (2015) in der Abfall- und Entsorgungswirtschaft beschäftigt. Für diese Gruppe gilt seit Anfang 2009 ein Mindestlohn, dieser betrug seit 2013 8,68 Euro. ver.di hat sich mit der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) und dem BDE auf die Verlängerung und die Erhöhung des Mindestlohns in der Abfallwirtschaft geeinigt. Zum 1. Juli 2015 wurde dieser auf 8,94 Euro pro Stunde sowie auf 9,10 Euro pro Stunde ab dem 1. Januar 2016 erhöht. Die Allgemeinverbindlichkeit wurde beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales beantragt. Vom Mindestlohn profitieren rund 20.000 Beschäftigte in der Branche. Der Tarifvertrag der im BDE organisierten Arbeitgeber liegt wie ein Auszug aus dem TVöD-E bei (Tabelle 14 und Tabelle 15). Abbildung 1 zeigt die deutschlandweite Tarifbindung im Bereich des Transports und der Sammlung von Restabfall. Dabei zeichnet sich durch die rot dargestellten Bereiche ab, dass vor allem in Ostdeutschland und im ländlichen Raum häufig eine Tarifbindung sowohl an den TVöD als auch an den BDE fehlt. Dies lässt sich u. a. darauf zurückführen, dass bspw. Regionen wie das Ruhrgebiet traditionell über eine stärker ausgebaute Sozialpartnerschaft als der ländliche Raum und Ostdeutschland verfügen. Solche bundesweiten Disparitäten in den Tarifstrukturen stellen jedoch keine Besonderheit der Abfallwirtschaft dar, sondern sind in ähnlicher Weise auch in anderen Branchen vorzufinden.

Im öffentlichen Bereich sind die Arbeitgeber im Bereich der VKA organisiert und die Arbeitnehmer werden nach „TVöD-E – Besonderer Teil Entsorgung“ entlohnt, was zurzeit dem TVöD der kommunalen Arbeitgeber entspricht. Die volle Arbeitszeit beträgt dabei, je nach Bundesland, 39 bis 40 Wochenstunden. Ein ausgelernter Arbeiter verdient dabei mindestens rund 13 Euro pro Stunde (Bruttoeinstiegsgehalt 2.096 Euro). Die Tarifsituation stellt sich in der Branche aber sehr unterschiedlich dar: Während auch von „Dumping-Löhnen“ im privaten Bereich die Rede ist, spricht die Hans-Böckler-Stiftung in der Tarifübersicht 2013 von 24 verschiedenen Tarifverträgen bei den privaten Abfallentsorgern, bei denen keine Einstiegsgruppe unter einem Stundenlohn von 10 Euro liegt. Unter diese privaten Tarifverträge fallen 70.000 Beschäftigte. Zudem verpflichteten sich 2012 die drei großen Unternehmen Sita, Veolia und Remondis alle Zeitarbeiter in den Tarifvertrag zu übernehmen. Generell lässt sich aber folgern, dass in Abhängigkeit zur Eingruppierungsproblematik die Entlohnung für vergleichbare Tätigkeiten im Tarifvertrag des BDE bis zu 20 Prozent unter dem des TVöD-E liegen kann (Quelle: Interview ver.di Dortmund).

Abbildung 1

Karte zur Tarifbindung

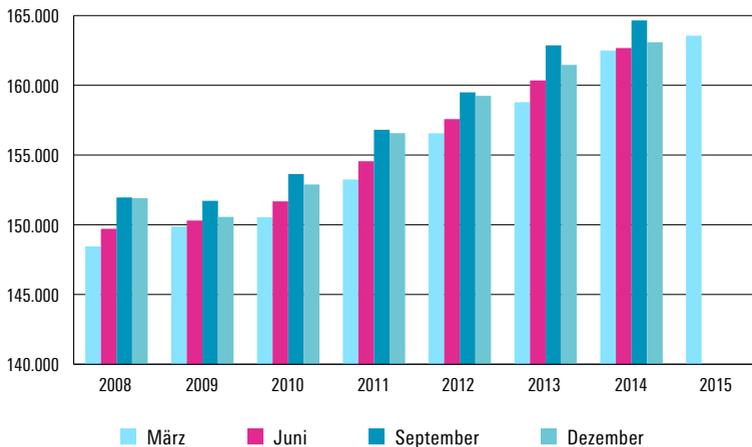


Tarifbindung Sammlung und Transport Restabfall

Quelle: ver.di 2012, S. 12

Im Jahr 2015 sind – wie [Abbildung 2](#) verdeutlicht – insgesamt 164.279 Personen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Bereich Abfallwirtschaft (gemäß Wirtschaftsabteilungen und Gruppen der WZ 2008, Gruppierung 38: Sammlung, Abfallbeseitigung, Rückgewinnung) nachgegangen. Die Frauenquote liegt in etwa bei 16 Prozent. Zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kommen außerdem noch 16.233 geringfügig Beschäftigte hinzu, in diesem Bereich liegt die Frauenquote mit rund 34 Prozent deutlich höher. 92 Prozent der Beschäftigten arbeiten in Vollzeit. Derzeit gibt es rund 3.600 Auszubildende im Bereich der Abfallentsorgung (Bundesagentur für Arbeit 2016). Bemerkenswert ist, dass entgegen vieler Mutmaßungen, die Einführung des Mindestlohns keine negativen Auswirkungen

Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2008 bis 2015



Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2015

auf das Beschäftigungsniveau hatte. Im Gegenteil, es ist seit 2009 ein kontinuierlicher Beschäftigungsanstieg zu verzeichnen, der nicht durch die Einführung des Mindestlohns unterbrochen wurde.

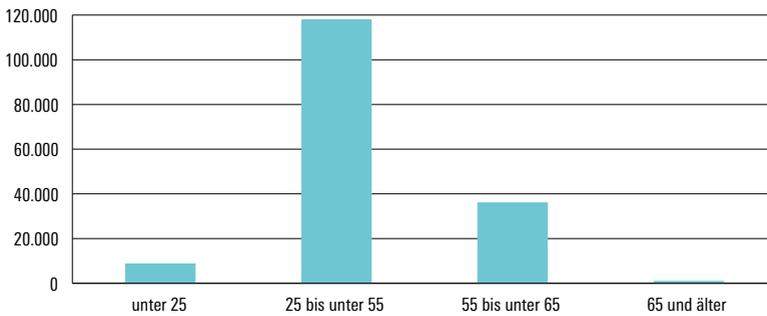
Die in [Abbildung 3](#) dargestellte Altersstruktur zeigt auf, dass in den nächsten zehn Jahren etwa 20 Prozent der Beschäftigten in den Ruhestand gehen werden. Auf die Herausforderungen wird später noch einzugehen sein.

Allerdings sind auch über 50 Prozent der Beschäftigten zwischen 16 und unter 50 Jahren alt und bleiben dem Wirtschaftszweig somit theoretisch noch über Jahre erhalten. Leider konnte über das statistische Bundesamt keine Aufschlüsselung nach differenzierten Alterskohorten ermittelt werden.

[Abbildung 4](#) verdeutlicht, dass fast zwei Drittel der Beschäftigten als Fachkräfte tätig sind. Die zweitgrößte Gruppe ist die der Helfer, die rund ein Viertel stellen, die restlichen Beschäftigten sind als hochqualifizierte Experten und Spezialisten tätig. Dabei sind Helfer- und Anlerntätigkeiten als solche definiert, für die keine berufliche Ausbildung oder lediglich eine einjährige Ausbildung von Nöten ist. Für die Tätigkeit als Fachkraft wird eine mindestens zweijährige Berufsausbildung oder ein berufsqualifizierender Abschluss einer Berufsfach- oder Kollegschule benötigt. Erwerbstätige, die als Spezialisten tä-

Abbildung 3

Altersstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

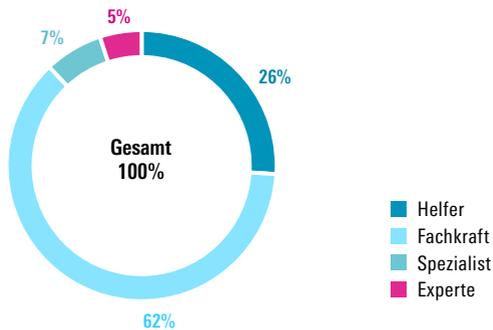


Anmerkung: Stand Juni 2015

Quelle: eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit 2016

Abbildung 4

Position der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten

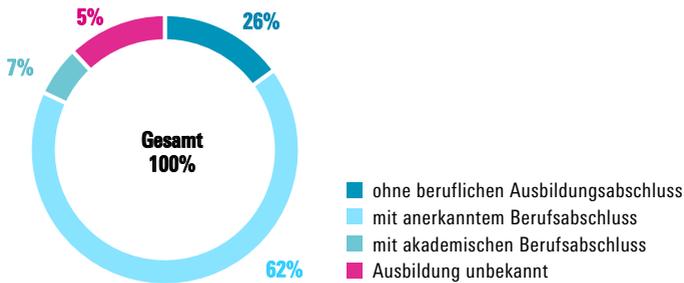


Anmerkung: Stand Juni 2015

Quelle: eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit 2016

tig sind, haben eine Meister- oder Techniker Ausbildung bzw. einen gleichwertigen Fachschul- oder Hochschulabschluss. Möglich ist auch der Abschluss einer Fach- oder Berufsakademie oder ein Bachelorabschluss einer Hochschule. Experten üben hingegen hochkomplexe Tätigkeiten aus, für die ein mindes-

Qualifizierung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten



Anmerkung: Stand Juni 2015

Quelle: eigene Darstellung nach Bundesagentur für Arbeit 2016

tens vierjähriges abgeschlossenes Hochschulstudium notwendig ist (Paulus/Mathes 2013, S. 11). Betrachtet man das in [Abbildung 5](#) aufgezeigte Qualifizierungsniveau der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Abfallbranche, haben nur 6 Prozent der Beschäftigten einen akademischen Berufsabschluss. Rund 67 Prozent haben einen anerkannten Berufsabschluss. Wohingegen bei 15 Prozent ein beruflicher Ausbildungsabschluss komplett fehlt, bei weiteren 12 Prozent ist die Ausbildung unbekannt. Werden berufliche Position und Qualifizierung miteinander verglichen, fällt auf, dass obwohl nur 15 Prozent keinen beruflichen Abschluss haben, etwa ein Viertel als Helfer tätig ist, und damit rund 10 Prozent der als Helfer beschäftigten Personen unter ihrem Qualifikationsniveau angestellt sind. Ein gegensätzliches Bild zeigt sich bei den 12 Prozent Spezialisten und Experten, für deren Tätigkeiten zum Großteil ein akademischer Abschluss benötigt wird, welchen jedoch nur 6 Prozent der Beschäftigten aufweisen können. Erklären lässt sich dies möglicherweise durch den hohen Grad der Quereinsteiger, der diese Branche kennzeichnet.

Konjunkturelle und allgemeine Einflüsse

Der Einfluss der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auf die Branche ist unterschiedlich. Im Bereich von Gewerbe- und Industriemüll ist der Einfluss konjunkturell bedingt hoch, im Segment der Hausmüllentsorgung hingegen gering. Die Abfallmengenentwicklung bei den Haushalten ist unter anderem abhängig von den Produktstrategien der Konsumgüter-Hersteller und dem

Konsumverhalten, das wiederum von der Einkommens- und Lebenslagesituation der Haushalte und Verbraucher abhängig ist. Bei den Konsumgüterherstellern ist ein Trend zu erkennen, die „Umschlagshäufigkeiten“ durch kürzere Lebenszyklen ihrer Produkte zu erhöhen. Produkte werden immer häufiger nicht mit dem Ziel hergestellt, dass sie lange halten sollen, sondern vielmehr ist die Zielsetzung der Hersteller, dass die Produkte möglichst häufig durch neue ersetzt werden. Auch die ständig wechselnden Modetrends von Kleidung bis hin zu Möbeln sollen den Lebenszyklus verringern und insgesamt zu einer immer stärkeren Nachfrage führen. Bei Lebensmitteln ist ein Trend zu Fertigprodukten sowie Produkten mit kleineren Abfüllmengen festzustellen. Hierdurch erhöht sich die Abfallmenge. Das Konsumverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher wird zudem nicht unerheblich von den Produktstrategien beeinflusst (Lindenberg 2015).

Vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage nach Sekundärrohstoffen wird die Recyclingbranche nach Einschätzung der Commerzbank AG (2014) in den kommenden Jahren Umsatzzuwächse verzeichnen können. Wachstumschancen für das Recycling bietet die Einführung der Wertstofftonne durch die Einbeziehung von verpackungsähnlichen Wertstoffen, die bisher im Hausmüll entsorgt wurden.

4.2 Entwicklung des Abfallaufkommens

Tabelle 1 zeigt einen Auszug aus der Erhebung der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung zum Hausmüll, die durch die obersten Abfallbehörden der Bundesländer erhoben wird. Als Hausmüllabfälle gelten dabei ausschließlich bestimmte Abfallarten, die in der Abfallverzeichnisverordnung in Kapitel 20 (Siedlungsabfälle) und Gruppe 1501 (Verpackungen) aufgeführt werden. Diese Abfälle wurden durch eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der obersten Abfallbehörden der Länder, des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Umweltbundesamtes und der statistischen Ämter als überwiegend haushaltstypisch definiert. Sie fallen bei den privaten Haushalten an und werden im Rahmen der öffentlichen Müllabfuhr und der Dualen Systeme eingesammelt.

In der Statistik sind für die Elektroaltgeräte lediglich Zahlen für 2004 und 2005 vorhanden, was darauf zurückzuführen ist, dass ab 2006 durch das ElektroG die Produktverantwortung und somit die Zuständigkeit für Rücknahme und Entsorgung auf die Hersteller der Elektrogeräte übertragen wurde. Da teilweise aber noch immer Elektrogeräte von den Kommunen angenommen

Tabelle 1

Entwicklung der Haushaltsabfälle 2004–2014 in 1.000 Tonnen

Abfallarten	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Haus- und Sperrmüll	17.046	16.777	16.687	16.442	16.097	16.238	16.088	16.004	15.573	15.465	15.518
Hausmüll, hausmüllähnliche Gewerbeabfälle	14.452	14.328	14.238	14.087	13.797	13.844	13.715	13.584	13.213	13.118	13.171
Sperrmüll	2.593	2.450	2.449	2.355	2.300	2.394	2.373	2.420	2.360	2.347	2.348
getrennt erfasste organische Abfälle	8.411	8.337	8.450	8.780	8.743	9.097	8.780	9.083	9.096	9.056	9.832
Abfälle aus der Biotonne	4.121	4.083	4.150	4.215	4.212	4.325	4.204	4.350	4.359	4.292	4.603
Biologisch abbaubare Abfälle (Garten-, Parkabfälle)	4.290	4.254	4.300	4.565	4.531	4.772	4.575	4.733	4.737	4.764	5.229
getrennt gesammelte Wertstoffe	11.571	11.666	12.037	11.973	11.721	11.690	11.725	12.011	11.918	11.951	12.046
Glas	2.127	1.995	1.998	1.952	1.910	1.899	1.911	1.956	1.909	1.908	1.878

Abfallarten	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
gemischte Wertstoffe/Verpackungen (inkl. Leichtverpackungen), Verbunde	2.376	2.462	2.515	2.455	2.463	2.480	2.526	2.597	2.570	2.619	2.649
Papier, Pappe, Karton (PPK)	5.866	5.926	6.132	6.159	6.007	5.879	5.875	5.967	5.838	5.793	5.809
Metalle	409	375	313	280	247	285	272	262	253	261	261
Holz	589	730	880	933	936	990	995	1.064	1.122	1.157	1.223
Kunststoffe	128	83	108	98	59	58	46	62	126	100	102
Textilien	82	96	92	96	100	99	100	103	100	113	124
Elektroaltgeräte	303	307
sonstige Abfälle	254	162	163	162	162	196	189	98	135	151	159
sonstige gefährliche Abfälle	44	41	43	42	60	63	60	45	49	48	52
sonstige nicht gefährliche Abfälle	209	122	120	120	102	132	129	53	87	103	107
Insgesamt	37.584	37.249	37.337	37.357	36.723	37.220	36.782	37.196	36.722	36.624	37.554

Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2016a

werden, liegen bisher keine bundeseinheitlichen Angaben und statistischen Werte zur Menge der Elektroaltgeräte vor.

Zudem ist zu beachten, dass aufgrund der regional unterschiedlichen Organisation der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung in den Haushaltsabfällen unterschiedlich viele hausmüllähnliche Gewerbeabfälle (sog. Geschäftsmüll) enthalten sind (Statistisches Bundesamt 2012).

Anhang 1 gibt Auskunft darüber, welche genauen Abfallarten unter den Kategorien der Tabelle auf Grundlage des Europäischen Abfallverzeichnisses (EAV) gemäß der Abfallverzeichnisverordnung (AVV) vom 10.12.2001⁴ zu verstehen sind.

Wird die Entwicklung von Haus- und Sperrmüll in den letzten zehn Jahren betrachtet, wird eine rückläufige Entwicklung erkenntlich. Diese resultiert vor allem aus einem verringerten Aufkommen von Hausmüll und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen mit einer Abnahme von 14,5 Millionen Tonnen im Jahr 2004 auf 13,2 Millionen Tonnen im Jahr 2014, wohingegen die Werte des Sperrmülls relativ konstant geblieben sind.

Im Gegensatz zur Abnahme bei Haus- und Sperrmüll ist bei den getrennt erfassten organischen Abfällen im Zeitraum von 2004 bis 2014 eine Zunahme von über 1,4 Millionen Tonnen zu verzeichnen. Dabei ist diese weniger auf die Biotonne zurückzuführen, die in immer mehr Kommunen eingeführt wurde, sondern eher auf eine Steigerung des Aufkommens von biologisch abbaubaren Abfällen wie Garten- und Parkabfällen.

Auch bei den getrennt gesammelten Wertstoffen ist ein – wenn auch mit 0,5 Tonnen deutlich geringerer – Anstieg zu erkennen. Bei Papier, Pappe und Karton, die den mengenmäßig größten Anteil an den Wertstoffen ausmachen, ist ein leichter Rückgang zu verzeichnen, ebenso bei Glas. Ein wachsendes Aufkommen zeigt sich hingegen bei den gemischten Verpackungen und Verbundverpackungen sowie bei Holz, Textilien und Metall. Die Kunststoffmengen haben sich, abgesehen von kleinen Schwankungen, relativ konstant entwickelt.

Bei den sonstigen nicht gefährlichen Abfällen konnte mehrere Jahre ein abnehmender Trend verzeichnet werden, in den letzten Jahren zeigt sich hingegen wieder eine Zunahme der Abfallmengen, wohingegen bei den sonstigen gefährlichen Abfällen von einer minimalen Zunahme der Mengen gesprochen werden kann.

⁴ Die 2015 beschlossene Novellierung der AVV lag zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie noch nicht in ihrer amtlichen Fassung vor (BMUB 2015).

Wird die gesamte Menge des haushaltstypischen Abfalls in der Zeitreihe von 2004 bis 2014 betrachtet, lassen sich im Zeitverlauf zwar einige Schwankungen ausmachen, dennoch ist die Gesamtmenge 2014 fast identisch mit der im Jahr 2004. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass Zunahmen in einigen Bereichen durch Abnahmen in anderen Bereichen ausgeglichen werden, sodass die Abfallmenge in den zehn Jahren im Mittel relativ konstant war.

Selbiges zeigt sich auch im Aufkommen von Hausabfällen je Einwohner, welches in [Tabelle 2](#) dargestellt ist. Auch dieses hat sich zwischen 2004 und 2014 nur geringfügig verändert und ist leicht angestiegen. Dabei ist die Entwicklung durch einige Schwankungen in der Zeitreihe gekennzeichnet.

Deutliche Veränderungen hat es hingegen bei der Beseitigung und Verwertung von Abfällen gegeben, die in [Tabelle 3](#) und [4](#) dargestellt sind. Bei der Beseitigung von Abfällen konnte eine Abnahme um 8,0 Millionen Tonnen verzeichnet werden. Im gleichen Zeitraum nahm die Menge der Abfälle, die beim Erstempfänger verwertet wurden, um fast den gleichen Wert zu (7,9 Millionen Tonnen). Nahm die Entsorgung 2004 noch einen Anteil von 43 Prozent ein, sind es 2014 nur noch 22 Prozent. Die Bedeutung der Verwertung nahm hingegen deutlich zu: Wurden 2004 noch 57 Prozent weiter verwertet, sind es 2014 bereits 78 Prozent.

Tabelle 2

Aufkommen in Haushaltsabfällen in kg

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
456	452	454	454	448	455	450	463	456	453	462

Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2016a

Tabelle 3

Beim Erstempfänger entsorgte Haushaltsabfälle in 1.000 Tonnen

2004	2005	2006	2007	2008	2009
16.2889	15.547	15.582	15.396	14.986	14.605
2010	2011	2012	2013	2014	
14.421	13.971	11.782	9.697	8.280	

Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2016a

Beim Erstempfänger verwertete Haushaltsabfälle in 1.000 Tonnen

2004	2005	2006	2007	2008	2009
21.287	21.702	21.750	21.961	21.737	22.615
2010	2011	2012	2013	2014	
22.361	23.225	24.940	26.927	29.274	

Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2016a

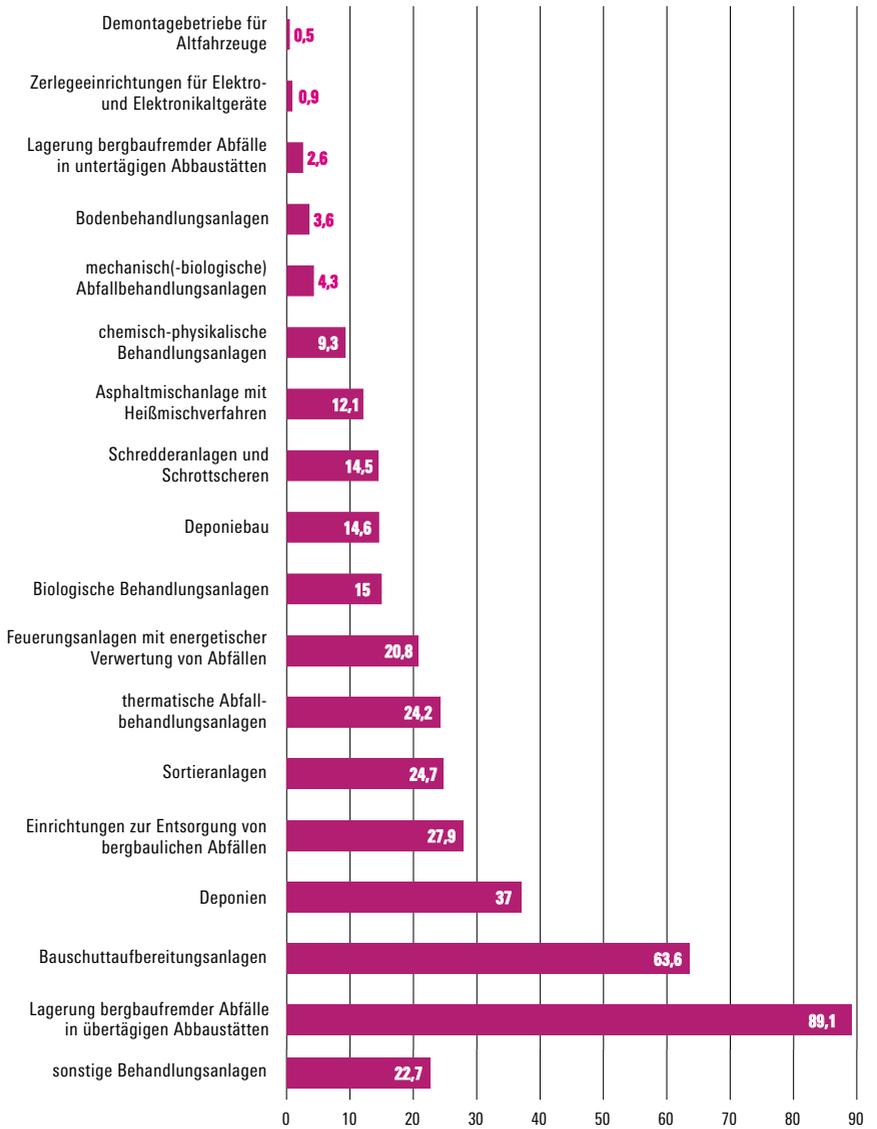
Entsorgungsanlagen und Deponien

Abbildung 6 gibt Auskunft über Art und Anzahl unterschiedlicher Entsorgungsanlagen und Deponien in Deutschland. In Deutschland gibt es insgesamt rund 15.000 Abfallentsorgungsanlagen, darunter befinden sich 3.100 Anlagen für gefährliche Abfälle, 2.000 biologische Behandlungsanlagen, 2.950 Anlagen zur Lagerung von bergbaufremden Abfällen in übertägigen Abbaustätten, 1.146 Deponien und 2.172 Bauschuttzubereitungsanlagen. Die meisten der Anlagen stehen in Bayern (4.902), die wenigsten in Bremen (42). Deutschland importierte 2012 5.881.000 Tonnen Abfall, mit 30 Prozent kam der Großteil der Abfallmengen aus den Niederlanden, (1.917.000 Tonnen) exportiert hingegen wurden 1,8 Millionen Tonnen Abfall. Seit 2009 ist die Anzahl von importiertem Abfall kontinuierlich gesunken von 7,6 Millionen Tonnen auf 5,9 Millionen Tonnen (Statistisches Bundesamt 2015, Stand 2014).

4.3 Rechtliche Rahmenbedingungen

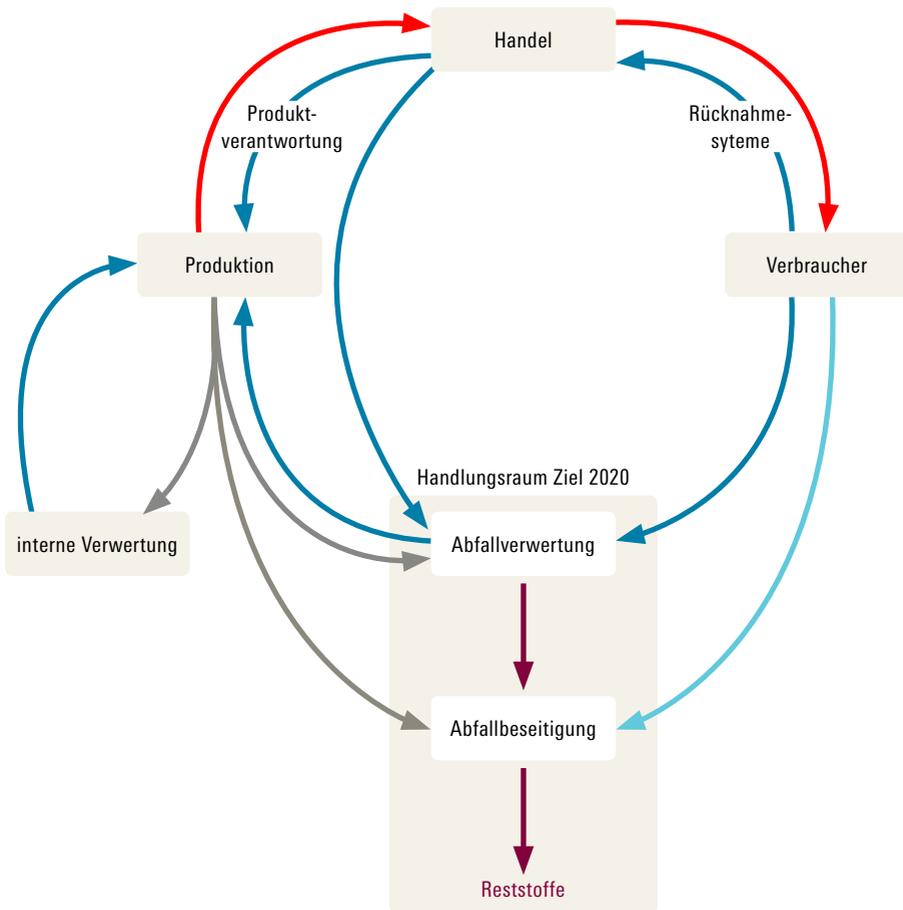
Zentrales Anliegen der Abfallpolitik auf nationaler und europäischer Ebene ist es, Abfälle zu vermeiden und zu verwerten, um natürliche Ressourcen zu schützen. Mittelfristiges Ziel ist es, alle Siedlungsabfälle umweltverträglich zu verwerten. Dazu bedarf es neben technischen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen auch rechtlicher Weichenstellungen, die nachfolgend erläutert werden. Diese Bedingungen haben erhebliche Auswirkungen auf die Branche, der Verantwortungs- und der Aufgabenteilung in der gesamten Entsorgungs- und Verwertungskette. Das Leitbild der deutschen Abfallpolitik mit seinem zentralen Nachhaltigkeitsziel zeigt **Abbildung 7**.

Entsorgungsanlagen und Deponien (in 100.000 Tonnen)



Quelle: eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt 2015

Leitbild der deutschen Abfallpolitik



- Siedlungsabfälle
- Produktionsabfälle
- Wertstoffe
- Produkte
- Reststoffe

Quelle: Bundesumweltministerium 2012

Am 01.06.2012 trat *Das Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen*, kurz: Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in Kraft. Damit wurde die EU-Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG, AbfRRL) in nationales Recht umgesetzt und das bestehende deutsche Abfallrecht modernisiert.

Der Fokus lag auf einer nachhaltigen Verbesserung des Umwelt- und Klimaschutzes, der Ressourceneffizienz sowie der Stärkung der Abfallvermeidung und des Recyclings. Außerdem sollte durch die Übernahme EU-rechtlicher Begriffe sowie die nähere Erläuterung zentraler Regelungen die rechtsichere Anwendung des Gesetzes erleichtert werden (BMUB 2012).

4.3.1 Das Kreislaufwirtschaftsgesetz

Neuregelungen

Das KrWG gleicht den Begriff „Abfall“ an die europäische Abfallrahmenrichtlinie an und erweitert ihn. Demnach beschränkt sich der Begriff „Abfall“ nicht nur auf bewegliche Sachen, sondern umfasst nun „alle Stoffe und Gegenstände“, derer sich ein Besitzer entledigt (§ 3 Abs. 1 KrWG). Ausgenommen hiervon bleiben Stoffe bzw. Gegenstände wie z. B. Tierkadaver, die nicht durch Schlachtung zu Tode gekommen sind, Kernbrennstoffe und sonstige radioaktive Stoffe sowie Kampfmittel.⁵

Neu ist zudem die Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukt, letzteres fällt nicht unter das Abfallrecht. Demnach ist ein Stoff ein Nebenprodukt⁶ i. S. v. § 4 KrWG, wenn es bei einem Herstellungsverfahren eines anderen Stoffes oder Produktes anfällt und nicht Hauptzweck des Herstellungsverfahrens ist. Des Weiteren muss eine Weiterverwertung des Stoffes sichergestellt sein. Außerdem muss der Stoff „direkt“ verwendbar und seine Weiterverwendung rechtmäßig sein. Dies ist dann der Fall, wenn die Verwendung die jeweiligen Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen erfüllt und keine schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt hat (Regierungspräsidium Darmstadt o.J.).

Eine neue Vorschrift definiert ferner das Ende der Abfalleigenschaft, § 5 KrWG. Somit verliert ein Stoff oder Gegenstand seine „Abfalleigenschaft“

⁵ vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 2, Nr. 5, Nr. 14 KrWG.

⁶ Als Nebenprodukt werden Hochofenschlacke, Tierfutter, Holzreste für Spanplatten oder für die Papierherstellung verstanden (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007, S. 10).

und fällt nicht mehr unter das Abfallrecht, wenn dieser ein Verwertungsverfahren durchlaufen hat, somit unschädlich ist, einer neuen Nutzung zugeführt werden kann und ein Markt bzw. eine Nachfrage vorhanden ist (Umweltbundesamt 2013).

Abfallhierarchie

Die vorherige 3-stufige Hierarchie (Vermeidung – Verwertung – Beseitigung) wird durch eine 5-stufige Abfallhierarchie ersetzt. Demnach gilt entsprechend § 6 Abs. 1 Nr. 1 bis 5 KrWG folgende Rangordnung:

1. Vermeidung
2. Vorbereitung zur Wiederverwertung
3. Recycling
4. Sonstige (insbesondere energetische) Verwertung
5. Beseitigung

Ausgehend von oben genannter Rangfolge ist die Maßnahme zu wählen, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistet. Der Vorrang der Verwertung von Abfällen kann entfallen, wenn die Beseitigung der Abfälle den Schutz von Mensch und Umwelt besser sicherstellt als etwa Recyclingmöglichkeiten.

Um die Auswirkungen auf Mensch und Umwelt umfänglich betrachten zu können ist lt. Gesetz der ganze Lebenszyklus des Abfalls zugrunde zu legen⁷. Darüber hinaus sind die technischen Möglichkeiten, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die sozialen Folgen der Maßnahmen zu berücksichtigen.

Überlassungs- und Anzeigenpflicht

§ 17 KrWG regelt wie zuvor § 13 KrW-/AbfG (Abfallwirtschaftsgesetz) die Überlassungspflichten für Abfälle. Demnach sind Erzeuger und Besitzer von Abfällen aus privaten Haushalten dazu verpflichtet, diese dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Rahmen seiner Daseinsvorsorge zu überlassen. Eine Ausnahme würde gelten, wenn private Haushalte selbst in der Lage wären, die Abfälle auf ihrem Grundstück einer Verwertung zuzuführen, wie z. B. durch Bioabfallkompostierung im eigenen Garten. Zur Überlassungspflicht kommen auch Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen wie z. B. Industrie(alt-)metalle hinzu, soweit Erzeuger und Besitzer diese nicht in eigenen Anlagen beseitigen.

⁷ Vgl. § 6 Abs. 2 S. 2 KrWG.

In § 17 Abs. 2 Nr. 1 – Nr. 4 KrWG werden Ausnahmen der Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aufgeführt. So z. B. bei der verordneten oder freiwilligen Rücknahme durch Hersteller und Verreiber, bei gemeinnützigen und gewerblichen Sammlungen⁸. Zudem ist die Ausnahme der Überlassungspflicht hinsichtlich gewerblicher Sammlungen an eine Bedingung gekoppelt: Demnach kann gewerblichen Sammlungen der Vorrang erteilt werden, wenn die öffentlich-rechtlichen Interessen einer solchen Sammlung nicht entgegenstehen⁹. Das KrWG definiert die „öffentlich-rechtlichen Interessen“ dahingehend, dass

- Funktionsfähigkeit
- Planungssicherheit und
- Organisationsverantwortung

des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers geschützt bzw. durch die gewerblichen Sammlungen nicht gefährdet werden. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und der Organisationsverantwortung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers ist dann anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird (Thärichen 2012, S. 4 ff.).

Dies gilt nicht, wenn die vom gewerblichen Sammler angebotene Sammlung wesentlich leistungsfähiger ist als die, die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger oder dem von ihm beauftragten Dritten durchgeführt wird. Dabei sind bei der Beurteilung folgende Kriterien zu Grunde zu legen:

- Qualität und Effizienz der Sammlung,
- der Umfang und die Dauer der Abfallerfassung und
- deren Verwertung sowie
- die gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit¹⁰.

Ferner sind gewerbliche und gemeinnütze Sammler gemäß § 18 KrWG dazu verpflichtet, ihre Sammlung spätestens drei Monate vor der beabsichtigten Aufnahme bei der zuständigen Behörde anzuzeigen.

8 Vgl. § 3 Abs. 18 KrWG.

9 Vgl. § 17 Abs. 2 Nr. 4 KrWG.

10 Beispiel: „Eine höhere gemeinwohlorientierte Servicegerechtigkeit des gewerblichen Sammlers bestünde beispielsweise, wenn er bei den privaten Haushalten Holsysteme anbietet, die Kommune stattdessen nur Bringsysteme“ (IHK Karlsruhe o.J.).

Die Anzeige einer gewerblichen Sammlung umfasst folgende Angaben:

- Größe und Organisation des Unternehmens,
- Art, Ausmaß, Dauer, größtmöglicher Umfang und Mindestdauer der Sammlung,
- Art, Menge und Verbleib der gesammelten Abfälle,
- Darlegung der Verwertungswege der gesammelten Abfälle und
- Darlegung der Verwertungsgewährleistung.

Die Anzeige einer gemeinnützigen Sammlung umfasst gem. § 18 KrWG Angaben über die Größe und Organisation des gemeinnützigen Trägers sowie Angaben über Art, Ausmaß und Dauer der Sammlung.

Jedoch kann die Behörde weitere Unterlagen und Darlegungen verlangen. Eine gesetzlich festgelegte Formvorschrift für die Anzeigen besteht derzeit noch nicht. Den Behörden ist insoweit selbst überlassen, wie sie das Anzeigeverfahren organisieren – beispielsweise mit Formularvorlagen auf den jeweiligen Internetseiten der Behörden, die die im Gesetz genannten Anforderungen erfüllen.

Auswirkungen und Positionen von Akteuren

Bei einer gesetzlichen Neuregelung wie im Falle des KrWG treten Interessensgegensätze offen zu Tage.

Nachfolgend werden die Stellungnahmen und Positionen unterschiedlicher Verbände und Institutionen gegenüber gestellt, da diese die „Bruchstellen“ zwischen kommunaler Vorsorge, öffentlichen Interessen und den kommerziell privatwirtschaftlichen Marktteilnehmern sehr gut skizzieren.

Private Entsorgungswirtschaft

- Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft (BDE)
- Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung (bvse)
- Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen (BDSV)
- Verband Deutscher Metallhändler (VDM)

Die Verbände befürchten in ihren Stellungnahmen die Verdrängung privater Sammler vom Markt, obwohl nach Einschätzung von BDE und BDSV die Kommunen den Recyclingstandard privater Entsorger nicht erreichen. Gerade im Bereich der Sammlung von Altmetallen und Alttextilien wird mit einer steigenden Anzahl von Untersagungen gerechnet, da die Kommunen auf

den anziehenden Markt reagieren und hier ein eigenes Betätigungsfeld identifizieren.

In rechtlicher Hinsicht sehen die verbandlichen Vertreter der privaten Entsorgungswirtschaft das Kernproblem dahin gehend, dass die für das Anzeigeverfahren zuständige Behörde durch Landesrecht festgelegt wird. So sind die unteren Abfallbehörden zuständig, obwohl diese vielfach personell, rechtlich oder organisatorisch eng mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern verflochten seien. Nach Einschätzung der Verbände der privaten Entsorgungswirtschaft ist das Neutralitätsgebot durch die Zuständigkeitsregelung verletzt.

Ferner entstehen Probleme bei der Vergabe, da Behörden von der Prämisse ausgehen, dass das Anzeigeverfahren praktisch ein „Genehmigungsverfahren“ darstelle. Außerdem forderten Behörden Unterlagen und Nachweise, die kaum zu erbringen seien, so z. B. die Darlegung der Abfallverwertung. Private Sammler aber geben ihre gesammelten Abfälle in „fremde“ Verwertungsanlagen, über deren Verwertungsmethoden etc. sie keine Kenntnis besitzen und demnach auch keine Darlegung erbringen können.

Darüber hinaus und ohne konkrete Tatsachen zu benennen, argumentieren die Verbände, dass die Behörden ein der gewerblichen Sammlung entgegenstehendes öffentliches Interesse pauschal formulieren und ihre Untersagungen aussprechen.

Kleinsammler

- Interessengemeinschaft der Altkleider-, Altpapier- und Schrotthändler (IGAS)
- Bundesrat der Jenischen
- Zentralrat Deutscher Sinti und Roma

Die durch den Behördenvollzug betriebene Marktverdrängung der Kleinsammler sorge für eine Verschlechterung der Qualität und Quantität des Recyclings, da Kleinsammler mit Blick auf den angebotenen Sammelservice und die intensive Selektion der werthaltigen Abfälle wesentlich leistungsfähiger arbeiteten als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger. Die Interessensvertreter der Kleinsammler berichten, – wie auch die der privaten Entsorgungswirtschaft – dass die Behörden eine aus ihrer Sicht nicht erbringbare Fülle von Unterlagen verlangen, was bei den Betroffenen häufig zu Überforderung führe. Darüber hinaus würden Behörden vor Erlass der Untersagungsverfügungen nicht prüfen, ob ein milderer Mittel als die Untersagung in Betracht zu ziehen sei. Des Weiteren stellt die drei-monatige Antragsfrist ein weiteres

Problem dar. Dieser Pflicht können viele der Kleinsammler nicht nachkommen, da sie ihre Tätigkeit als „fahrende Händler“ ausübten und es nicht möglich sei, drei Monate im Voraus zu planen. Außerdem umfasse die Sammeltätigkeit zudem mehrere Länder, sodass mehrere Anzeigen bei verschiedenen Behörden in verschiedenen Ländern zu erstatten seien und dieser Aufwand aus Sicht der Kleinsammler unzumutbar sei. Ein Vorschlag seitens der Kleinsammler wäre eine Zentralisierung des Anzeigeverfahrens bei den oberen Landesbehörden, sodass pro (Bundes-)Land nur noch ein Anzeigeverfahren durchlaufen werden muss.

Gemeinnützige Sammlungen

- Deutscher Caritasverband e. V.
- Deutsches Rotes Kreuz e. V.
- Malteser Hilfsdienst e. V.
- Dachverband FairWertung e. V.

Träger gemeinnütziger Sammlungen berichten von einer sehr unterschiedlichen Praxis in den Bundesländern. In einigen Ländern würden Anzeigen schlicht zur Kenntnis genommen. In anderen Ländern führe der Vollzug hingegen zu einer Verdrängung der gemeinnützigen Sammler. Hintergrund seien die steigenden Preise für Alttextilien und die damit steigende Attraktivität des Marktes für kommunale Entsorger. Die Verdrängung erfolge u. a. durch eine geänderte Praxis bei der straßenrechtlichen Genehmigung von Stellplätzen für Sammelcontainer: Während für die Stellplätze bislang lediglich eine Sondernutzungserlaubnis beantragt werden musste, gingen die Kommunen nunmehr dazu über, Sondernutzungsverträge zu kündigen und die Stellplätze neu zu vergeben. Entscheidend für den Zuschlag sei dabei allein der Preis; die Einhaltung sozialer Standards und der Nachweis einer hochwertigen Verwertung fänden im Vergabeverfahren keine Berücksichtigung. Im Ergebnis erfolge die Vergabe daher teilweise zu „Mondpreisen“ an gewerbliche Sammler.

Verband kommunaler Unternehmen

Eine Umfrage unter den kommunalen Entsorgungsträgern ergab die Einschätzung einer mittelbaren Stärkung des Wettbewerbs durch die Regelungen des KrWG. Ein durch konkurrierende gewerbliche Sammler geprägter ungeordneter Wettbewerb entwickelt sich in einen durch öffentliche Ausschreibungen geordneten Markt.

Mit Blick auf die Qualitätsverbesserung der Entsorgungsleistungen öffentlich-rechtlicher Unternehmen lässt sich aus Sicht des VKU zumindest

tendenziell eine positive Entwicklung feststellen. Den Anreiz zur Qualitätsverbesserung gibt der in § 17 Abs. 3 KrWG enthaltene Leistungsvergleich. Der Ausbau von Serviceleistungen werde von allen Mitgliedsunternehmen angegangen, befinde sich derzeit aber noch im Aufbau, so dass hier eine spürbare Verbesserung zu erwarten sei.

Kommunale Spitzenverbände

- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
- Deutscher Landkreistag (DLT)
- Deutscher Städtetag (DST)

Die Stellungnahme konzentriert sich auf eine allgemein politische Einschätzung der Situation und zeichnet ein im Vergleich zur Stellungnahme der privaten Entsorgungswirtschaft gegenteiliges Bild. So führen die kommunalen Spitzenverbände aus, dass die von der privaten Entsorgungswirtschaft beklagte Marktverdrängung einen Rechtsanspruch auf alle marktgängigen Abfälle suggeriere, der in der Sache nicht zutrefte. Die Entsorgungsverantwortung für Abfälle aus privaten Haushalten falle unverändert in die Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorger und sei überdies durch Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) verfassungsrechtlich geschützt. Probleme im Vollzug, die zu einer Marktverdrängung führen, existierten aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände kaum. Die oft kritisierte Behördenneutralität sei aufgrund der funktionalen Unterscheidung zwischen staatlicher Behörde und öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger auch bei einer Zuständigkeit der unteren Abfallbehörde gegeben. Zudem seien die Behörden an das Verwaltungsverfahrenrecht gebunden. Sollte es im Einzelfall zu rechtswidrigen Bescheiden gekommen sein, stehe den Betroffenen der Klageweg offen.

Die Einführung des Anzeigeverfahrens wird insgesamt positiv bewertet, da es zur Aufhellung einer Grauzone geführt habe. Die von den Ländern genannte Zahl von rund 20.000 Anzeigen habe gezeigt, dass eine erhebliche Anzahl an gewerblichen Sammlungen den Behörden bislang nicht bekannt war.

4.3.2 Das Wertstoffgesetz

Das BMUB hat im Oktober 2015 einen ersten Arbeitsentwurf zum geplanten Wertstoffgesetz vorgelegt. Das neue Gesetz soll die bisherige Verpackungsverordnung ersetzen. Ziel ist es, mehr Wertstoffe zu erfassen und somit die Re-

cyclingquote zu steigern. Das Ministerium strebt an, mindestens 72 Prozent der Kunststoffabfälle, die in privaten Haushalten anfallen und im Restmüll landen, zu verwerten.

Die Wertstofftonne

Dazu sieht das BMUB die Erweiterung der gelben Tonne zur „gelben Tonne Plus“ bzw. „Wertstofftonne“ vor. Neben den üblichen Wertstoffen können lt. Arbeitsentwurf auch stoffgleiche Nichtverpackungen aus Kunststoffen und Metall, jedoch keine Elektrogeräte, über die Wertstofftonne entsorgt werden¹¹. Ob in den Regionen, in denen Wertstoffe über gelbe Säcke gesammelt werden, eine Wertstofftonne eingeführt wird, ist von den örtlichen Gegebenheiten und der Entscheidung der Kommunen abhängig. Denkbar wäre auch eine Sammlung über haushaltsnahe Bringcontainer oder Wertstoffhöfe. Studien und Modelle haben gezeigt, dass mit Einführung der Wertstofftonne und der Erweiterung der zu erfassenden Stoffe die getrennt erfasste Menge pro Einwohner in Jahr um 7 Kilogramm gesteigert werden kann. Davon fallen dann jährlich gut 5 Kilogramm Abfall pro Einwohner an, die dem Recycling zugeführt werden können. Insgesamt entspricht dies einem Mengenzuwachs recyclingbarer Stoffe von rund 415.000 Tonnen. Das BMUB erwartet mit der Einführung der Wertstofftonne nur eine geringfügige (<2 Euro) Kostensteigerung. Als Argumente werden angeführt, dass zum einen auf vorhandene Sammelsysteme zurückgegriffen werden kann und zum anderen die Sammlung, Sortierung und Verwertung wie bisher auch von den Dualen Systemen organisiert und durch Industrie und Handel finanziert wird.

Erwartete Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Verbraucher, die Kommunen und die Entsorgungswirtschaft

Mit dem geplanten Wertstoffgesetz wird der rechtliche Rahmen enger definiert und ein konsequenter Vollzug ermöglicht. Es ist vorgesehen, eine zentrale Stelle einzurichten, die privatwirtschaftlich organisiert und von den Herstellern und Vertreibern getragen wird. Sie soll die Vollzugs- und Kontrollaufgaben übernehmen und darüber hinaus verbindliche Standards setzen, Branchenlösungen genehmigen und gleichzeitig als Plattform für die Ausschreibung der Dualen Systeme dienen.

Für die Verbraucher bedeutet dies eine erste Erleichterung der Getrennt-

11 Vgl. §2 des Arbeitsentwurfs für ein Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (BMUB o. J. a).

sammlung. Da die geplante Wertstofftonne weitere Abfälle umfassen soll, brauchen Verbraucher bei der Trennung ihres Hausmülls nicht mehr zwischen Verpackungen und Nichtverpackungen zu unterscheiden. Das Kriterium, nach denen sich Verbraucher richten müssen, ist nur noch die Materialart – Glas, Papier, Kunststoff und Metalle, Restmüll. Außerdem wird mit dem Gesetz eine Erleichterung im Hinblick auf die Unterscheidung von Mehrweg- und Einwegflaschen eingeführt. Hersteller werden dazu verpflichtet, geeignete Hinweise auf den Flaschen anzubringen.

Für die Kommunen bedeutet die Verabschiedung des Wertstoffgesetzes inhaltlich eine zusätzliche Steuerungs- und Kontrollfunktion. Der Stand der Kommune in Sachen Abfall, Sammlung und Recycling wird laut BMUB gestärkt, da sie die Art der Sammlung – „gelbe Tonne“, Wertstoffhof etc. – unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten selbst bestimmen können. Sie können zudem Größe und Art der Sammelbehälter festlegen sowie die Zeiten, in denen Wertstoffe abgeholt werden sollen, bestimmen. Darüber hinaus können Sie die Dualen Systeme verpflichten, dass diese die kommunalen Sammelbehälter gegen ein angemessenes Entgelt benutzen.

Laut dem BMUB werden kommunale und privatwirtschaftliche Entsorger – wie bisher auch – im Dualen System als Dienstleister zusammenarbeiten. Die Ausschreibungen der Dualen Systeme müssen sich zukünftig an den Grundsätzen des öffentlichen Vergaberechts orientieren. Ferner werden die Kommunen, im Falle unzureichender Leistung seitens des beauftragten Entsorgungsunternehmens, ausgeweitete Sanktionsmöglichkeiten besitzen. Gleichzeitig bietet der Arbeitsentwurf den Kleinsammlern einen besseren Zugang zum Markt, da diese die von der Kommune bereitgestellten Behälter nutzen können und sie somit nicht in eigene Sammelbehälter investieren müssen (BMUB o.J. b).

Kritik

Der vom BMUB vorgelegte Arbeitsentwurf zum geplanten Wertstoffgesetz wird seitens der privaten Entsorgungswirtschaft stark kritisiert. Die privaten Entsorger sehen in dem Arbeitsentwurf eine reine Verfolgung der Partikularinteressen der Kommunen – eine Verstaatlichung des Einsammelns, Sortierens und Verwertens und eine Zerschlagung des Wettbewerbs bzw. „eine Zerstörung der privaten Entsorgungswirtschaft“ (Bundesrat 2016b, S.15). Die Kommunen hingegen sehen in den geplanten Neuregelungen einen Anreiz, die Entsorgung selbst durchzuführen und nicht mehr auszuschreiben, obwohl die Privatwirtschaft die Stoffe einer qualitativ und quantitativ hochwertigeren Verwertung – wie sie auch das Wertstoffgesetz anstrebt – zuführen

könnte. Dies führe dazu, dass der privaten Entsorgungswirtschaft der Zugang zum Markt verwehrt wird, was sich wiederum negativ auf die Beschäftigtenlage auswirkt. Werden den privaten Unternehmen im Bereich der Abfallentsorgung, bzw. beim Sammeln und Verwerten, die Aufträge entzogen bzw. nicht mehr angeboten, ist zwangsläufig mit einem Rückgang der Unternehmen und weiterführend auch der Beschäftigungsmöglichkeiten zu rechnen.

Dem gegenüber stehen die Meinungen der Kommunen und einigen Politikern. In der 941. Plenarsitzung des Bundesrates am 29.01.2016 stand die Entschließung des Wertstoffgesetzes zur Diskussion. Das Wertstoffgesetz verfolge keine Partikularinteressen der Kommunen, es führe zum Ausgleich des Interessenskonfliktes zwischen privater und öffentlicher Entsorgung und zur Erleichterung des Vollzuges. Umgesetzt werden soll dies durch die Einrichtung einer „zentralen Stelle“ und damit einem Ansprechpartner für Akteure der Abfallwirtschaft. Die Entsorgungsverantwortung lag schon „immer“ in der öffentlichen Hand, die – davon wird ausgegangen – weiterhin die Entsorgung ausschreibt. Ebenfalls stelle das geplante Wertstoffgesetz kein lukratives Geschäft für Kommunen dar, da ein standardisierter Kostenersatz herangezogen würde. Gewinne aus Sammlung und Verwertung ziehen die privatwirtschaftlichen Unternehmen. Gleichzeitig und eben durch die Erleichterung im Vollzug bietet das geplante Gesetz mittelständischen Entsorgungsunternehmen und Kleinsammlern einen Zugang zum Markt. Dies wiederum wirke sich positiv auf die Beschäftigtenlage/-zahlen in der privaten Entsorgungswirtschaft aus.

Ganzheitlich betrachtet stehen im Mittelpunkt der Diskussion die Interessenskonflikte zwischen der öffentlichen und privaten Entsorgungswirtschaft. Aus dem Fokus gerückt ist dadurch das Hauptziel: „ein effizientes, ökologisches, verbraucherfreundliches und bürgernahes Wertstoffgesetz“ zu entwickeln und zu verabschieden.

Es sollte auf nachfolgenden Eckpunkten beruhen, die gleichzeitig Kritikpunkte des „Status Quo“ und Verbesserungsvorschläge darstellen:

- Die Kommunen erhalten die Organisationsverantwortung für die Erfassung von Verpackungen und Nichtverpackungen aus privaten Haushalten. Eine Ausschreibung (Drittbeauftragung) ist möglich.
- Die Ausschreibung der Sortierung und Verwertung muss zentralisiert vorgenommen werden. Dabei sollen sich diese an den Regeln der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) erfolgen.
- Für Papier, Pappe und Kartonagen (PPK) sollen die allgemeinen Überlassungs- und Entsorgungspflichten nach dem KrWG unter Beibehaltung der Quotenvorgaben der Verpackungsrichtlinie gelten.

- Hersteller von Verpackungen erhalten die volle Produkt- und Finanzverantwortung. Darüber hinaus ist eine mögliche Sanktionierung der energetischen Verwertung in Betracht zu ziehen.
- Es soll eine „Zentrale Stelle“ eingerichtet werden, die für die Registrierung der Produktverantwortlichen, eine einheitliche Lizenzierungsregelung sowie für die Ausschreibung der Sortierung und Verwertung verantwortlich ist. Damit wäre eine Entbürokratisierung und Kostenentlastung der Unternehmen erreichbar.
- Darüber hinaus ist noch zu prüfen, inwieweit die vorstehenden Anforderungen auch auf gewerbliche Abfälle aus den sonstigen Abfallstellen übertragen werden bzw. Anwendung finden können.
- Das System der gewerblichen Sammlungen soll beibehalten werden. Eine kommunale Erfassung – wie von gewerblichen Sammlern befürchtet – ist nicht beabsichtigt¹².

In Bezug auf Veränderungen aus Arbeitnehmer- bzw. Mitbestimmungssicht lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt keine konkreten Äußerungen treffen.

Es bleibt abzuwarten, wie die Bundesregierung das Gesetz weiter ausarbeitet.

Wann das Wertstoffgesetz verabschiedet wird, lässt sich konkret nicht beantworten. Es liegt nun an der Bundesregierung ein Wertstoffgesetz zu entwickeln, das bestenfalls die oben genannten Punkte berücksichtigt. Vom BMUB wird eine Verabschiedung bis 2017 – demnach noch in dieser Legislaturperiode – angestrebt (Reclay Group o.J.; Bundesrat 2016a).

4.3.3 Zusammenfassung

Auswirkungen der Gesetzesnovelle des Kreislaufwirtschaftsgesetz auf die Beschäftigungszahlen lassen sich im öffentlichen Sektor vermutlich positiv darstellen, da neue Aufgabenbereiche und somit Arbeitsplatzeffekte zurück in die öffentliche Hand getragen werden bzw. zu einem vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger beauftragten Dritten.

¹² Vgl. Antrag der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein zur „Entschließung des Bundesrates für ein effizientes, ökologisches, verbraucherfreundliches und bürgernahe Wertstoffgesetz“ vom 09.12.2015 (Bundesrat 2015).

Für die privatwirtschaftlichen Interessen lassen sich im Umkehrschluss negative Schlüsse ziehen. Durch die Tatsache, dass wichtige Teile der Abfallwirtschaft durch das Anzeigeverfahren – nach Auffassung des BDE „Genehmigungsverfahren“ – zurück an die Kommune gehen können, wird der Handlungsbereich der privatwirtschaftlichen Anbieter als gefährdet erachtet. Die obligatorische Antragsstellung und das damit verbundene Risiko der Antragsablehnung, lässt kleinere Unternehmen, die auf die Sammlung, Verwertung oder Veräußerung von Wertstoffen/Abfall angewiesen sind, keine Planungssicherheit mehr zu Teil werden. Gleiche Einschätzung gilt für die gemeinnützigen Sammlungen, so die Einschätzung des BDE.

Bei der Ausgestaltung des Wertstoffgesetzes ist nach Auffassung der Autoren wichtig, dass die öffentliche Daseinsvorsorge nicht unterlaufen wird, sollte Sammlung, Sortierung und Verwertung der Wertstoffe entgegen anderslautender Aussagen zukünftig vollständig den dualen Systembetreibern übertragen werden¹³. Das Wertstoffgesetz sollte die Rechte der öffentlichen Betreiber stärken und die Daseinsvorsorge garantieren. Die Organisation der Wertstofffassung sollte durch die öffentliche Hand erfolgen, Sortierung und Verwertung weiterhin in privater Hand verbleiben.

13 Im sogenannten Dualen System, bzw. Verbund wird die haushaltsnahe Sammlung und Entsorgung von gebrauchten Verkaufsverpackungen in Deutschland bisher gemäß den Vorgaben des deutschen Kreislaufwirtschaftsgesetzes geregelt. Bundesweit sollen in die Wertstofftonne für Verpackungsmüll, aber auch sogenannte „stoffgleiche“ Nichtverpackungen also etwa Töpfe, Besteck, Plastikschüsseln und Spielzeug.

5 DEFINITIONEN DER MODELLE - STÄRKEN/SCHWÄCHEN IM VERGLEICH

In den 1990ern Jahren fand in Deutschland eine Neujustierung der staatlichen Aufgabenverteilung statt. Kommunale Aufgaben wurden durch Rechtskonstrukte vermehrt an private Unternehmen delegiert. Dieser Paradigmenwechsel war bereits zuvor im angelsächsischen Raum zu beobachten. Der Wechsel wurde von einem neoliberalen Marktverständnis getragen, welches zeitversetzt auch vermehrt Befürworter in der Bundesrepublik fand. Doch diese Tendenz wurde in Deutschland auch durch die Liberalisierungs- und Deregulierungsbestrebungen sowie dem grenzüberschreitenden Wettbewerbsverständnis der Europäischen Union vorangetrieben. Zudem wurde durch eine angespannte finanzielle Situation vieler Kommunen der Prozess der Privatisierung weiter intensiviert, bis schließlich immer mehr kommunalen Aufgaben der Daseinsvorsorge an Dritte weitergaben. Durch die Privatisierung erhoffte man sich vor allem leistungsfähigere bzw. eine kosteneffizientere Arbeit, zudem wurde die Erschließung von neuem Fachwissen und spezialisierten Know-how angestrebt.

Doch seit Mitte der 2000er Jahre und spätestens seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 ist zu beobachten, dass sich der Glaube an die Selbstheilungskräfte des Marktes und der Grundsatz „Markt vor Staat“ abschwächt, dass Städte und Gemeinden ausgelagerte Dienste wieder kommunal eingliedern. Viele der gewünschten Effekte konnten durch die Privatisierungsmaßnahmen nicht umfänglich erzielt werden. Andere Modelle wie die Interkommunale Zusammenarbeit oder Partnerschaften mit privatwirtschaftlichen Anbietern bieten zudem interessante Alternativen zu einer rein privatwirtschaftlich orientierten Neuausrichtung bisheriger Strukturen. Ein erläuternder Blick auf die unterschiedlichen Modelle soll dazu beitragen, Begrifflichkeiten zu klären und die Vor- und Nachteile der einzelnen Modelle herauszustellen. Dazu dient eine vergleichende Übersicht in [Tabelle 6](#).

Die Auflistung von möglichen Vor- und Nachteilen und die damit verbundenen Argumentationsmuster von Gegnern und Befürwortern der Modelle sollen als Orientierungshilfe für Mitbestimmungsträger dienen, anstehenden Entscheidungen in der Kommune auf den Prüfstand zu stellen und Argumente zu hinterfragen.

5.1 Privatisierung

Eine eindeutige Definition der Privatisierung von kommunalen Aufgaben ist aufgrund des Umstandes, dass „Privatisierung“ kein präziser Rechtsbegriff ist, nicht gegeben (Ewald 2004, S. 14). Allgemein lässt sich aber unter Privatisierung die Überführung öffentlichen Eigentums oder von Aufgaben in private Hände verstehen (Halmer/Hauenschild 2014, S. 6).

Seit den frühen 1990er Jahren befindet sich der öffentliche Sektor in einem weitreichenden Restrukturierungsprozess, der nicht ohne Rückwirkungen auf das Tarifvertragssystem blieb (Dribbusch/Schulten 2007). Unter dem fiskalpolitischen Druck knapper Haushaltskassen wurden mit der Einführung von „New Public Management“-Konzepten zunehmend privatwirtschaftliche Steuerungsmethoden eingeführt, die die als „ineffizient“ kritisierte öffentliche Verwaltung modernisieren sollten (Bordogna 2007). Hinzu kamen die zunehmende Ausgliederung und Privatisierung öffentlicher Dienstleitungen sowie die durch die Liberalisierung forcierte Konkurrenz von öffentlichen Unternehmen mit neu entstandenen privaten Dienstleistern. Als ein Ergebnis dieser umfassenden Restrukturierungsphase kam es zu einer massiven Verlagerung öffentlicher Beschäftigung zu privatwirtschaftlich organisierten Modellen.

Formen der Privatisierung

Die erste Form der Privatisierung bildet die formale oder Organisationsprivatisierung, bei der eine ehemals öffentliche Körperschaft in ein Unternehmen mit privater Rechtsform überführt wird, das sich jedoch noch mehrheitlich im öffentlichen Eigentum befindet. Eine solche Form der Privatisierung hat ggf. einen Tarifwechsel der Beschäftigten zu Folge, durch kommunalen Einfluss können aber durch Sonderregelungen Besitzstände und Beschäftigungssicherheit gewahrt bleiben. Ziel der Organisationsprivatisierung ist vor allem die ökonomische Eigenständigkeit, die dem Management weitgehende Handlungsfreiheit einräumt und es vom Einfluss der politischen Institutionen unabhängig(er) macht. Die formelle Privatisierung liegt somit vor, wenn die zu erfüllende Aufgabe uneingeschränkt staatlich bleibt, die durch eine juristische Person des Privatrechts erfüllt wird.

Die zweite Form bildet die Aufgabenprivatisierung, bei der bestimmte Tätigkeiten in öffentlichen Unternehmen an private Unternehmen ausgegliedert werden. Diese Aufgabenübertragung geschieht meist für einen bestimmten zeitlichen Rahmen in Form einer Konzession. Somit sind die Aufgaben nach Ende der Laufzeit grundsätzlich kommunal rückholbar. Wie später

noch zu zeigen sein wird, ist dies aber mit vielen Widerständen verbunden und bedarf einer hohen politischen Durchsetzungskraft.

Schließlich kommt es bei der dritten Form, der materiellen oder Vermögensprivatisierung, zum tatsächlichen Verkauf öffentlicher Unternehmen an private Investoren. Diese Art wird Privatisierung „im engeren Sinn“ genannt und ist somit für viele die „eigentliche“ Form der Privatisierung (Halmer/Hauenschild 2014, S. 6), bei der das „kommunale Tafelsilber“ veräußert wird.

Unabhängig von der Rechts- und Eigentumsform wird mit der Liberalisierung ein Vermarktlichungsprozess in Gang gesetzt, der das traditionelle Arbeitsregime des öffentlichen Sektors unter einen wettbewerbsbedingten Anpassungsdruck setzt und mit weitreichenden Folgen für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen als auch den traditionellen Strukturen der Tarifpolitik verbunden ist.

Tabelle 5 verdeutlicht veränderte Tarifstrukturen in Folge der Liberalisierung und Privatisierungswelle der 1990er und 2000er Jahre.

Tabelle 5

Tarifstrukturen im Laufe der Privatisierungs- und Liberalisierungswelle der 1990er und 2000er Jahre

Branche	Öffentliche Unternehmen und ehemalige Staatsmonopolisten	Private Unternehmen
Telekommunikation	Deutsche Telekom AG: Haustarifverträge (differenziert nach Konzernsparten)	Haustarifverträge oder tariflos
Post/Brief	Deutsche Post AG: Haustarifverträge (differenziert nach Konzernsparten)	Tariflos; rechtlich umstrittene Mindestlohnverträge mit der „Gewerkschaft Neue Brief- und Zustelldienste (GNBZ)“ und dem „Christlichen Gewerkschaftsbund“
		Allgemeinverbindlicher Mindestlohnvertrag für Briefdienstleistungen nach dem Entsendegesetz
Bahn	Deutsche Bahn: Haustarifverträge (differenziert nach Konzernsparten); Tarifloses Tochterunternehmen DB Heidekrautbahn	Haustarifverträge, regionale Verbandstarifverträge oder tariflos
Öffentlicher Personen-nahverkehr (ÖPNV)	Spartentarifvertrag TV-Nahverkehr, Haustarifverträge	Teilweise regionale Verbandstarifverträge (Omnibusgewerbe), Haustarifverträge oder tariflos

Branche	Öffentliche Unternehmen und ehemalige Staatsmonopolisten	Private Unternehmen
Energieversorgung	Stadtwerke: Spartentarifvertrag; TV-Versorgung, teilweise regionale Flächentarifverträge	Konzerntarifverträge, regionale Flächentarifverträge
Entsorgung	Tarifvertrag Öffentlicher Dienst (TVöD)	Branchentarifvertrag für private Entsorger mit dem Bundesverband Deutsche Entsorgungswirtschaft (BDE); viele kleine Privatunternehmen: tariflos
Krankenhäuser	TVöD oder Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L); teilweise Haustarifverträge	Freigemeinnützige Krankenhäuser: Haustarifverträge oder tariflos (Sonderregelungen bei den kirchlichen Häusern); Private Krankenhäuser: Haustarifverträge oder tariflos

Quelle: eigene Darstellung nach Brandt/Schulten 2008

Die Motivlagen einer Privatisierung sind auf der einen Seite finanzieller Natur. So sind leere Haushaltskassen und drohende Zahlungsunfähigkeit oft ausschlaggebend für eine Privatisierung. Gleichwohl folgt die Privatisierung dem Paradigma der Liberalisierung. Auch eine oftmals unterstellte Ineffizienz des staatlichen Handelns und die gewünschte Durchbrechung der Monopolstellung des Staates sind hier zu nennen (Ewald 2004, S. 26 ff.).

Als mögliche Aspekte und vermeintliche Argumentationsmuster für Privatisierungsbefürworter sind zu nennen:

- Garantie hoher Effizienz bei der Aufgabenerledigung aufgrund betriebswirtschaftlichen Denkens und – berechtigter – Gewinnerorientierung des Privaten,
- Einbringung von überregionalen Erfahrungen, spezifischem Fachwissen und spezialisiertem Know-how,
- Kostensicherheit für die Kommune während der Vertragslaufzeit, alleiniges Risiko für Personaleinsatz (Krankheit, Streik etc.),
- Risiken für Finanzkalkulation und Vertragserfüllung liegen beim Privatunternehmen (Schäfer 2012, S. 77),
- Privatisierungen, besonders Vermögensprivatisierungen, gelten als große Einnahmequelle für finanzschwache Kommunen,
- oft werden niedrigere Preise für die Kunden erwartet, die sich aus dem Wettbewerb der privaten Anbieter ergeben,

- Abbau lokaler Investitionsrückstände durch den Einsatz des privaten Kapitals (Halmer/Hauenschild 2014, S. 17).

Negative Entwicklungen einer Privatisierung können hingegen sein:

- möglicher Verlust von Arbeitsplätzen und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen,
- Verlust der Tarifbindung,
- Bildung privater Oligopole (Schäfer 2012, S.77), oder Monopole, durch die die privaten Unternehmen eine Kostensteigerung für die Kunden durchsetzen können (Monopolrente),
- Verlust der gesicherten Daseinsvorsorge und der Dienstleistungsqualität,
- wird Privatisierung zur Reduzierung des Haushaltsdefizits eingesetzt, muss beachtet werden, dass es sich bei diesem Verkauf um einen „Einmal-effekt“ für den öffentlichen Haushalt handelt, sodass kein langfristiger finanzieller Effekt erwartet werden kann,
- die erhofften privaten Investitionen in den Aus- und Umbau lokaler Infrastruktur bleiben häufig durch die Gewinnorientierung des privaten Unternehmens aus. Der Abbau lokaler Investitionsrückstände kann deshalb möglicherweise nicht erfolgen. Wird anschließend wieder rekommunalisiert, sind die Investitionen für die Kommune deutlich höher,
- Abzug von Wissen aus der Verwaltung, bei einer möglichen Rekommunalisierung kann dies ein aufwändiges Wissensmanagement bedeuten,
- eine Privatisierung bedeutet einen Kontrollverlust für die Kommune, da private Unternehmen durch sie nicht gesteuert werden können,
- häufig wird außer Acht gelassen, dass auch die Ausschreibung von Leistungen, die Verhandlungen über Verträge und die Kontrollen zur Einhaltung der Verträge Kosten für die Kommune verursachen,
- handelt es sich bei dem privaten Partner um ein ausländisches Unternehmen, bedeutet eine Privatisierung auch einen Verlust von Steuereinnahmen, weil die Gewinne im Ausland versteuert werden,
- in manchen Fällen wurde das Lohnniveau durch private Unternehmen so stark herabgesenkt, dass die öffentliche Hand zwar Personalkosten sparte, gleichzeitig aber Mehrausgaben für Sozialleistungen zu verzeichnen hatte,
- „Rosinen picken“: von privaten Unternehmen werden nur solche Bereiche der Daseinsvorsorge übernommen, die als rentabel angesehen werden. Die öffentliche Seite bleibt aber weiterhin für solche Bereiche zuständig, die für die Kommune finanziell die meiste Belastung bedeuten (Halmer/Hauenschild 2014, S. 7 f; S. 17 ff.).

5.2 Rekommunalisierung

Unter einer „Rekommunalisierung“ versteht man den Vorgang, ehemals öffentliche Aufgaben, welche auf Private übertragen wurden, wieder in kommunale Hand zurückzuführen. Eine genaue Definition lässt sich aber ähnlich wie bei der Privatisierung nicht geben. Grob gefasst gehören hierzu alle gesellschaftsstrukturbezogenen Rückübertragungen von privatisierten Aufgaben, auslaufenden Konzessionsverträgen, horizontale und interkommunale Kooperation oder Neugründungen von Gesellschaften (Universität Leipzig 2011, S. 13).

Beispiele für Rekommunalisierung sind das Wiederaufgreifen von Aufgaben durch die öffentliche Hand, Neugründung von Gesellschaften oder Erhöhung des Gesellschafteranteils an gemischtwirtschaftlichen Unternehmen (Halmer/Hauenschild 2014, S. 8). Als Gründe für die Rekommunalisierung von Aufgaben führt die Universität Leipzig in einer Studie fehlende Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten im Privatisierungsfall, gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber privater Leistungserbringung, eine fehlende Zielkongruenz zwischen öffentlicher und privater Seite sowie zu hohe (Transaktions-)Kosten bei gemischtwirtschaftlicher Leistungserbringung an (Universität Leipzig 2011, S. 13). Es zeigt sich, dass in nicht wenigen Fällen die Erwartungen, unter anderem hinsichtlich Qualitäts- und Preisentwicklungen, welche an eine Privatisierung gestellt wurden, nicht erfüllt worden sind und sich deshalb in jüngster Zeit ein Trend zur Rekommunalisierung herausgebildet hat (Libbe 2010, S. 39). In Zeiten von Wirtschaftskrisen hat sich außerdem gezeigt, dass private Unternehmen weitaus krisenanfälliger sind, als öffentliche Unternehmen. Auch aus diesem Grund ist eine Leistungserbringung durch die Kommune sinnvoll, um jederzeit eine sichere Daseinsvorsorge – unabhängig von konjunkturellen Schwankungen – gewährleisten zu können (Halmer/Hauenschild 2014, S. 15).

Zu unterscheiden ist davon die Kommunalisierung, bei der Aufgaben aus der Trägerschaft des Landes in die Trägerschaft der Städte und Gemeinden überführt wird. Entsprechend des Subsidiaritätsgrundsatzes ist die Kommunalisierung von Zuständigkeiten grundsätzlich dann zu begrüßen, wenn die kommunale Ebene sich als geeignet erweist, allerdings ist das Spannungsverhältnis zwischen fachlicher und politischer Zielsetzung zu beachten. Die Leistungsfähigkeit der Kommunen sowie die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung spielen bei einem möglichen Beschluss ebenfalls eine große Rolle (Bogumil 2012, S. 5).

Folgende positive Aspekte für eine Rekommunalisierung können benannt und z. B. für Argumentationsmuster seitens der Mitbestimmung genutzt werden:

- Schaffung sozialversicherungspflichtiger und tariflich bezahlter Arbeitsstellen zur Stärkung der lokalen Arbeits- und Ausbildungsplatzsituation und der Kaufkraft in der Kommune,
- gezielte Auftragsvergaben an heimische Unternehmen von Handwerk und Mittelstand als örtliche Wirtschaftsförderung,
- flexible und kurzfristige Reaktion auf Bürgerwünsche und neue Anforderungen – und damit mehr Bürgernähe,
- Berücksichtigung von nichtmonetären Zielen wie Umweltschutz, Verbraucherschutz, Sozialstandards etc.,
- direktere Steuerung durch Rat und Verwaltung – und damit ein Instrument der Stadtentwicklung, bei wirtschaftlicher Tätigkeit: Gewinnerzielung zugunsten der Kommune und ihrer Bürger und nicht zugunsten einer fernen Konzernzentrale (Schäfer 2012, S.77f.),
- Bürger zeigen häufig mehr Vertrauen in öffentliche als in private Unternehmen, eine Rekommunalisierung wird deshalb oft von den Bürgern gewollt und unterstützt,
- Zurückgewinnen von kommunalem Handlungs- und Gestaltungsspielraum,
- eine kommunale Aufgabenübernahme verursacht die geringsten Transaktionskosten (Halmer/Hauenschild 2014, S.33 ff.),
- das zunehmend umfassender und komplexer werdende Vergaberecht und das teure Ausschreibungsmanagement können durch eine Eigenleistung der Kommune umgangen werden,
- öffentliche Unternehmen sind für den Bürger transparenter – dem zunehmenden Wunsch der Bürger nach mehr Partizipation kann nachgegangen werden,
- eine kommunale Leistungserbringung bietet der Kommune eine langfristige Planungssicherheit sowie die Sicherung eines kommunal einheitlichen Infrastrukturmanagements,
- in besonders wirtschaftlichen Bereichen können durch eine Rekommunalisierung zusätzliche kommunale Einnahmen generiert werden (Friedländer 2013, S.5, S.15 ff., S.63),
- können Überschüsse erwirtschaftet werden, können diese innerhalb der Kommune reinvestiert werden (DGB 2012).

Gleichzeitig müssen bei einer Rekommunalisierung jedoch auch folgende Aspekte beachtet werden:

- ob eine Rekommunalisierung erfolgreich sein kann, ist auch von der finanziellen Lage der Kommune abhängig und muss im jeden Einzel geprüft werden,
- möglicherweise fehlt der Kommune mittlerweile das notwendige Know-how, um die Aufgabe selbst erfüllen zu können. Dies kann abhängig davon sein, wie lange die jeweilige Aufgabe durch private Unternehmen durchgeführt wurde,
- teilweise stehen die Bevölkerung und Parteien einer Rekommunalisierung skeptisch gegenüber, weil die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der öffentlichen Seite angezweifelt wird,
- häufig kommt es im Laufe der Rekommunalisierung zu Problemen mit den privaten Partnern, da diese gegen die Rekommunalisierung vorgehen, indem sie beispielsweise gegen das Vorhaben klagen oder deutlich überhöhte Rückkaufpreise für die lokale Infrastruktur verlangen. Aus diesen Gründen kann sich die Durchführung einer Rekommunalisierung deutlich schwieriger ausgestalten als es vormals bei der Privatisierung der Fall war (Halmer/Hauenschild 2014, S.41 ff.).

5.3 Interkommunale Zusammenarbeit

Unter dem Oberbegriff einer „Interkommunalen Zusammenarbeit“ (IKZ) versteht man den Zusammenschluss mehrerer Kommunen mit dem Ziel, eine gemeinsame Dienstleistung zur Sicherung der Daseinsvorsorge zu erbringen. Dies geschieht meist durch die Gründung interkommunaler Betriebe.

Die Kooperation von zwei oder mehreren Kommunen zur gemeinsamen Erbringung von öffentlichen Leistungen ist ein seit langem etabliertes und erfolgreiches Organisationsmodell. Gerade in Zeiten, in denen Städte, Gemeinden und Kreise zunehmend unter Druck stehen, Kosten zu senken und gleichzeitig ihre Leistungen qualitativ oder quantitativ möglichst zu erhalten oder gar zu steigern, stellt eine IKZ eine wichtige Handlungsoption zur Verwaltungsmodernisierung dar. Die Effekte der IKZ lassen sich durch verschiedene Maßnahmen erreichen. So können Kostenvorteile oder Qualitätsverbesserungen u.a. durch eine Koordination der Aufgabenerfüllung, der Leistungserbringung eines Partners für den anderen, der Zusammenlegung von Organisationseinheiten, der Gründung eines besonderen Trägers oder auch der gemeinsamen Nutzung von Infrastruktur, erzielt werden.

Die Vorteile einer solchen Zusammenarbeit liegen in dem Abbau von Doppelarbeiten, einer Kompetenz- und Kraftbündelung, der Freisetzung von Kapazitäten und daraus etwaig resultierenden Kostenersparnissen sowie generell verbesserten Dienstleistungen (Halmer/Hauenschild 2014, S. 10).

Mögliche positive Effekte zeigen sich in mehrfacher Hinsicht:

- Kooperationen ermöglichen einen wirtschaftlicheren Einsatz finanzieller, personeller und technischer Ressourcen. Es ergeben sich Spezialisierungs- und Größenvorteile sowie Synergieeffekte,
- die Zusammenlegung identischer Prozesse verringert Doppelstrukturen in der Aufgabenerfüllung, so dass langfristig kostensparende Verwaltungsstrukturen entstehen,
- spezialisiertes Fachpersonal kann für mehrere Verwaltungen eingesetzt werden; dadurch können Personalkosten gesenkt und effiziente Arbeitsstrukturen geschaffen werden,
- Kommunen können Verantwortung und Finanzierungsrisiken auf mehrere Schultern verteilen,
- IKZ verbessert oder erweitert das Leistungsangebot der Kommunen,
- Kommunen können sich in Aufgabenfeldern, die eine überörtliche Ausrichtung erfordern, besser behaupten (s. Frick/Hokkeler 2008),
- auch kleinere Kommunen bekommen die Möglichkeit, kostenintensive Aufgaben anzubieten und damit ihre Servicequalität zu verbessern,
- dem demographischen Wandel und dem daraus resultierenden Rückgang von Bevölkerung und Beschäftigten kann durch Zusammenlegung der Leistungserbringung sinnvoll begegnet und Personalmangel ausgeglichen werden,
- durch den Abbau von Doppelarbeiten können Kapazitäten freigesetzt werden, die an anderer Stelle neu eingesetzt werden können (Halmer/Hauenschild 2014, S. 10),
- im vom Bevölkerungsrückgang betroffenen ländlichen Raum kann durch eine IKZ sichergestellt werden, dass Aufgaben der Daseinsvorsorge noch erfüllt werden können,
- durch eine regionale Zusammenarbeit kann die Wettbewerbsfähigkeit der Region gemeinsam verbessert werden,
- es entsteht für eine Kommune trotz hoher Verschuldung neuer Handlungsspielraum, vor allem in Bezug auf freiwillige, aber als unverzichtbar angesehene Aufgaben (Weber 2014, S. 16, S. 18),
- Kommunale Schwächen können durch die Kooperationspartner ausgeglichen werden,

- Vermeidung von Parallelinvestitionen,
- Verbesserung des Verhältnisses der Kommunen zueinander und des Zusammengehörigkeitsgefühls sowie Vertrauensbildung und Abbau von politischen Vorbehalten,
- Vermeidung von Inselplanungen und ruinöser Konkurrenz,
- eine interregionale Zusammenarbeit erleichtert den Zugang zu Fördermitteln (Furkert 2008, S. 2, S. 39 ff.).

Ebenso sind aber auch negative Folgen denkbar:

- mit dem Abbau von Doppelarbeiten kann auch ein Stellenabbau einhergehen (Halmer/Hauenschild 2014, S. 10),
- eine IKZ kann nur dann implementiert werden, wenn gemeinsame Interessen, engagierte Promotoren und ein ausgewogenes Kosten-Nutzenverhältnis für alle Beteiligten vorhanden sind,
- durch lokalen Egoismus („Kirchturmdenken“) kann das Entstehen einer IKZ verhindert werden (Difu 2014), diese Denkweise prägt vor allem den ländlichen Raum, wo die Einführung einer IKZ eigentlich besonders sinnvoll ist,
- es können Konflikte über die Maßnahmen zur Zielerreichung auftreten,
- eine Herausforderung können vergabe- und steuerrechtliche Regelungen sein, die im Falle einer IKZ verkompliziert werden (Weber 2014, S. 16, S. 18),
- manche Gemeinden sehen sich durch eine IKZ in ihrer Selbstverwaltungshoheit beschnitten,
- hohes Konfliktpotenzial durch verschiedene Partner mit unterschiedlichen Zielen und Werten,
- erheblicher Finanzierungsbedarf bei der Einrichtung und Aufrechterhaltung,
- ständige Abstimmung, Vermittlung, Moderation und Kommunikation zwischen den Akteuren bedarf eines hohen Ressourceneinsatzes und hoher Transaktionskosten,
- es kann einige Zeit dauern, bis der Nutzen die Kosten der IKZ überwiegt. Da dieser Zeitraum meist über eine Legislaturperiode hinausgeht, ist die politische Durchsetzung einer IKZ oft schwierig,
- durch überörtliche Entscheidungsfindung verlieren Lokalpolitiker an Kontrollmacht und Einflussmöglichkeiten,
- durch viele beteiligte Akteure kann die Zuständigkeitsordnung unübersichtlicher werden,
- viele Kommunen haben Angst, durch eine IKZ die Probleme anderer

- Kommunen tragen zu müssen anstatt von einer „Win-Win-Situation“ zu profitieren,
- durch die regionalen Kooperationen kann möglicherweise die Bürgernähe bzw. die Partizipation der Bürger auf lokaler Ebene reduziert werden (Furkert 2008, S. 2, 45 ff.).

5.4 Öffentlich-Private-Partnerschaft

Wenn die öffentliche Hand mit einem privaten Anbieter als Auftragnehmer einen langjährigen Vertrag abschließt, um im Rahmen einer Zweckgemeinschaft Aufgaben zu erledigen, so nennt man dies eine Öffentlich-Private-Partnerschaft¹⁴ (ÖPP) – im englischen Terminus auch als Public Private Partnership bekannt. In der Partnerschaftskonstellation wahrt die öffentliche Hand ihre hoheitliche Funktion (BMVBS 2011, S. 6) und verfolgt weiterhin die Gemeinwohlorientierung. Idealtypisch übernimmt im Projekt jeder Partner die Aufgabe, welche er am effektivsten und effizientesten umsetzen kann, so soll eine „Win-Win-Situation“ entstehen. Angestrebt wird eine bestmögliche Qualität der Aufgabenerfüllung bei gleichzeitig geringsten Kosten (Gerstlberger/Siegl 2012, S. 11).

Unterschieden wird in der Praxis zwischen zwei Formen von ÖPP. Dies ist erstens die Beschaffungs- bzw. Infrastruktur-ÖPP, bei der der Private als Ersteller sowie Betreiber einer Infrastruktur bzw. Erbringer einer Dienstleistung fungiert und somit die gesamte Leistung erfüllt. Zweitens gibt es die Aufgabenerfüllungs-ÖPP, bei der gewisse Aufgaben vom öffentlichen Betreiber (welche dieser nicht erfüllen kann/will) an Private vergeben werden. Hierbei muss die Infrastruktur, anders als bei der Beschaffungs-ÖPP, nicht erst neu erschaffen bzw. instandgesetzt werden (Halmer/Hauenschild 2014, S. 11f).

Folgende Aspekte sind in der Debatte um eine die Implementierung eines ÖPP-Modells auf kommunaler Ebene gegeneinander abzuwiegen.

14 Ein bekanntes Beispiel für ÖPP ist die Streckenneuführung der Bundesautobahn 4 bei Eisenach. Der ÖPP-Vertrag für die BAB 4 bei Eisenach sieht vor, dass der private Partner „Via Solutions Thüringen“ den Neubau der Strecke auf einer Länge von 25 km übernimmt und die BAB 4 auf einer Länge von etwa 45 km für einen Zeitraum von 30 Jahren bewirtschaftet. Für Betrieb und Instandhaltung des Teilabschnitts erhält der Betreiber einen Teil der Lkw-Maut (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2011).

Positiv ist zu vermerken:

- die Einbindung privaten Kapitals und der Innovationspotenziale aus der Privatwirtschaft kann dazu beitragen, öffentliche Haushalte zu entlasten,
- der Kontakt mit privatwirtschaftlichen Verfahrensweisen und Prinzipien kann im Optimum ein Umdenken in der Verwaltung bewirken (hin zu mehr Transparenz, Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Innovationsdenken),
- bei optimaler Projektdurchführung durch den Privaten kann es durch Projektbeschleunigung zu Zeitersparnis und Kostensenkung kommen. Bei kleineren ÖPP-Projekten sollen diese Einsparpotentiale bei 5 bis 7 Prozent, bei Großprojekten zwischen 10 bis 25 Prozent liegen (Richtwerte nach Halmer/Hauenschild 2014),
- durch eine funktionale Beschreibung der Aufgaben kann das Innovationspotential der privaten Anbieter angereizt werden,
- langfristige Planungs- und Kalkulationssicherheit der öffentlichen Hand – in Abhängigkeit zur vertraglichen Ausgestaltung des ÖPP-Modells (s. Hoffer/Piontowski 2009).

Als potentielle Nachteile werden in der Literatur folgende Faktoren benannt:

- beim Scheitern des Projekts (etwa weil sich der Private übernommen hat) muss die Öffentlichkeit einspringen,
- hohe Transaktionskosten,
- Gefahr von Konkurrenzklagen (von unterlegenen Bietern), die die Umsetzung des Modells zeitlich erheblich verzögern können,
- lange Vertragsdauer (Problem der Anpassungsklauseln),
- möglicherweise Kostendruck beim Privaten, der zu Entlassungen von Arbeitnehmern oder zur Beschäftigungen im Niedriglohnbereich führt (Hoffer/Piontowski 2009),
- mögliche Interessenkonflikte durch die Gemeinwohlorientierung und Qualitätsorientierung auf Seiten der öffentlichen Hand und die Gewinnorientierung beim privaten Partner,
- eine ÖPP wird häufig als versteckte Privatisierung kritisiert, insbesondere wenn der private Einfluss auf kommunales Handeln und öffentliche Sphären groß wird,
- eine ÖPP kann mit einem Einflussverlust der Kommune auf den jeweiligen Bereich der Daseinsvorsorge einhergehen (hängt von der vertraglichen Ausgestaltung des Modells ab),
- es kann zu einer Gefährdung der Gemeinwohlorientierung sowie der Sozialleistungen und Arbeitsplätze kommen,

- die Folgen einer langfristigen Bindung an einen privaten Partner sind im Vorhinein nicht absehbar (Halmer/Hauenschild 2014, S. 12 f.),
- eine ÖPP wird häufig als finanzieller Vorteil für eine Kommune gesehen, weil sie zunächst keinen Kredit aufnehmen muss, um z. B. Infrastruktur auszubauen. Der private Investor finanziert diese vor, die öffentliche Hand muss dann jedoch meist über mehrere Jahrzehnte eine Miete zahlen. Dabei wird die Verschuldung der Kommune durch die lange Zahlungsverpflichtung lediglich in die Zukunft verschoben (DGB 2012). Dieses Vorgehen ist häufig teurer als eine konventionelle Vergabe einer Leistung,
- nicht jedes Projekt oder jeder originär kommunale Aufgabenbereich ist für eine ÖPP geeignet,
- durch verstärkte Investitionstätigkeit kann die Standortattraktivität gesteigert werden,
- der private Akteur hat durch die ÖPP die Möglichkeit, sein Geschäftsfeld zu erweitern (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BMVBS, o. J., S. 18 ff.).

5.5 Zusammenfassende Bewertung

Die vorherigen Erläuterungen zeigen, dass jedes Modell Vor- und Nachteile bieten kann, die sehr sorgfältig gegeneinander abzuwägen sind. Bei diesem Abwägungsprozess sind nach Auffassung der Autoren insbesondere die Interessen der Belegschaften und des Bürgers im Fokus zu haben. Dies gilt im erhöhten Maße, sollte eine Privatisierung kommunaler Aufgaben im Rat und durch die Politik angestoßen werden. Es kann allerdings an dieser Stelle kein allgemeingültiges Modell herausgestellt werden, das für unterschiedliche Kommunen und deren spezifische Situation die eine, die passende Musterlösung darstellt, wie noch anhand der Fallbeispiele im folgenden [Kapitel 6](#) zu zeigen sein wird. Vielmehr ist in jedem Einzelfall abzuwägen, welches der Modelle eine mögliche Alternative zum bisherigen Vorgehen darstellen kann und welches sich am besten in die bestehenden Strukturen und Haushaltslagen einfügt. Der Einfluss der Kommune auf die Dienstleistungserbringung, Arbeitsbedingungen und Bürgernähe ist nach Auffassung der Verfasser in allen Modellen unter Beteiligung der öffentlichen Hand von Vorteil. In [Tabelle 6](#) sind die Eigenschaften der vorgestellten Modelle vergleichend gegenüber gestellt.

Übersicht über die vier Entsorgungsmodelle

Einfluss auf ...	Privatisierung	Rekommunalisierung	IKZ	ÖPP
Bürger	Reduzierung der Partizipationsmöglichkeiten/weniger Transparenz	sehr bürgernah/für den Bürger transparent	möglicherweise Reduzierung der Bürgernähe und Partizipation	geringere Einflussnahme durch privaten Partner
Kostenstrukturen	durch ggf. höhere Effizienz geringere Kosten für den Bürger vs. höhere Kosten durch Monopolstellung	aufgrund der fehlenden Gewinnorientierung günstigere Kosten für den Bürger	mögliche Verringerung durch Entlastung der Haushalte	effizientere Gestaltung durch betriebswirtschaftliches Know-how vs. Steigerung der Kosten durch Wettbewerbsposition
Effizienz/Wirtschaftlichkeit	ggf. hohe Effizienz durch betriebswirtschaftliches Denken	abhängig von Know-how und Management sowie dem zu rekommunalisierenden Bereich	Spezialisierungs- und Größenvorteile, Synergieeffekte/Abbau von Doppelstrukturen/Vermeidung von Parallelinvestitionen	Steigerung der Effizienz durch privatwirtschaftlichen Einfluss, Zeitersparnis
Beschäftigung	mögliche Arbeitsplatzverluste und Verlust der Tarifbindung	Tarifbindung, sichere Arbeitsplätze	durch den Abbau von Doppelarbeiten auch Stellenabbau denkbar	durch Kostendruck des Privaten sind Entlassungen möglich
Dienstleistungsvorsorge/Dienstleistungsqualität	hohe Qualität nicht zwangsläufig gegeben, auch Verschlechterung möglich	gesicherte Daseinsvorsorge und Orientierung an Dienstleistungsqualität	Erweiterung des Leistungsangebotes möglich/Daseinsvorsorge auch im ländlichen Raum noch betriebswirtschaftlich möglich	Verbesserung durch ausgeweitetes Serviceangebot vs. Verschlechterung durch Wettbewerbsposition
Steuerungsmöglichkeiten der Kommune	sehr geringer Einfluss auf Monopole	direkte Steuerung durch Rat und Verwaltung/großer kommunaler Handlungs- und Gestaltungsspielraum	neuer Handlungsspielraum trotz Verschuldung/Einschnitt in die Selbstverwaltungshoheit	Einflussverlust der Kommune

Einfluss auf ...	Privatisierung	Rekommunalisierung	IKZ	ÖPP
Komplexität der Leistungserbringung	Beschränkung auf Ausschreibung, Verhandlungen, Vergabe und Kontrolle	durch geringste Anzahl an Kooperationspartnern geringe Transaktionskosten	Beteiligung vieler Akteure mit unterschiedlichen Zielen und Wertvorstellungen/Lokalpolitik verliert durch überörtliche Entscheidungsfindung an Bedeutung	Absprachen und Abstimmungen zwischen den Partnern notwendig
Umgang mit gesetzlichen Rahmenbedingungen	Beachtung des Vergaberichts	geringerer Aufwand mit Ausschreibungs- und Vergaberecht	mögliche Verkomplizierung des Steuer- und Vergaberechts	durch den privaten Partner muss das Vergaberecht beachtet werden
Lokale Investitionen	Abbau lokaler Investitionsrückstände vs. Ausbleiben der Investitionen durch Orientierung an kurzfristigen Gewinnmöglichkeiten	Überschüsse können innerhalb der Kommune reinvestiert werden	Investitionsaufwendungen können unter den Akteuren geteilt werden, dadurch mehr Investitionen möglich	privater Partner macht lokale Investitionen möglich, die aus alleiniger öffentlicher Hand nicht zu finanzieren sind
Öffentlicher Haushalt	Kostensicherheit über Vertragslaufzeit/Privatisierung als Einnahmequelle/Verkauf als „Einmaleffekt“/Kosten durch Ausschreibungen und Vergabe/Risiken liegen beim privaten Unternehmen	in besonders wirtschaftlichen Bereichen Erzielung von Gewinnen	Teilen von Finanzierungsrisiken/erleichterter Zugang zu Fördermitteln/Finanzierungsbedarf bei Einrichtung und Aufrechterhaltung/hohe Transaktionskosten	Entlastung des Haushalts durch privates Kapital vs. Verschiebung der Verschuldung in die Zukunft/langfristige Planungs- und Kalkulationssicherheit/Kosten eines Scheiterns trägt die öffentliche Hand/hohe Transaktionskosten
Umgang mit Zukunftsthemen	private Unternehmen hauptsächlich gewinnorientiert	Orientierung an Umweltschutz, Nachhaltigkeit	sinnvolle Reaktion auf den demographischen Wandel und den Fachkräftemangel/Einsparung von Ressourcen durch Kooperationen	abhängig von beteiligten Partnern

Einfluss auf ...	Privatisierung	Rekommunalisierung	IKZ	ÖPP
Know-how	Abzug des Wissens aus der öffentlichen Hand vs. Einbringen spezifischen Fachwissens	möglicherweise fehlendes fachliches und betriebswirtschaftliches Know-how	lokale Schwächen können durch die Stärken anderer Kooperationspartner ausgeglichen werden/Wissenspilllover	privater Akteur kann sein Geschäftsfeld erweitern/öffentlicher Partner profitiert vom Management Know-how
Lokale Wirtschaft	erwirtschaftete Gewinne verbleiben nicht in der Kommune	Auftragsvergabe an heimische Unternehmen/Gewinnerzielung zugunsten der Kommune	vor allem Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit	Steigerung der Standortattraktivität durch vermehrte Investitionen
Sonstiges	„Rosinen picken“ der privaten Unternehmen	häufig von Bürgern unterstützt/privater Partner geht möglicherweise gegen Rekommunalisierung vor	Verbesserung des Verhältnisses der Kommunen zueinander, Abbau von „Kirchturmdenken“/politische Durchsetzung erschwert, weil sich der Nutzen erst in einer anderen Legislaturperiode zeigen kann	lange Bindung an einen privaten Partner/häufig als versteckte Privatisierung kritisiert
Bewertung	Erfolg vom privaten Unternehmen abhängig	abhängig vom Know-how der Kommune	Erfolg abhängig von der Fähigkeit zur Kooperation	abhängig von der Möglichkeit zur Erschließung privater Ressourcen

Quelle: eigene Darstellung

6 EMPIRISCHER TEIL

Im empirischen Teil werden die Recherchen und Ergebnisse zu den unterschiedlichen Entsorgungsmodellen bzw. der vertragsrechtlichen Konstruktionen vorgestellt und in einer vergleichenden Analyse gegenüber gestellt. Die Auswahl erfolgte in Absprache mit ver.di.

6.1 Rekommunalisierung

6.1.1 Fallbeispiel 1

Unternehmensprofil: EntsorgungsbetriebBergkamen (EBB)

Hintergrundinformationen

Am 1. Januar 2006 entwickelte sich aus dem Rekommunalisierungsvorhaben im Bereich der Müllabfuhr der Stadt Bergkamen der „Entsorgungsbetrieb-Bergkamen“ (EBB)¹⁵. Primäre Ziele der Erbringung von Müllabfuhr und Straßenreinigung in Eigenregie waren einerseits die Verbesserung des Services und zum anderen eine Verringerung der Kosten, um eine Gebührenentlastung der Bürger zu erreichen. Letzteres wurde mit etwa 30 Prozent prognostiziert und bis 2010 erreicht (EBB o.J.). Der EBB konnte sich später auch im Entsorgungssegment der Leichtverpackungen gegenüber anderen Alternativen (europaweite Ausschreibung an private Entsorgungsunternehmen, Gemeinschaftsentsorgung mit den Nachbarstädten, Einbeziehung der Müllentsorgung in die bestehenden interkommunalen Gemeinschaftsstadtwerke, Gründung einer eigenen GmbH) aufgrund der Wirtschaftlichkeit durchsetzen (Johren 2008: S.3 ff.).

Aufgaben, Zahlen, Daten und Fakten:

Die Aufgaben des EBB umfassen neben der Entsorgung der normalen Hausmülltonne, die Bioabfall- und Altpapiersammlung über separate Mülltonnen, die Altglassammlung mittels Depotcontainer sowie die Sammlung gebrauchter Verkaufsverpackungen – seit 2012 – über eine gelbe Wertstofftonne. Seit 2007 wurde das Dienstleistungsangebot erweitert, und gleichzeitig die

15 Die Stadt Bergkamen hat auch andere Bereiche wie die Stromversorgung und Wasserwirtschaft rekommunalisiert.

Senkung der Müllgebühren bei der EBB von 2005 bis 2010

Abfallart	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Restabfall 120L	0,0%	-5,9%	-7,4%	-3,9%	-5,3%	0,0%
Bioabfall 120L	0,0%	-10,6%	-17,1%	-15,7%	-15,7%	-27,3%

Quelle: eigene Darstellung nach Peters 2010

Müllgebühren gesenkt (Tabelle 7). Im Aufgabenkatalog wurden zudem aufgenommen: Neue Zusatzangebote für die Sperrmüllabfuhr (Express-Service und Voll-Service), Laub-Sammelboxen im Herbst für die „Baumallee-Siedlungen“ und eine Windeltonne für Familien mit kleinem Kind. Bei der Nutzung von Spezialfahrzeugen (z. B. Laub-Sauger, Kehrmaschine) ist der EBB in einer interkommunale Kooperation im Kreis Unna partnerschaftlich beteiligt (EBB o.J.).

Der Stellenplan der EBB weist 12,5 operative Mitarbeiterstellen aus. Davon arbeiten zwei im Bereich der Straßenreinigung (Kehrmaschinenfahrer). Die verbleibenden 10,5 Mitarbeiter sind als Müllwerker und in weiteren Bereichen, wie der Sonderreinigung, tätig. Unterstützt werden sie durch zwei in Vollzeit und zwei in Teilzeit beschäftigte Verwaltungsmitarbeiter.

Motive und Ausgestaltung der Rekommunalisierung

Bevor sich die Stadt Bergkamen für eine Rekommunalisierung entschied, wurden in der Stadt im Bereich der Abfallwirtschaft öffentliche Ausschreibungsverfahren durchgeführt, der letzte Vertragspartner war das Privatunternehmen Remondis. Anfang der 2000er Jahre stand die Stadtverwaltung vor der Frage, ob nach dem Auslaufen des bestehenden Vertrags noch einmal eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt werden soll, oder ob es auch andere Lösungen für die städtische Abfallentsorgung geben kann. Laut Gewerkschaft waren die Überlegungen zu einer Kommunalisierung stark politisch und vor allem durch den Bürgermeister getrieben, der durch die Kommunalisierung verschiedener städtischer Bereiche Synergien schaffen und eine Querfinanzierung erreichen wollte. Aus diesem Grund wurde in der Stadtverwaltung eine interne Arbeitsgruppe gegründet, die sich gemeinsam mit externen Beratern und Wirtschaftsprüfern zu den Chancen/Risiken und Verfahrensschritten einer möglichen (Re-) Kommunalisierung beriet.

Die Arbeitsgruppe kam zu dem Ergebnis, dass die Stadt die Leistungen der Abfallentsorgung in Eigenregie erbringen kann und dabei kostengünstiger arbeiten könne als die privaten Anbieter. Das würde – so die logische Schlussfolgerung – auf eine Gebührenentlastung für den Bürger hinauslaufen. Die notwendigen Beschlüsse wurden in den städtischen Gremien herbeigeführt und der Vertrag mit Remondis nicht verlängert. Zudem war man darum bemüht, den Prozess der Kommunalisierung so transparent wie möglich zu gestalten. Dazu wurden Spitzengespräche beim Bürgermeister mit allen Fraktionen geführt und verschiedene Akteure (wie auch der Personalrat) frühzeitig in den Prozess mit einbezogen. Eine Ratsfraktion stand dem Wechsel von privaten Entsorgern und einer öffentlichen Ausschreibung zu einem kommunalen Unternehmen kritisch gegenüber und war der Meinung, dass eine private Sammlung die bessere Alternative für die Stadt sei. Bis der EBB 2006 das operative Geschäft aufnahm, war eine Vorlaufzeit von etwa zwei bis drei Jahren notwendig.

Neben der Kommunalisierung wurden auch andere Modelle wie eine IKZ in Erwägung gezogen, da dieses Modell in Bergkamen bereits im Bereich der Stromerzeugung angewandt wird. Letztendlich kam man zu dem Entschluss, dass eine Kommunalisierung die bessere Lösung sei. Zu Beginn der Kommunalisierung wurde nur die Straßenreinigung übernommen, erst später auch die Müllsammlung. So konnte zuerst in einem kleineren „Testfall“ bewiesen werden, dass die Qualität der kommunalen Leistung hoch gehalten und gleichzeitig die Gebühren gesenkt werden können.

Reaktion des Privatanbieters

Die Überlegungen der Stadt zu einer möglichen Kommunalisierung haben Remondis dazu bewegt, Gespräche mit Ratsmitgliedern zu führen, um einen Umdenkprozess bei den Entscheidungsträgern einzuleiten. Zudem wurde von Remondis nachfolgend versucht, die Kommunalisierung als Betriebsübernahme zu deklarieren, so dass die betroffenen Arbeitnehmer von Remondis in den neuen kommunalen Betrieb hätten übernommen werden müssen. Juristisch konnte widerlegt werden, dass es sich bei der anstehenden Kommunalisierung um eine Betriebsübernahme nach § 613 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) handelt. Der Vertreter der Gewerkschaft geht davon aus, dass es durch die anstehende Kommunalisierung bei der in Bergkamen zuständigen Remondis-Belegschaft zu erheblichen Verunsicherungen und Ängsten vor einem Arbeitsplatzverlust kam. Da in der Abfallwirtschaft aber ein Fachkräftemangel herrscht, gab es gute Chancen auf eine Weiterbeschäftigung. So bot der EBB freiwillig an, dass Remondis-Mitarbeiter bei einer Bewerbung

beim EBB bevorzugt behandelt werden würden. Dabei trat allerdings das Problem auf, dass die Mitarbeiter bei Remondis aufgrund der dortigen sechs-Tagewoche und der Überstundenvergütung am Monatsende mehr verdient haben, als dies bei EBB durch die im TVöD festgelegte fünf-Tagewoche der Fall gewesen wäre. Letztlich wurden zwei Mitarbeiter von Remondis übernommen, die weitere Belegschaft wurde von Grund auf neu aufgebaut.

Es soll an dieser Stelle erwähnt werden, dass die Zusammenarbeit mit Remondis nicht aufgegeben wurde, weil die Stadtverwaltung mit der Qualität der Leistungen unzufrieden war. Vielmehr wurde die Kooperation in der Vergangenheit als positiv empfunden, sodass der Name Remondis durchaus auch in der Wahrnehmung der Bürger für Qualität stand. Dennoch wurde durch die Kommunalisierung eine deutlich bessere Koordination des Beschwerdemanagements und mehr Bürgernähe möglich. Auch in der technischen und personellen Ausstattung steht EBB nach eigenen Angaben Remondis nicht nach, es wurde auch nach der Rekommunalisierung keine Rationalisierungen oder Einsparungen vorgenommen, sodass ein identischer Service für die Bürger geboten werden konnte und kann. Nach eigenen Angaben unterliegt EBB weder einer Gewinnerwartung noch der Mehrwertsteuerpflicht, dafür ist EBB jedoch z. B. bei der Anschaffung von Fahrzeugen nicht vorsteuerberechtigt.

Arbeitsbedingungen

Die Mitarbeiter des EBB werden nach dem TVöD bezahlt. Dabei hebt der Betriebsleiter hervor, dass es in der Gründungsphase des Unternehmens selbst in den sozialdemokratisch geprägten städtischen Gremien nicht selbstverständlich war, die bestmögliche Bezahlung für die Mitarbeiter anzustreben. Für die Betriebsleiter stellt eine faire Entlohnung jedoch die Voraussetzung für die Erbringung einer hohen Servicequalität dar. Die Mitbestimmung konnte letztendlich in Bergkamen den TVöD durchsetzen, dessen Entgeltstrukturen nach eigenen Berechnungen der Gewerkschaftsvertreter etwa 18 Prozent über den Verträgen der privaten Abfallwirtschaft liegen. Der TVöD lohne sich für die Beschäftigten vor allem auf längere Sicht, während dieser in den ersten Jahren dem Unternehmen einen Kostenvorteil bietet. Das Einstiegsniveau ist beim TVöD relativ niedrig, in den Folgejahren steigert sich das Niveau für die Mitarbeiter aber deutlich. Ob in Zukunft möglicherweise ein Wechsel des Tarifvertrags denkbar ist, lässt sich bisher nicht bewerten, momentan stellt sich diese Frage laut den Verantwortlichen im Unternehmen jedoch nicht.

Einen Nachteil sieht die Gewerkschaft jedoch bei der passenden Eingruppierung unterschiedlicher Tätigkeitsprofile innerhalb des TVöD: Dies ist be-

sonders bei den Fahrern der Müllfahrzeuge der Fall. Dies ist in den Verträgen der privaten Entsorger deutlich besser geregelt, sodass nach Einschätzung von ver.di Anpassungsbedarf im TVöD besteht. Allgemein wird von den Interviewpartnern positiv hervorgehoben, dass man durch die Kommunalisierung bei der Stadt einen direkten Einfluss auf den Arbeitsbedingungen der Beschäftigten hat und sicherstellt, dass die Mitarbeiter tariflich fair für ihre Ausbildung und Arbeit entlohnt werden.

Neben der tariflichen Entlohnung wird auch das Betriebsklima positiv bewertet. Die Mitarbeiter können sich mit dem Unternehmen identifizieren, haben einen guten Teamgeist und sind mit dem EBB zufrieden. Das bestätigt sich nach Einschätzung von Gesprächspartnern auch darin, dass es seit 2006 kaum Fluktuationen gab, lediglich zwei Mitarbeiter verließen das Unternehmen, deren Motivlage entstand nach Einschätzung der Gesprächspartner aber nicht aus Gründen der Unzufriedenheit. Betriebsbedingte Kündigungen kamen bei EBB bislang nicht vor, alle können von einer hohen Arbeitsplatzsicherheit profitieren.

Auch fällt der Krankenstand im Unternehmen mit etwa 4 Prozent niedrig aus. Dies liegt nach Aussage eines Interviewpartners unter anderem daran, dass viel Aufklärung im Bereich der Unfallverhütung in Form von Schulungen betrieben wird, und ferner auf eine bestmögliche Ausrüstung, sowohl bei der technischen Ausstattung der Fahrzeuge, als auch bei der Kleidung der Mitarbeiter viel Wert gelegt wird. Dabei wird versucht, auf die Wünsche der Mitarbeiter einzugehen.

Zweimal im Jahr wird bei der EBB eine Belegschaftsversammlung organisiert, in der sich die unterschiedlichen Ebenen des Unternehmens auf Augenhöhe austauschen können. Mitbestimmung und Kommunikation spielen im Unternehmen also eine große Rolle, wohingegen die Gewerkschaft zur Belegschaft in Bergkamen keinen direkten Kontakt hat. Es sei jedoch laut Aussagen der Gewerkschaft nicht selten, dass der Kontakt zu kommunalen Eigenbetrieben nur gering sei. Der Grund dafür ist auch darin zu sehen, dass die Abfallwirtschaft für den Personalrat der Stadt nur einen sehr kleinen Teil seines Verantwortungsbereichs ausmacht, weshalb die Belange der Abfallwirtschaft oft nicht in der Wahrnehmung der Personalräte liegen. Hier müssen vermehrt Verknüpfungen geschaffen werden, um die Belange auf der politischen Ebene zu kommunizieren.

Weiterbildung und Qualifikation

Die Qualifikation der Mitarbeiter wird bei den EBB nach eigenen Aussagen sehr ernst genommen, um ein angemessenes Qualifizierungsangebot bieten

zu können, existieren Kooperationen mit anderen Kommunen, z.B. mit Hamm. Dort findet ein gemeinsames Training für die Fahrer statt. Dieses Training ist nach Aussage des befragten Experten zwar finanziell aufwendiger als in herkömmlichen Fahrschulen, bietet aber bessere Voraussetzungen und spezifische Trainingsinhalte für die fahrtechnischen Anforderungen in der Abfallwirtschaft. In Ausnahmefällen werden auch „Zwangsqualifizierungen“ durchgeführt, sie sind Teil des innerbetrieblichen Risikomanagements, bei dem Kollegen zu Nachschulungen geschickt werden, sofern dies für notwendig erachtet wird. Auch die Gewerkschaft betont die Notwendigkeit, Fahrer auszubilden, da in diesem Berufssegment ein Mangel besteht, der sich in den nächsten Jahren weiter verschärfen wird. Die bisherigen Ausbildungszahlen werden nicht ausreichen, um diese Lücke zu schließen. Die Bezahlungen und die Belastungen im Job sind nach Auffassung der Gewerkschaft Gründe für diesen Nachwuchsmangel.

Die Aufstiegschancen im Unternehmen werden als derzeit gering eingeschätzt, da die meisten Vorarbeiterpositionen mit jungen Mitarbeitern besetzt wurden. Bei ihnen ist in den nächsten Jahren nicht abzusehen, dass sie das Unternehmen verlassen werden, sodass diese Stellen in nächster Zeit nicht neu besetzt werden müssen. Es ist aber theoretisch denkbar, dass es Mitarbeitern angeboten wird, einen Führerschein zu machen und als Fahrer eingesetzt zu werden. Laut Vertreter der Gewerkschaft ist das der typische Karriereweg in städtischen Entsorgungsbetrieben: Der Beschäftigte beginnt im Bereich der Straßenreinigung, bekommt die Chance Mülllader zu werden und sich anschließend zum Fahrer weiter zu qualifizieren.

Demographie

Die Altersstruktur des Unternehmens stellt nach Aussagen der Interviewpartner derzeit kein Problem dar. Der Durchschnitt liegt zwischen 40 und 50 Jahren, zwei Mitarbeiter sind unter 30. Es wurden in der Vergangenheit bereits präventive Überlegungen in Fragen altersgerechter Arbeitsmodelle angestellt, indem z. B. in Fahrzeuge mit niedrigerer Stufenhöhe investiert wurde. Die Gewerkschaft betont, dass die Arbeit in der Abfallwirtschaft teils so schwer sei, dass sie nicht bis zur Rente ausgeführt werden kann. Es seien also auch bei EBB weitergehende Überlegungen in Fragen des altersgerechten Arbeitens notwendig. Technische Hilfe, z. B. durch Seitenlader ist allerdings nicht immer die beste Lösung, da sie nicht in allen Gebieten eingesetzt werden können.

In Zukunft muss laut Gewerkschaft ein erweiterter bzw. Vollservice für die Bürger angeboten werden, weil in Folge der demographische Entwicklung

eine weitere Anhebung des Altersdurchschnittes der Bevölkerung zu erwarten sein wird. Für die Belegschaft resultiert daraus eine Mehrbelastung durch weitere Wege und längere Arbeitszeiten, sodass möglicherweise mehr Personal eingesetzt werden muss und die Gebühren angehoben werden müssen.

Kommunale Daseinsvorsorge/Folgen für den Bürger

Für die Bürger Bergkamens bedeutet die Kommunalisierung besonders unter dem Blickwinkel der zu zahlenden Gebühren eine Verbesserung. Bei der EBB wird nach dem Kostendeckungsprinzip gearbeitet, es gibt keine Gewinnorientierung. Laut jüngster Rechtsprechung muss die Bilanzierungssumme spätestens nach vier Jahren positiv oder negativ dem Gebührenzahler angelastet werden. Durch verantwortungsvolles Wirtschaften gab es bisher keine großen Sprünge in den Gebührensätzen. Diese konnten nach Aussage der Gesprächspartner bei der EBB auf konstantem Niveau gehalten werden. Vielmehr, darauf verweisen die Interviewpartner, wurde seit 2006 der Beweis angetreten, dass intra-kommunal günstiger gearbeitet werden kann, als es mit einem externen Vertragspartner der Fall ist. So konnte in den unmittelbaren Folgejahren von 2006 eine 12 prozentige Gebührensenkung erreicht werden, erst in 2014 wurde die Gebührenhöhe von vor 2006 erreicht – trotz Mehrwertsteuererhöhung, Inflation und allgemeiner Kostensteigerung. Zusätzlich ist der Service durch die Kommunalisierung bürgernäher geworden. Durch die zentrale Lage des Unternehmens auf dem Baubetriebshof kann ein direkter Kontakt zu den Bürgern hergestellt werden. Das Unternehmen hat auch den Anspruch, vergessene Tonnen noch am selben Tag zu leeren, und sich als „Stadt der kurzen Wege“ zu präsentieren. Bei privaten Unternehmen kann ein solcher Service meist nicht geboten werden, weil der Unternehmenssitz vielfach nicht direkt in der Stadt liegt. Auch der Schnell- und Vollservice bei der Sperrmüllabfuhr führen zu einer großen Zufriedenheit der Bürger mit der EBB, sodass es kaum negative Rückmeldungen gibt.

In Bergkamen kann jedoch nicht jede Leistung in der Abfallkreislaufwirtschaft durch den EBB erbracht werden, da das Abfallrecht des Landes NRW vorsieht, dass die Kommune nur sammeln und transportieren darf. Die Verbrennung bzw. das Deponiewesen wird auf Kreisebene durchgeführt, in diesem Fall durch den Kreis Unna. Auch beim gelben Sack besteht eine Kooperation mit dem Kreis, EBB fuhr hier als Subunternehmen der Abfallbeseitigungsgesellschaft des Kreises. Mittlerweile wurde der gelbe Sack jedoch abgeschafft bzw. durch die Wertstofftonne ersetzt. Diese Konstellation kann dabei aber nicht als IKZ angesehen werden, da sie sich allein durch die Kreiszugehörigkeit und die rechtlichen Regelungen ergibt.

Die Einführung der Wertstofftonne war zunächst ein Modellprojekt der Nachbarstadt Bönen und wurde anschließend für den ganzen Kreis Unna übernommen. Der gelbe Sack wurde lange Zeit auch von Remondis eingesammelt, dort hat man dann jedoch freiwillig auf das Sammeln und Transportieren verzichtet und sortiert dafür nun die Wertstofftonne. Dieser Wechsel wurde in der Stadt mit den Stimmen aller Fraktionen einstimmig beschlossen, was als Beleg dafür dienen kann, dass auch die heimische Politik von den Leistungen des EBB überzeugt ist.

Im Laufe der Zeit wurden alle Bereiche, in denen die Abfallwirtschaft einen direkten Kontakt zum Bürger hat, von EBB übernommen. Die Arbeit mit privaten Entsorgern wurde aber nicht vollends aufgegeben, sie findet sich aber nur noch in den nachgelagerten Bereichen, wie z. B. in der Sortierung der Wertstofftonne.

Laut den Interviewpartnern ergibt es keinen Sinn, komplett auf die Zusammenarbeit mit den privaten Entsorgern zu verzichten. Vielmehr muss im Einzelfall abgewogen werden, welcher Anbieter welche Leistung am besten und kostengünstigsten erbringen kann. Bei der Biotonne wurde von den Entsorgungspartnern der Biomüll aufgrund vieler Fehleinwürfe zum Restmüll deklariert, welcher in der Entsorgung mit mehr Kosten verbunden ist. EBB hat daraufhin mit Sanktionen reagiert und den betroffenen Haushalten die Biotonne entzogen, wodurch das Problem gemindert werden konnte.

Fazit/Zusammenfassung/Zukunft

In Bergkamen konnte die Kommunalisierung zu einer Senkung der Kosten und gleichzeitig zu mehr Servicequalität und Bürgernähe führen. Dazu soll noch einmal betont werden, dass diese Entscheidung nicht aus Gründen der Unzufriedenheit mit dem privaten Entsorgungspartner getroffen wurde. Vielmehr wird an der Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen in der Sammlung und dem Transport nachgelagerten Bereichen festgehalten. Diese Konstellation hat sich in der Bundesrepublik als ein Positivbeispiel herauskristallisiert, die Verantwortlichen halten z. B. Vorträge bei anderen, durchaus größeren Städten über das Modell bzw. den in Bergkamen eingeschlagenen Weg.

6.1.2 Exkurs: Kommunale Reorganisation in Weimar

Um neben der Fallstudie Bergkamen weitere Expertise in der Dokumentation und Analyse von Rekommunalisierungsstrategien zu erhalten, wurde der Übergang und die organisatorische Neuausrichtung der Bereiche Entsorgungsdienstleistung und Stadtreinigung in Weimar untersucht. Anders als im Fallbeispiel Bergkamen der vorliegenden Studie ist der Begriff der Rekommunalisierung nicht durch eine Rückkehr von Aufgaben/Dienstleistungen der kommunalen Daseinsvorsorge aus der Privatwirtschaft in die originäre kommunale Hand zu interpretieren. Vielmehr wurde in Weimar, einer Stadt mit rund 63.000 Einwohnern, unter dem bestehenden Dach kommunaler Zuständigkeit die Entsorgungswirtschaft/Stadtreinigung von einer kommunalen GmbH zu einem erweiterten Eigenbetrieb neu zugeordnet.

So wurde aus der Stadtwirtschaft Weimar GmbH der Bereich Abfallentsorgung und Reinigungsleistungen zum Jahresende 2013 ausgegliedert und in den dann erweiterten Eigenbetrieb Kommunalservice Weimar (KS Weimar) eingegliedert. Der KS Weimar ist nunmehr seit dem 01.01.2014 für die Abwasser- und Abfallentsorgung (Restmülltonnen, Biotonnen und der Papierbehälter), die Reinigung der Straßen, für den Winterdienst sowie für die Pflege der Grünflächen zuständig und betreibt den Wertstoffhof. Der KS Weimar umfasst zum Stand Winter 2016 insgesamt 156 Mitarbeiter, davon sind nach Aussage der Stadt 59 im Bereich Entsorgung sowie 56 Beschäftigte im kommunalen Betriebshof tätig.

Kommunaler Zweckverband bleibt bestehen

Der kommunale Zweckverband zur gemeinsamen Restabfallbehandlung zwischen den Städten Erfurt, Weimar sowie dem Landkreis Weimarer Land besteht seit dem 08.10.2002 und blieb von der Neuordnung der Aufgabenfelder unberührt. Beginnend mit dem Jahr 2017 ist mit der Stadt Erfurt und dem Landkreis allerdings ein neues Restabfallbehandlungskonzept für den Zeitraum 2020 folgend zu erstellen, in dem dann auch die Frage der gemeinsamen Restabfallbeseitigung zu thematisieren sein wird.

Die kommunale Ursprungsgesellschaft

Die Stadtwirtschaft Weimar GmbH (SWG) ist ein kommunales Unternehmen mit Sitz in Weimar. Die SWG wurde mit den Bereichen Verkehr, Entsorgung und Sportstätten in 2002 gegründet und ging aus der Fusion der kommunalen Einzelunternehmen „Verkehrsbetrieb Weimar GmbH“ und „Weimar Stadtentsorgung GmbH“ hervor.

Gesellschafter ist die Stadt Weimar zu 100 Prozent mit einem Stammkapital von 282.000 Euro.

Hinweis

Der Begriff Stadtwirtschaft wird in den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen als Bezeichnung für ein Unternehmen oder eine organisatorische Einheit verwendet, die Tätigkeiten wie Abfallentsorgung und Straßenreinigung innerhalb von kommunalen Gebietskörperschaften erbringt. Im Unterschied zu Abfallentsorgungsunternehmen mit privaten Eigentümerstrukturen sind die Stadtwirtschaften nicht primär an der Gewinnerzielung ausgerichtet, sondern orientieren sich für Leistungen wie Abfallentsorgung und Straßenreinigung an einer für die Bürger der jeweiligen Gesellschafterkommune möglichst niedrigen Gebührenhöhe.

Die SWG erfüllt als Muttergesellschaft Aufgaben im Rahmen einer kommunalen Konzernlösung. Diesem Konzern gehören die Stadtwerke Weimar BeteiligungsGmbH (SBG), die Stadtwerke Weimar Stadtversorgungs-GmbH (SWW), die ENWG Energienetze Weimar GmbH & Co. KG und die ENWG Energienetze Geschäftsführungsgesellschaft mbH an. Die Beteiligungen des Unternehmens stellen sich wie folgt dar: Stadtwerke Weimar Beteiligungs-GmbH (SBG) zu 75 Prozent am Stammkapital von 25.000 Euro, über SBG an der SWW zu 51 Prozent am Stammkapital von 10,2 Millionen Euro und an der Verkehrsgemeinschaft Mittelthüringen GmbH (VMT) zu 16,67 Prozent am Stammkapital von 30.000 Euro.

Nach Einschätzung des kommunalen Beteiligungsberichtes der Stadt Weimar von 2013 war es unumgänglich, das Leistungsangebot der einzelnen Sparten dem tatsächlichen Bedarf und den wirtschaftlichen Möglichkeiten der Gesellschaft anzupassen und das Kosten- und Preisniveau bei allen Tätigkeitsfeldern am Wettbewerb auszurichten. Für die kommenden Geschäftsjahre wurde in 2014 (auch durch den Übergang der Entsorgungsdienstleistungen auf die KS Weimar) mit weniger Umsatzerlösen gerechnet. Die Verluste aus den Sparten ÖPNV und Sportstätten sollen, soweit möglich, aus der Ergebnisabführung des steuerlichen Querverbundes gedeckt werden.

Ziele der Aufgabenübertragung

Ziel der Maßnahme der Aufgabenübertragung war laut Aussage des Oberbürgermeisters der Erhalt einer effektiven Leistungserbringung im Entsorgungsbereich für die Stadt und die Bürger sicherzustellen und gleichzeitig

eine Entlastung der Stadtkasse zu erreichen. Denn anders als in der vorherigen Organisationsform einer Stadtwirtschaft GmbH ist der kommunale Eigenbetrieb in Weimar von der Umsatzsteuer befreit.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) weist darauf hin, dass bei der Besteuerung der Kommunen das Steuerrecht nicht auf die Rechtsform abstellt, sondern die Art der Tätigkeit in den Fokus stellt. Das heißt auch wirtschaftlich unselbstständige Regie- und Eigenbetriebe unterliegen u. U. der Körperschafts- und Umsatzsteuer, wenn sie der Einnahmeerzielung dienen und sich aus der Betätigung der Kommune wirtschaftlich deutlich herausheben. Man spricht dann von Betrieben gewerblicher Art (BgA) (KGSt o.J.).

Das durch die Steuerentlastung eingesparte Geld kommt nach Aussage von Gesprächspartnern den kommunalen Müllwerken zugute, die in 2014 vom BDE in den öffentlichen Tarif zurückkehrten und dadurch finanziell besser gestellt werden konnten, im Schnitt um 7 Prozent. Zugleich können Gebührenerhöhungen durch den Wegfall der Umsatzsteuerpflicht für die Bürger vermieden werden (Quelle: Interview und INTECUS GmbH 2016). Synergien durch die Überführung in einen Eigenbetrieb entstanden nach Einschätzung der Interviewpartner auch durch die Bündelung von Personal und Ressourcen im Winterdienst (ein Teil der Aufgaben wurde bis dato vom Grünflächenamt und der Stadtwirtschaft GmbH erledigt) und die Behebung des Renovierungsstaus auf dem städtischen Betriebshof.

Die neue Arbeitsteilung bei der Entsorgung unterschiedlicher Fraktionen in Weimar ergibt sich nach [Tabelle 8](#).

Tabelle 8

Arbeitsteilung beim Fallbeispiel Weimar

Abfallart	Sammlung/Transport
Hausmüll	KS Weimar
Sperrmüll	KS Weimar
Bioabfall	KS Weimar
Papier/Pappe/Kartonagen	KS Weimar
Grünabfall	KS Weimar

Abfallart	Sammlung/Transport
Leichtverpackungen	Stadtwirtschaft Weimar GmbH
Altglas	Tönsmeier Abfallwirtschaft Apolda GmbH & Co. KG
Alttextilien	FWS GmbH
Sonderabfallkleinmengen	Fehr Umwelt Ost GmbH
Elektro- und Elektronikaltgeräte	KS Weimar

Quelle: eigene Darstellung nach INTECUS GmbH 2016.

Rechtsform des erweiterten Eigenbetriebs

Eigenbetriebe sind Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die – obwohl Teil der Gemeindeverwaltung – über eine vom Gemeindehaushalt getrennte, eigene Wirtschaftsführung (Planung, Buchführung und Rechnungslegung sowie über eine eigene Personalwirtschaft) verfügen. Damit unterscheiden diese sich von kommunalen Regiebetrieben, die in der Praxis über die organisatorische Einbindung in ein eigenes Amt oder eine Abteilung operativ tätig sind.

Vorzüge gegenüber dem kommunalen Regiebetrieb

Dem Eigenbetrieb werden gegenüber dem Regiebetrieb klare Vorzüge zugeschrieben, so lässt dieser bei entsprechender Gestaltung eine effiziente Betriebsführung zu, die eigentlich nur der GmbH zugeschrieben wird. Durch das Prinzip der kaufmännischen Buchführung, dem eigenständigen Wirtschaftsplan, dem Jahresabschluss und der Kostenrechnung kann ein Eigenbetrieb betriebswirtschaftlich effizient arbeiten. Die kaufmännische Buchführung wird der wirtschaftlichen Zielsetzung vor allem dadurch gerecht, dass sie die während eines Rechnungsjahres erzielten Überschüsse oder Fehlbeträge mit ihren Auswirkungen auf Vermögen, Schulden, Liquidität und Rentabilität des eingesetzten Kapitals darstellt. Außerdem ermöglicht sie im Unterschied zur Kameralistik bereits im Laufe des Geschäftsjahres unterjährige Erfolgsrechnungen vorzustellen, um so kurzfristig gegenzusteuern.

Flexibilität in der Betriebsführung erhält der Eigenbetrieb dadurch, dass der Wirtschaftsplan im Gegensatz zum Haushaltsplan nicht so sehr ins Detail gegliedert ist (Friedrich-Ebert-Stiftung 2011).

Die im Wirtschaftsplan veranschlagten Mittel können daher nach Bedarf für einzelne Maßnahmen kurzfristig eingesetzt werden. Weiter können die Ansätze des Wirtschaftsplans für das Wirtschaftsjahr bis zu einer in der Be-

triebssatzung festgelegten Höhe von der Betriebsleitung überschritten werden. Dadurch entfällt das komplizierte Aufstellen von Nachtragshaushalten bzw. von zahlreichen Nachbewilligungen. Schließlich gilt das kameralistische Prinzip der Jährlichkeit nicht, Ausgabenansätze sind also auf das nächste Jahr übertragbar – womit auch ein Anreiz zur Sparsamkeit gegeben wird. Die Konzentration von Aufgaben auf Werksausschuss und Werkleitung kann zu einer Entbürokratisierung verwaltungsinterner Abläufe und einer Beschleunigung von Entscheidungsprozessen führen. Finanzwirtschaftlich gelten Eigenbetriebe wie als Sondervermögen der Kommune. An der Spitze des Eigenbetriebes steht eine Betriebsleitung, Dienstvorgesetzter aller Beschäftigten des Eigenbetriebes ist der Oberbürgermeister (OB). An wichtigen Entscheidungen ist neben der kommunalen Verwaltungsspitze in der Regel die Betriebskommission zu beteiligen.

Merkmale in Weimar

Der Eigenbetrieb wird als Unternehmen der Stadt Weimar ohne eigene Rechtspersönlichkeit außerhalb des Haushaltsplanes der Stadt Weimar als Sondervermögen verwaltet. Das Stammkapital des Eigenbetriebes beträgt 1 Million Euro. Der Eigenbetrieb kann im Rahmen des §71 Abs.5 Thüringer Kommunalordnung, die in der Kommunalordnung bezeichneten Aufgaben auch für andere Gemeinden wahrnehmen. Der Eigenbetrieb erfüllt seine Aufgaben dabei unter Kostendeckungsgesichtspunkten, d.h. ohne Gewinnerzielungsabsicht.

Der Stadtrat kontrolliert die Entwicklung des Kommunalservices über seinen Finanz- und Wirtschaftsausschuss sowie den sogenannten „Werkausschuss“ des Betriebes. Der Werkausschuss besteht neben dem OB aus weiteren sieben Mitgliedern – die vom Stadtrat berufen werden – davon fünf stimmberechtigte Stadträte und zwei nicht stimmberechtigte sachkundige Fachleute.

Erforderliche Verfahrensschritte in der Umsetzung

Im Vordergrund der organisatorischen Umsetzung stand der geordnete Übergang der Bereiche Entsorgung und Betriebshof in den Eigenbetrieb (EB) mit den grundlegenden Aufgaben einer Erweiterung des EB. Die wichtigsten Ankerpunkte beim Übergang (der nach Auskunft von Interviewpartner kein Betriebsübergang nach § 613a BGB darstellte) sind wie folgt festzuhalten:

- technische und wirtschaftliche Abstimmungen zur Reduzierung von gewerblichen Tätigkeiten, die nicht hoheitliche bzw. satzungsgemäße Aufgaben sind (z. B. gewerblicher Containerdienst). Dafür werden im EB keine Kapazitäten vorgehalten. Eine Teilnahme am gewerblichen Wettbe-

- werb ist nicht satzungsgemäße Aufgabe eines EB. (Die SWG bleibt für die Abfuhr der gelben Säcke und Tonnen in Weimar sowie den Betrieb der Kompostanlage in Umpferstedt zuständig),
- Übernahme/Übergabe der personalwirtschaftlichen und rechtlichen Aspekte und Eingliederung in die innerbetrieblichen Abläufe, Sicherung der Lohnzahlungen und betrieblichen Vereinbarungen,
 - organisatorische Prüfung innerhalb der Stadtverwaltung im Hinblick auf weitere Mitarbeiterübergänge, die das Kompetenzprofil des EB betreffen,
 - Einrichtung des Rechnungswesens und der Buchhaltung (Kostenstellen, Kostenarten, Umsatzkonten) und Abstimmung der unterschiedlichen Gebührenrechnungssysteme,
 - Erarbeitung einer Eröffnungsbilanz bzw. Einbringungsbilanz der übergehenden Bereiche (Übernahme Vermögen, Verbindlichkeiten, Forderungen),
 - Aufbau eines Berichtswesens für den kommunalen EB,
 - Klärung und Abstimmung möglicher Satzungsproblematiken mit der Kommunalaufsicht,
 - Abstimmung eines intrakommunalen Dienstleistungsvertrags für kaufmännische Dienstleistungen mit dem Dienstleister SWW,
 - Umstellung der Entsorgungslogistik vom Bringe- auf ein Holsystem,
 - Abstimmung mit Fachbereichen der Verwaltung zur erforderlichen Übernahme weiterer intrakommunaler Kompetenzen,
 - Zusammenführung der Gebührenstellen des EB: Abfall und Abwasser an einem Standort,
 - Vorbereitung der organisatorischen Eingliederung der kaufmännischen Abteilung des EB in einen gemeinsamen Verwaltungsablauf mit SWG und SWW,
 - Neuverteilung von Verantwortlichkeiten im Bereich Entsorgung, die bislang direkt dem Geschäftsführer der SWG oblagen,
 - Aufbau des Fuhrparkmanagements in der Sparte Entsorgung.

Die veränderte Aufgabenübertragung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers an den EB machte ebenfalls eine Neufassung der Satzung zur Abfallwirtschaft der Stadt Weimar erforderlich, auch dazu hat der Stadtrat den entsprechenden Beschluss gefasst.

Der Übergang in den Kommunalservice Weimar wurde von den Beschäftigtenvertretern eng begleitet, so dass insbesondere die Frage der Anerkennung der Dauer der Betriebszugehörigkeit positiv geregelt und die bestehenden Betriebsvereinbarungen ihre Gültigkeit behielten.

Abfallgebührensatzung der Stadt Weimar

Die Stadt Weimar erhebt die in [Tabelle 9](#) aufgeführten Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung zur Abfallentsorgung. Die Gebühr gliedert sich in einen Pauschalbetrag (Fixanteil) und einen variablen Anteil. Sie wird nach dem Prinzip des Kostendeckungsgebotes erhoben.

Das bisherige Abfallgebührensatzung wird im Entwurf zur neuen Abfallsatzung als ein vergleichsweise pauschales System interpretiert, der Abfallerzeuger kann nur durch Wahl der Hausmüllbehältergröße und des Entleerungsturnus seine abfallwirtschaftlichen Kosten bestimmen. Die Anreize zur Abfallvermeidung und zur Getrenntsammlung von Wertstoffen sind nach Aussage der Gutachter zumindest in der Ein- und Zwei-Familienhausbebauung gering. Das Mindestvorhaltevolumen von derzeit 15 L kann bei entsprechend umweltbewussten Verhalten (Abfallvermeidung und -trennung) in einer Größenordnung bei 5 L im Durchschnitt liegen. Die Forderung des Thüringer Abfallwirtschaftsgesetz (ThürAbfG § 4 Abs. 4), dass bei der Bemessung der Gebühren Anreize zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen zu schaffen sind, wird mit dem bisherigen Gebührensystem nur eingeschränkt umgesetzt.

Tabelle 9

Abfallgebührensatzung der Stadt Weimar

Abfallbehälter	Fixanteil	variabler Anteil		jährlicher Gesamtbetrag	
		wöchentlich	zweiwöchentlich	wöchentlich	zweiwöchentlich
Volumen in Liter	Euro/a	Euro/a	Euro/a	Euro/a	Euro/a
60	35,01		73,86		108,87
80	46,68		98,48		145,16
90	52,52		110,79		1163,31
120	70,03		147,72		217,75
240	140,05		295,45		435,50
1.100	641,92	2.708,29	1.354,15	3.350,21	1.996,07
			vierwöchentlich		vierwöchentlich
60	35,01		36,93		71,94

Quelle: eigene Darstellung nach Stadt Weimar 2016, S.A II

Gefährdungspotential des Weimarer Modells

Im Rahmen der kommunalen Gebietsreform in Thüringen wird durch die Landesregierung eine Neugliederung des Zuschnitts und der Aufgabenhoheit der kommunalen Gebietskörperschaften angestrebt. Ziele sind unter anderem Einsparungen und die Effizienzsteigerung der Kommunalverwaltung und weiterer Einrichtungen. Diese Effekte müssen aber nicht notwendigerweise eintreten, vielmehr können Zusammenlegungen auch zu einer Verringerung von Effizienz und Effektivität führen (Bogumil/Kuhlmann 2010).

Die Reform beinhaltet u. a. Kriterien für die künftige Größe der Thüringer Gemeinden und Landkreise. So sollen Gemeinden künftig mindestens 6.000, Landkreise 130.000 bis 250.000 Einwohner haben. Als Mindestgröße für kreisfreie Städte sieht das Leitbild 100.000 Einwohner vor. Diese Größe erreichen von den derzeit sechs kreisfreien Städten in Thüringen nur Erfurt und Jena. Städte wie Eisenach, Weimar, Gera und Suhl müssten sich dann mit umgebenden Landkreisen zusammenschließen. Durch den Verlust des Status als Kreisfreie Stadt würden Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge in die Zuständigkeit des neuen Landkreises fallen. Dazu gehören u. a. der Rettungsdienst, der Umweltschutz, die Beseitigung und Verwertung von häuslichem Abfall sowie die Einrichtung von Deponien oder Recycling-Anlagen.

Hierin sehen alle befragten Akteure in Weimar ein hohes Gefährdungspotential der bislang erfolgreich intrakommunalen Neuausrichtung des Entsorgungsauftrages. Der Personalrat sieht insbesondere die mögliche Rückkehr in den Tarifvertrag des BDE als Nachteil für die Beschäftigten an, die kommunale Spitze befürchtet zudem eine Erhöhung der Müllgebühren durch die betriebliche Neuorganisation und sieht die damit verbundenen langen Fahrtwege im ländlichen Raum als Problem an.

6.2 Fallbeispiel 2 – Outsourcing

Unternehmensprofil: Entsorgung Dortmund GmbH – EDG

Hintergrundinformationen

Die Stadt Dortmund hatte im Oktober 1990 über den Rat der Stadt beschlossen, die kommunale Abfallentsorgung in eine privatrechtliche Kapitalgesellschaft zu überführen, woraus im März 1991 die Entsorgung Dortmund GmbH (EDG) hervorgegangen ist. Die Stadt sollte dabei mit 51 Prozent des Stammkapitals die öffentlich-rechtlichen Aufgaben sicherstellen, während andere Unternehmen die Aufgabe des Kapitalgebers, aber auch des Wissensträgers übernehmen sollten. Die heutigen Gesellschafter des Unternehmens

sind zu 51 Prozent die Stadt Dortmund und zu 49 Prozent die Dortmunder Stadtwerke AG.

Mit der Gründung der EDG wurde Dortmund zur ersten Kommune im Bundesgebiet, in der eine privatwirtschaftliche organisierte Entsorgungsgesellschaft die Aufgaben der kommunalen Abfallwirtschaft übernommen hat.

Die EDG umfasst heute als Unternehmensverbund folgende Firmen mit unterschiedlichen Anteilstellen:

- Dortmunder Recycling GmbH (DOREG) zu 75,1 Prozent: Das Unternehmen beschäftigt sich mit der Müllentsorgung von Privathaushalten, Gewerbebetrieben und Behörden. Hauptaufgabe liegt insbesondere auf Erfassung von Papier und Pappe, die sortiert, gepresst und vermarktet werden.
- Dortmunder Mineralstoffverwertungs GmbH (DOMIG) zu 51 Prozent: Recycling von Baustoffen im Bereich von Hoch- und Tiefbau.
- Dortmunder Gesellschaft für Abfall mbH (DOGA) zu 100 Prozent: Verwertung und Beseitigung von gewerblichen Abfällen.
- Welge Entsorgung GmbH zu 100 Prozent: Welge beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Transport von Abfällen. In Teilen des Kreises Unna führt das Unternehmen die kommunale Entsorgung durch. In Dortmund leert das Unternehmen den Haus- und Bioabfall sowie die Gelbe Tonne.
- MHB Betriebsführungsgesellschaft mbH zu 74,9 Prozent: Die Gesellschaft betreibt eine Müllverbrennungsanlage in Hamm.
- Hagener Entsorgungsbetrieb (HEB) zu 20 Prozent
- HUI GmbH zu 20 Prozent
- AMK GmbH zu 24,5 Prozent: Die Gesellschaft betreibt in Iserlohn ein Müllheizkraftwerk.
- Dortmunder Kommunale Entsorgung GmbH (DOKEG) zu 100 Prozent
- Dortmunder Logistikgesellschaft mbH (DOLOG) zu 100 Prozent

Aufgaben, Zahlen, Daten und Fakten:

In den ersten Jahren nach Gründung bestanden die wesentlichen Aufgaben der EDG hauptsächlich in der Müllentsorgung privater Haushalte sowie der Reinigung von öffentlichen Plätzen und Straßen.

Dieses Aufgabenspektrum konnte in den letzten 18 Jahren erheblich ausgedehnt werden: Die EDG Holding GmbH (der Gesellschafter der EDG Entsorgung Dortmund GmbH ist zu 100 Prozent EDG Holding GmbH) bietet zusätzliche Dienstleistungen, wie Abfallmanagement, Entsorgungskonzepte, Beratung für private und gewerbliche Kunden und den Betrieb von hochwertigen Verwertungs- und Entsorgungsanlagen, Sammlung, Transport und

Gebühren der EDG

Größe (in L)	graue Tonne (in €)	Biotonne (in €)
60	109,24	–
80	138,37	79,11
120	207,56	106,91
240	371,42	190,30
1.100	1.602,21	–

Quelle: eigene Darstellung nach EDG o. J. b

Verwertung der Abfälle und Straßenreinigung an. Innerhalb des Unternehmensverbunds werden neben der reinen Entsorgungsleistung auch Dienstleistungen für Industrie, Gewerbe und Behörden angeboten.

Die EDG bewirtschaftet insgesamt sechs Recyclinghöfe und hat etwa 260 Fahrzeuge im Betrieb. Im Jahresmittel werden aktuell etwa 800 Mitarbeiter beschäftigt, im kompletten Unternehmensverbund sind mehr als 1.100 Arbeitnehmer angestellt (EDG o. J. a).

Der Grundbetrag für die Entsorgung von Abfällen aus den Haushalten und Bioabfall betragen pro Behälter und bei 14-täglicher Leerung die in [Tabelle 10](#) aufgeführten Jahresgebühren.

Die Bilanzsumme der EDG Holding GmbH hat sich im Jahr 2012 von 61,2 Millionen Euro auf 63,0 Millionen Euro erhöht. Die Gewinn- und Verlustrechnung weist keine Umsatzerlöse auf. Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (9,5 Millionen Euro) ist im Vergleich zu 2011 stabil (+527.000 Euro). Der Jahresüberschuss hat sich vor allem durch den Wegfall der im Vorjahr angefallenen Steuerausstattungen für die letzten Geschäftsjahre um 1,0 Millionen Euro vermindert. In den zukünftigen wirtschaftlichen Entwicklungen werden die Erträge der EDG Holding GmbH überwiegend von der Ertragskraft der Beteiligungsgesellschaften im gewerblichen Entsorgungsbereich abhängig sein. Die Gesellschaft geht daher bei konstanten Beteiligungserträgen von gleichbleibenden Jahresüberschüssen aus (Stadt Dortmund 2013: S. 104ff.).

Ausgestaltung der Privatisierung

Die EDG unterstand bis 1991 dem Dortmunder Stadtamt 70 und war damit ein rein kommunaler Entsorger. Die Stadt entschloss sich aufgrund eines Müllnotstandes und zwei Altdeponien, für deren Sanierung die Stadt keine

finanziellen Mittel hatte, für ein Outsourcing. Es entstand eine GmbH, an der von Beginn an die Stadt mit 51 Prozent beteiligt war. Es wurde die GmbH als Rechtsform gewählt (die Alternative, eine Anstalt öffentlichen Rechts zu gründen, wurde nicht verfolgt), da mit einer GmbH bessere Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Entfaltung der Unternehmensaktivitäten bestanden und zusätzlich Tochtergesellschaften gegründet werden konnten. Bis 1997 gab es fünf Parteien, die Anteile an der EDG hielten, dann übernahmen die DSW (Dortmunder Stadtwerke) die anderen 49 Prozent der Anteile. Auf diese Weise ist ein Konstrukt entstanden, das in Deutschland einmalig ist: 51 Prozent des Unternehmens trägt direkt die Stadt selbst. Da die DSW aber zu 100 Prozent Tochter der Stadt ist, ist die Stadt sowohl direkt als auch indirekt an der EDG beteiligt. Die erste Zeit der Privatisierung wird von den Verantwortlichen der EDG rückblickend als echte Herausforderung beschrieben, da große Umstrukturierungen auf dem Weg von der kommunalen Abfallentsorgung hin zu einem privatwirtschaftlichen Unternehmen anstanden.

Heute hat die EDG etwa 1.100 Mitarbeiter, die an den unterschiedlichen Standorten und in unterschiedlichen Tochterunternehmen beschäftigt sind. Somit kann in Dortmund die gesamte Kette der Abfallwirtschaft über die EDG betrieben werden. Bei den Tochterunternehmen handelt es sich um selbstständige Unternehmen, die nebeneinander im Verbund existieren, sie übernehmen alle Aufgaben, die neben dem Pflichtgeschäft, das von der EDG besorgt wird, anfallen.

Die EDG ist zudem Teilhaber an den drei Verbrennungsanlagen in Hagen, Iserlohn und Hamm. In Hamm wird mit verschiedenen kommunalen und privaten Partnern zusammengearbeitet, sodass die EDG dort Teil einer IKZ ist.

Arbeitsbedingungen

Die Direktbeschäftigten der EDG werden nach dem TVöD bezahlt. Dabei muss hervorgehoben werden, dass der TVöD nur für die EDG selbst gilt und nicht für die Tochterunternehmen. Bei diesen wurden an den TVöD angelehnte Haustarifverträge abgeschlossen. Dass unterschiedliche Tarife gezahlt werden, hat nach Aussage von Gesprächspartnern innerhalb der Gesellschaft bisher nicht zu Komplikationen/Konflikten unter den Arbeitnehmern geführt. Das liegt nach Einschätzung der Interviewten unter anderem daran, dass es gute Chancen zur innerbetrieblichen Versetzung bestehen (ein Sachverhalt, der von der zuständigen Vertreterin von ver.di anders eingeschätzt wird). Durch die Transparenz innerhalb des Verbundes und die kooperativen Problemlösungsstrategien konnten Neiddiskussionen bislang verhindert werden, so die Aussage von Geschäftsführung und Belegschaftsvertretern.

Allgemein wird von einer guten Kommunikation auf allen Ebenen und einem positiven Arbeitsklima innerhalb der Gesellschaft gesprochen. Die gemeinsame Arbeitnehmerinteressenvertretung im Unternehmen ist über einen Verbundbetriebsrat, der etwa einem Konzernbetriebsrat gleichgestellt ist, geregelt. Dieser unterliegt jedoch nicht dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), sondern einer Betriebsvereinbarung. Diese Form wurde gewählt, weil es sich bei der EDG und den Tochterunternehmen um selbstständige Verbundpartner handelt, die nebeneinander existieren.

Für die Beschäftigten wird es als großer Vorteil angesehen, dass das Unternehmen sowohl direkt als auch indirekt der Stadt angehört, da diese Konstellation zu einem hohen Grad zur Arbeitsplatzsicherheit beiträgt. Auch der Geschäftsführer der EDG betont, dass Kommunen verlässliche Arbeitgeber sind, die sich sowohl ihrer Verantwortung gegenüber den Bürgern als auch gegenüber ihren Arbeitnehmern bewusst sind, Kommunen, so der Tenor des Gespräches, können moderne und tariflich geregelte Arbeitsverhältnisse, Entgeltregelungen und Zusatzversorgungen bieten und sind an einer langfristigen Planung mit ihren Beschäftigten interessiert. Die Bedeutung von betrieblicher Mitbestimmung, die sich auch in einem hohen Organisationsgrad bei der EDG ausdrückt, wird vom Dortmunder Geschäftsführer hervorgehoben. Ebenso genießt eine qualitativ hochwertige Arbeitskleidung, die beste Sicherheit und optimalen Schutz für die Gesundheit der Mitarbeiter bietet, hohe Priorität im Unternehmen.

Weiterbildung und Qualifikation

Die Frage der Fachkräfteentwicklung spielt im Unternehmen eine große Rolle, deshalb beschreibt der Geschäftsführer die EDG als verantwortungsvollen Ausbildungsbetrieb. Etwa 90 Prozent aller Auszubildenden werden übernommen, sodass das Know-how im Unternehmen verbleiben kann. Mittlerweile werden mehr Ausbildungen als früher im Unternehmen durchgeführt, um die Versorgung mit Fachkräften zu sichern. Zusätzlich werden unterschiedliche Weiterbildungsmöglichkeiten im Haus angeboten, die den Mitarbeitern zur Verfügung stehen.

Demographie

Bisher macht sich nach Angaben des Betriebsleiters der demographische Wandel bzw. ein daraus resultierender Fachkräftemangel bei EDG noch nicht bemerkbar, da aus einer großen internen Reserve gut ausgebildeter Mitarbeiter geschöpft werden kann. Perspektivisch wird davon ausgegangen, dass es möglicherweise in zehn Jahren zu Problemen kommen kann. Das

Fachkräfteproblem entsteht dabei vor allem bei den Fahrern, da der benötigte Führerschein schwer zu erlangen sei und mit einem hohen finanziellen Aufwand verbunden ist. Um dieser Herausforderung entgegenzuwirken, können sowohl der Führerschein als auch weitere benötigte Weiterbildungen intern im Unternehmen erworben werden.

Um bereits jetzt die Belastungen der Beschäftigten so gering wie möglich zu gestalten und den geringen Krankenstand von 6 bis 8 Prozent beizubehalten, werden 76 Schonarbeitsplätze¹⁶ angeboten. Die Vertreterin von ver.di sieht in der Schaffung von Schonarbeitsplätzen eine große Herausforderung dem demographischen Wandel in der Abfallwirtschaft zu begegnen. Zum einen ist es schwer, solche Arbeitsplätze in den Arbeitskreislauf der Abfallwirtschaft zu integrieren und zum anderen sei dies sehr teuer – für die Finanzierung fehlt oft das Geld. Da aber Kommunen bestrebt sind, Mitarbeiter möglichst bis zur Rente beschäftigen zu können, müssen hier Lösungen gefunden werden. Ebenfalls wird von Seiten der Gewerkschaft betont, dass eigentlich ein Tarifvertrag Demographie von Nöten sei. Man müsse sich außerdem darauf einstellen, dass auch der Service an die immer älter werdende Bevölkerung angepasst werden muss.

Entlastungsstrategien für die Beschäftigten

Die EDG bietet ihren Kunden einen Vollservice an, sodass Tonnen bei Bedarf vom Personal auch aus dem Keller geholt werden. Gerade im Innenstadtbereich Dortmunds stellt dies eine große körperliche Belastung für die Mitarbeiter dar. Es wird deshalb darauf geachtet, dass die Beschäftigten nicht mehr als zehn oder zwölf Jahre in diesem Bereich eingesetzt werden. Eine weitere Entlastung wird durch den Einsatz von Niederflurfahrzeugen erreicht, sodass die Beanspruchung von Muskeln und Gelenken beim Auf- und Absteigen des Fahrzeuges minimiert wird. Von Seiten der Gewerkschaft wird an dieser Stelle aber kritisch angemerkt, dass die Entlastung durch Automatisierung und Technisierung oder auch durch Seitenlader nicht in jedem Gebiet sinnvoll ist. Gerade in engen Straßen können Seitenlader nicht eingesetzt werden und somit nicht der Arbeitserleichterung dienen.

16 „Nach allgemeinem Verständnis sind Schonarbeitsplätze Arbeitsplätze, auf denen Beschäftigte mit gesundheitlichen Problemen eingesetzt werden, die aufgrund ihrer Schwierigkeiten nicht mehr in der Lage sind, ihren ursprünglichen oder – insbesondere bei Neueinstellung – irgendeinen Arbeitsplatz auszufüllen, der zum Kern der im jeweiligen Unternehmen geleisteten Arbeit zu rechnen ist.“ (Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW o.J.).

Für den Geschäftsführer der EDG rückt der demographische Wandel zukünftig stärker in den Fokus der Arbeitsorganisation, da die Arbeit sehr personalintensiv und körperlich anstrengend ist. Schon heute seien im operativen Bereich weniger ältere Menschen beschäftigt aber höhere Krankenstände festzustellen. Er präsentiert mögliche Lösungsvorschläge, wie diese Entwicklung in Bezug auf die Beschäftigten, nicht zu Lasten der Bürger und des Services, angegangen werden kann. Rotationen am Arbeitsplatz, altersgemischte Teams, eine verbesserte technische Ausstattung und betrieblicher Arbeits- und Gesundheitsschutz sind einige der Möglichkeiten, die von der Geschäftsführung vorgeschlagen werden. Zusätzlich wird betont, dass die Bindung von Fachkräften an das Unternehmen und die Präsentation als attraktiver Arbeitgeber, der sich für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie einsetzt, in Zukunft wichtiger wird. Schon heute bietet das Unternehmen für junge Beschäftigte das sog. Familienzimmer. Findet man keine Betreuung für die eigenen Kinder, können sie in der Verwaltung mit zur Arbeit gebracht werden.

Kommunale Daseinsvorsorge/Folgen für den Bürger

Die EDG bietet den Bürgern verschiedene Serviceangebote, zu denen z.B. der bereits erwähnte Volls-service, eine Möbelbörse aus Haushaltsauflösungen oder die Abfallberatung gehören. Bei der Abfallberatung kann sich der Bürger/Hauseigentümer beispielsweise darüber informieren, wie Gebühren einspart werden können. Dieses Angebot schafft nach Aussage der EDG Vertrauen bei den Bürgern und steht exemplarisch für ein immer größer werdendes Dienstleistungsangebot.

Es hat sich in den Gesprächen außerdem herausgestellt, dass der über Jahre konstant gehaltene Gebührenhaushalt einen großen Vorteil für die Bürger darstellt. Im Allgemeinen sehen die Interviewpartner einen großen Vorteil im Dortmunder Modell für die Bürger, da die EDG als direkt und indirekt kommunal geführtes Unternehmen höhere Qualitätsansprüche als rein private Anbieter für sich definiert hat. Der Bezug zur Stadt und die Wahrnehmung des Leistungsprofils als direkte Dienstleistung für und am Bürger kommt der EDG zugute. So fehlt privaten Unternehmen häufig auch die Gebietskenntnis, die für eine zufriedenstellende Leistungserbringung notwendig ist. In einer Kooperation mit Privaten befürchtet man seitens der EDG viele Beschwerden von Seiten der Bürger, wenn die Leistungserbringung nicht den Ansprüchen genügt und die EDG die Lasten der Qualitätssicherung übernehmen muss. Dann sind Nacharbeiten und zusätzliche finanzielle Aufbringungen durch die Kommune von Nöten.

Aus Sicht der Interviewpartner ist es für die Bürger die optimale Lösung,

wenn alle Leistungen der Abfallwirtschaft durch die EDG oder die unterschiedlichen Tochterunternehmen erbracht werden. Der Geschäftsführer betitelt die Entsorgung unter Anteilseinfluss der Stadt als Garanten für Qualität und Kontinuität, da diese im Gegensatz zu den privaten Entsorgern, die auch auf gewinnorientierte Geschäftsaktivitäten abzielen, auf das Allgemeinwohl der Bürger ausgerichtet ist. Die Bürger können von einer hochwertigen, gebührenkonstanten Leistungserbringung profitieren.

Fazit/Zusammenfassung/Zukunft

Durch die Privatisierung der Dortmunder Entsorgung unter Erhalt des kommunalen Einflusses aufgrund des direkten und indirekten Anteilsbesitzes der Stadt, konnte in Dortmund ein neuer wirtschaftlicher Spielraum geschaffen und neue Geschäftsfelder erschlossen werden. Gleichzeitig war es möglich, die Dienstleistungs- und Arbeitgeberqualitäten hochzuhalten und sich genauso bürgernah aufzustellen wie ein rein kommunaler, nicht privatisierter Entsorger. Zugleich konnte die gesamte Abfallwirtschaft im Gesellschaftsverband der EDG gebündelt werden.

Der Geschäftsführer der EDG betont, dass auch in Zukunft die Kommune – also auch EDG – elementarer Bestandteil des Dienstleistungsangebots in der Abfallwirtschaftskette bleiben wird.

Allerdings muss man sich stets an veränderte Marktbedingungen anpassen, um dem gesellschaftlichen Bedarf weiterhin gerecht werden zu können, ohne dabei die Gewinnerzielung in den Vordergrund zu stellen. Wichtig wird es zukünftig sein, dass 49 Prozent der Anteile auch weiterhin indirekt im Besitz der Stadt sind, sodass die Bürger von einer konstant hochwertigen Leistungserbringung profitieren können.

6.3 Öffentlich-Private-Partnerschaft

Unternehmensprofil: Stadtreinigung Dresden

Hintergrundinformationen

2004 wurde die Stadtreinigung Dresden GmbH (SRD) in eine ÖPP mit den Beteiligungen der Technische Werke Dresden GmbH (51 Prozent), einer Tochtergesellschaft der sächsischen Landeshauptstadt und der Veolia Umweltservice Ost GmbH & Co KG (49 Prozent) überführt. Die Motive zur Teilprivatisierung lagen zum einen darin, dass Arbeitsplätze gesichert, Gebühren bei gleichbleibender oder steigender Qualität beibehalten und ein möglichst hoher Kaufpreis erzielt werden sollte. Zum anderen sollte der wirtschaftliche

Erfolg der Stadtreinigung und auch der Tochtergesellschaft, der Dresdener Abfallverwertung, nachhaltig gesichert werden (SRD o.J.).

Aufgaben, Zahlen, Daten und Fakten:

Die Stadtreinigung Dresden kann auf einen 140-jährigen Erfahrungsschatz in den Bereichen Abfall-/Rohstoffwirtschaft und Reinigung zurückgreifen. Mit rund 350 Mitarbeitern und 138 modernen Fahrzeugen (mit Bordcomputern und Telematiksystemen) werden etwa 800 Großcontainer und 125.700 Umleerbehälter geleert. Die durch die SRD erhobenen Gebühren ergeben sich aus [Tabelle 11](#).

Das Leistungsspektrum für private Haushalte umfasst neben der Müllsammmlung auch Dienstleistungen im Bereich der Sperrmüllabholung und -entsorgung, Grün- und Strauchschnitt und Containerdienst z. B. für die Entsorgung von Bauschutt. Für Gewerbe und öffentliche Einrichtungen wird neben der Müllsammmlung, Verwertung und/oder Entsorgung auch ein Service im Bereich von Reinigung (Grundstücke, Höfe, Gehwege, Straßen und Plätze ebenso wie Treppen, Hallen, Tiefgaragen und Parkhäuser) und Winterdienst sowie einige spezielle Sonderdienstleistungen, wie z. B. die Möglichkeit zur Nutzung der Anlagen und des Fuhrpark (SRD o.J.), offeriert.

Im Jahr 2013 wies die Stadtreinigung Dresden GmbH bei Erträgen in Höhe von 38,8 Millionen Euro und Aufwendungen in Höhe von 34,6 Millionen Euro einen Jahresüberschuss von 4,3 Millionen Euro aus. Die Steigerung der Umsatzerlöse in diesem Geschäftsjahr von 1,3 Millionen Euro auf 37,5 Millionen Euro resultierte überwiegend aus der Anwendung der Preisgleitklausel gemäß des Leistungsvertrages mit der Stadt Dresden sowie der Erhöhung der Dienstleistungen im Bereich der Objektreinigung und des Winterdienstes als öffentliche Leistungen. Der Ausbau der gewerblichen Dienstleistungen ebenso wie Aufträge zur Räumung nach dem Junihochwas-

Tabelle 11

Gebühren der SRD

Größe (in L)	Restmüll (Jahresgebühren 2015 in €)
80	3,92
120	5,88
240	11,76

Quelle: eigene Darstellung nach SRD 2004

ser führen besonders im Bereich Sperrmüll, Containerdienstleistungen, Schadstoffe und Recycling zu höheren Umsätzen. Für 2014 wird ein ähnliches Ergebnis erwartet (SRD o.J.).

Ausgestaltung der Partnerschaft

Nach der Wende wurde die Stadtreinigung Dresden in eine GmbH umgewandelt. Sie blieb allerdings zu 100 Prozent Tochter der Stadt, bzw. der Stadtwerke und wandte den TVöD an. Im Laufe der Jahre wurden einzelne Unternehmensbereiche ausgegliedert, diese Umstrukturierung führte jedoch nicht zu einem Verlust von Arbeitsplätzen. 2002 traf die lokale Politik primär aus finanziellen Gründen die Entscheidung zum Verkauf von 49 Prozent der Anteile. Heute ist Veolia zu 49 Prozent Anteilseigner der Dresdener Stadtreinigung, die anderen 51 Prozent tragen weiterhin die Stadtwerke, die wiederum zu 100 Prozent Tochter der Stadt Dresden sind.

Auftraggeber der Stadtreinigung und aller abfallwirtschaftlichen Leistungen blieb das Amt für Stadtgrün und Abfallwirtschaft bzw. die Abteilung für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung. Diese ist für die Planung der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung verantwortlich, erarbeitet ein Abfallwirtschaftskonzept und Satzungen und führt außerdem die Abfallberatung und die Öffentlichkeitsarbeit durch.

Der Betriebsrat der Stadtreinigung sprach sich zunächst gegen das ÖPP-Modell aus, verteilte Flyer an die Haushalte und führte Gespräche mit den einzelnen Fraktionen, um das Vorhaben entweder zu stoppen, oder alternativ dazu bestmögliche Lösungen aus Beschäftigtenperspektive zu erreichen. So wurde in den Verhandlungen um die Teilprivatisierung z. B. vereinbart, dass ein freiwilliger Aufsichtsrat gegründet wird, der von Veolia und Stadträten besetzt wird. Die Vereinbarung enthielt außerdem die Regelung, dass Veolia einen seiner Plätze im Aufsichtsrat an den Betriebsrat abgibt. Mit der Teilprivatisierung ging der Abbau von 50 Arbeitsplätzen durch Rationalisierungsprozesse einher, diese konnten mittlerweile jedoch durch die deutlich bessere finanzielle Lage der Stadtreinigung wieder aufgebaut werden.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wird die Entscheidung zur Bildung eines ÖPP als sehr positiv bewertet. Durch die Zusammenarbeit mit einem privatwirtschaftlichen Unternehmen konnten neue Ideen und Konzepte in das Unternehmen eingeführt und nach Aussage der Stadt eine deutliche Leistungssteigerung erreicht werden. Als vorteilhaft hat sich außerdem herausgestellt, dass mit der Privatisierung ein Geschäftsführer aus dem kommunalen und ein weiterer aus dem privaten Bereich eingestellt wurden. Durch diese Doppelbesetzung konnte die Kenntnis aus beiden Systemen in die Partner-

schaft einfließen. Durch die Leistungssteigerung und die bessere wirtschaftliche Lage des Unternehmens, die sich bereits wenige Jahre nach der Privatisierung einstellte, konnten bestehende Probleme angegangen, und so z. B. die Öffentlichkeitsarbeit der Stadtreinigung verbessert werden.

Nach wie vor ist die Stadtreinigung Dresden der größte Auftragnehmer der Dresdener Abteilung für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung. Das liegt am Kommunalauftrag, der zwischen Stadtreinigung und der Stadt besteht. Dieser langfristige Auftrag sorgt für die wirtschaftliche Stabilität der Stadtreinigung und macht 70 Prozent ihrer Leistung aus. Dieser Kommunalauftrag läuft allerdings 2020 aus. Daraus ergibt sich für die Stadtreinigung nunmehr das Problem, dass die Stadt aufgrund der Bildung des ÖPP keine Inhouse-Vergabe mehr durchführen kann. Das heißt, dass 2020 der Kommunalauftrag nach dem europäischen Vergaberecht europaweit ausgeschrieben werden muss. Aufgrund der privaten Anteile an der Stadtreinigung bleibt ihnen eine Inhouse-Vergabe verwehrt, da diese nur bei rein kommunalen Unternehmen möglich ist. So muss sich die Stadtreinigung um die Auftragsvergabe bewerben und mit anderen Entsorgern konkurrieren.

Der derzeit bestehende Auftrag ist mit einem Leistungsvertrag verknüpft, in dem die entsprechenden Preise vereinbart sind. Zwar enthält der Leistungsvertrag eine Preisgleitklausel, die unter bestimmten Voraussetzungen eine leichte Anpassung an die Kostenentwicklung ermöglicht, nach Aussage der Gesprächspartner kann die SRD aufgrund der Tarifbindung im Unternehmen nur noch erschwert mit rein privaten Anbietern konkurrieren.

Sind Änderungen im Leistungsvertrag von Nöten oder werden neue Leistungen notwendig, dann kann die Stadt diese nicht mehr an die Stadtreinigung vergeben. Dieser deutliche Nachteil in zukünftigen Leistungsvergaben wurde bei der Entscheidung zur Gründung des ÖPP nicht eingehend abgewogen, er wird aber ganz entscheidend die Zukunft des Unternehmens bestimmen, da, wie bereits erläutert, etwa 70 Prozent der Leistungen des Unternehmens und einen Großteil der Arbeitsplätze von diesem Auftrag abhängig sind.

Eine Möglichkeit, die Vergabe im Jahr 2020 an die Stadtreinigung zu sichern, ist die Ausschreibung sehr hoher Standards z. B. in Sachen Mindestlohn und Arbeitsschutz, die von privaten Konkurrenzanbietern nicht erfüllt werden können. Eine andere Chance ist der Rückkauf der Anteile, die momentan in privater Hand sind, sodass eine Inhouse-Vergabe wieder ermöglicht wird. Nach Aussage der Stadtverwaltung wäre der Verlust der Stadtreinigung als Auftragnehmer des Kommunalauftrags aller Voraussicht nach eine qualitative Einbuße, da die SRD verlässliche und hochwertige Leistung

für die Bürger erbringt. Selbiges Problem wie beim Kommunalauftrag ergibt sich bei der Planung eines neuen Wertstoffhofes: Die Stadt plant einen neuen Wertstoffhof und würde diesen am liebsten an die Stadtreinigung übertragen, weil bereits fünf der sieben Dresdener Wertstoffhöfe in Hand der Stadtreinigung sind. Auch das ist aber aufgrund der Teilprivatisierung nicht möglich, sodass der neue Wertstoffhof ausgeschrieben werden muss.

Ein weiteres Problem, das durch die Umstrukturierung zum ÖPP entstanden ist, findet sich im Winterdienst. Im öffentlichen Dienst gab es eine sogenannte Vorhaltepauschale, sodass Personal vorgehalten werden konnte, wenn ein Wintereinbruch zu erwarten war. Diese Pauschale wird durch die Teilprivatisierung und die stärkere betriebswirtschaftliche Ausrichtung allerdings geringer, sodass nicht mehr flexibel reagiert und geplant werden kann. Gleichzeitig bemängelt die Stadt am ÖPP-Modell, dass ein Teil der Gewinne der Stadtreinigung an die Veolia fließt und nicht in der Kommune verbleibt und für das Gemeinwohl genutzt werden kann.

Generell stellte sich für die interviewten Vertreter der Stadt in den letzten Jahren die Frage, ob eine ÖPP überhaupt notwendig sei und ein kommunaler Betrieb mit professioneller Geschäftsführung nicht die gleiche Effizienz und Leistungssteigerung erreichen kann. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Ergebnisse des Unternehmens mit den Fähigkeiten der Geschäftsführung zusammenhängen.

Arbeitsbedingungen

Nachdem die Stadtreinigung teilprivatisiert wurde, wechselte das Unternehmen vom TVöD in den Tarifvertrag des BDE. Entsprechend der Einschätzung des Betriebsrats hat die Belegschaft durch diesen Wechsel zwar Nachteile erfahren, da sich parallel dazu auch die Konditionen des TVöD in den letzten Jahren verschlechtert hätten (z. B. durch den Wegfall von Zulagen), hielten sich die finanziellen Nachteile auch durch entsprechende Ein-/Umgruppierungen noch in Grenzen¹⁷. Dennoch bedeutete die Umstrukturierung der Stadtreinigung eine Umstellung für die Arbeitnehmer – besonders in der Verwaltung. Insbesondere die nun notwendigen Vergabeverfahren und Bewerbungen um Aufträge waren durch den Wegfall von Inhouse-Vergaben anfangs eine Herausforderung. Die privatwirtschaftliche Geschäftsführung und die damit in das Unternehmen implementierte Philosophie (Margen und Leistungsgedanken) waren zu Beginn ungewohnt. Der Betriebsrat

17 Die Aussage ist schwierig nachzuvollziehen bzw. zu überprüfen, siehe auch [Tabelle 14](#) und [15](#).

äußert in dem Zusammenhang, dass auf Seiten der Belegschaft der Eindruck entstanden sei, dass alles dem Geschäftsergebnis untergeordnet wird und für andere Dinge nur wenig Luft bleibe.

Für die Mitarbeiter stellt das Unternehmen Jahresarbeitszeitkonten zur Verfügung. Ergänzend wurden vor zwei Jahren Lebensarbeitszeitkonten eingeführt, wofür der Betrieb ausgezeichnet wurde¹⁸. Er war einer der ersten Betriebe in der Entsorgungswirtschaft, der sich zu diesem Schritt entschloss. Etwa 65 Prozent der Beschäftigten nehmen dieses Lebensarbeitszeitkonto in Anspruch. Bei der Altersvorsorge in der Stadtreinigung existieren zwei Modelle, die parallel laufen. Eines davon ist das Modell des öffentlichen Dienstes, das 1998 in eine Zusatzversorgungskasse überführt wurde. Bei dem anderen handelt es sich um eine Betriebsvereinbarung, bei der sich der Arbeitgeber verpflichtet, monatlich 50 Euro für jeden Mitarbeiter einzuzahlen. Jeder Mitarbeiter hat die Möglichkeit, sich zwischen den beiden Modellen zu entscheiden.

Als man das Unternehmen im Jahr 2002 teilprivatisierte, wurden im Rahmen der Rationalisierungsmaßnahmen einige Hierarchieebenen gestrichen, z. B. wurde fortan nicht mehr mit Teamleitern gearbeitet. Mittlerweile hat sich herausgestellt, dass die innerbetriebliche Kommunikation zwischen den einzelnen Ebenen des Unternehmens durch den Verlust dieser Schnittstelle deutlich beeinträchtigt wird. Zur Verbesserung der Kommunikation und des Informationsflusses im Unternehmen wurde deshalb entschieden, diese Ebene wieder einzubeziehen. Heute leiten Teamleiter jeweils fünf Fahrzeuge mit je zwei Mann. Ein Teamleiter wird jährlich bestellt und speziell für seine Aufgaben geschult. Des Weiteren wurde beschlossen, die Teamleiter auch in die Neuplanung von Touren einzubeziehen. Auf Grundlage ihrer Erfahrungen und dem direkten Kontakt zu Fahrern und Ladepersonal soll eine vorausschauende und erfahrungsbasierte Neuplanung realisiert werden. So können Komplikationen, die häufig bei der Neuplanung von Touren entstehen, vermieden werden.

Die Kommunikation im Unternehmen wird, nicht nur durch die wieder eingestellten Teamleiter, als positiv beschrieben. So berichtet der Betriebsrat, dass das Verhältnis zur hiesigen Geschäftsführung gut und konstruktiv ist, so dass keine größeren Auseinandersetzungen oder Diskussionen entstehen. Vielmehr wird von einem „gepflegten sozialen Dialog“ gesprochen. Auch be-

18 Das Modell der Dresdener Lebensarbeitszeitkonten wurde von anderen Gesprächspartnern der Studie als kritisch und zu arbeitgebernah bewertet.

triebsinterne Umfragen unter den Mitarbeitern belegen, dass der Umgang mit den Vorgesetzten als positiv bewertet wird. Generell habe die Stadtreinigung als Arbeitgeber in Dresden einen sehr guten Ruf. Ganz anders wird – aus externer Perspektive! – das Arbeitsklima beim privaten Partner Veolia eingeschätzt, hier sei nach Auffassung des Gesprächspartners der Umgang mit den Beschäftigten weniger kollegial und von weniger Anerkennung geprägt. Auch die Bezahlung sei hier deutlich schlechter.

Die Stadtreinigung Dresden setzt sich außerdem konsequent für den Arbeitsschutz der Arbeitnehmer ein und schreibt ihm eine hohe Bedeutung zu. So kann auch der Krankenstand auf 8 bis 9 Prozent gehalten werden.

Weiterbildung und Qualifikation

Die Stadtreinigung Dresden legt auf die eigenständige Ausbildung sehr viel Wert, allerdings sind die Bewerberzahlen auf die Ausbildungsplätze in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Im Gegensatz zu früher, als nicht alle Auszubildenden übernommen werden konnten, bekommen die ehemaligen Azubis heute i. d. R unbefristete Arbeitsverträge, um dem entstehenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Zusätzlich werden Beschäftigte nach ihrer Ausbildung häufig weiterqualifiziert oder erhalten die Möglichkeit zu studieren. Durch Investitionen in die Aus- und Weiterbildung im Unternehmen konnte der Altersdurchschnitt in den letzten Jahren gesenkt werden. Allgemein gilt die Stadtreinigung nach eigenen Angaben als einer der besten Ausbildungsbetriebe in Sachsen. Auch die Führungskräfte des Unternehmens erhalten spezielle Schulungen, damit die Kommunikation im Unternehmen und das Betriebsklima möglichst positiv gestaltet werden können.

Demographie

Wie bereits dargestellt, konnte durch die Einstellung von jungen Auszubildenden der Altersdurchschnitt im Unternehmen gesenkt werden, sodass Investitionen in Ausbildung, Weiterbildung und junges Personal bei der Stadtreinigung Dresden als Schlüssel gegen den demographischen Wandel angesehen werden. Für alle Handkehrer, die in den letzten Jahren in Rente gegangen sind, wurden ausschließlich neue Arbeitnehmer eingestellt, die über einen LKW-Führerschein verfügen. Auf diese Weise ist ein großes innerbetriebliches Potenzial im Bereich der Berufskraftfahrer entstanden, sodass in den nächsten Jahren lediglich die Positionen der Handkehrer neu besetzt werden müssen und das Fachkräfteproblem bei den Fahrern durch die interne Stellenvergabe umgangen werden kann. Zusätzlich versucht man, die Arbeitnehmer durch Angebote wie kostenlose Besuche in Fitnessstudios fitter

und länger einsatzfähig zu halten. Um das Trainingsprogramm ideal auf die Bedürfnisse der Mitarbeiter abzustimmen, wurden Fitnesstrainer in das Unternehmen eingeladen und in die täglichen Aufgabenbereiche der verschiedenen Berufe und deren Belastungen eingeführt. In Zukunft soll die körperliche Fitness der Kollegen noch weiter gefördert werden, indem sie unterstützt werden, wenn sie an sportlichen Veranstaltungen teilnehmen möchten. In diesem Jahr möchte der Betriebsrat außerdem erreichen, dass der Arbeitgeber einen Anteil zu den Lebensarbeitszeitkonten dazuzahlt, weil auch er einen Vorteil daraus ziehen kann, wenn die über 50-Jährigen früher aus dem Unternehmen ausscheiden können. Auf diese Weise kann der Altersdurchschnitt und der Krankenstand, der bei den über 50-Jährigen um einiges höher liegt als bei den jüngeren Kollegen, verringert werden.

Als dringend notwendig werden die Reduzierung der körperlichen Belastung mit zunehmendem Alter und die Überprüfung der Belastungen am Arbeitsplatz angesehen. Bisher ist es jedoch noch nicht gelungen, die Arbeitsplätze in ihrer Struktur zu verändern, um die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schonen. Allerdings wurde ein neues Arbeitsmodell eingeführt, bei dem ältere Müllwerker und Müllfahrer auf eine 4-Tage-Woche umsteigen können. Bisher geht damit ein freiwilliger Lohnverzicht einher, der Betriebsrat hat es sich aber zum Ziel gesetzt, hier einen Ausgleich von Seiten des Arbeitgebers zu erreichen. Gleichzeitig schlägt der Betriebsrat einen Aufgabenwechsel der Beschäftigten auf den Tagestouren vor. Bisher ist jede Tour mit zwei Berufskraftfahrern besetzt, Mülllader werden generell nicht mehr eingesetzt. Es bietet sich an, dass sich die beiden Beschäftigten nach vier Stunden abwechseln, sodass jeder vier Stunden am Tag fährt und vier Stunden am Tag verlädt. So kann die körperliche Belastung des Verladens auf die beiden Fahrer aufgeteilt werden.

Die Debatte um die Auswirkungen des demographischen Wandels innerhalb der Dresdener Bevölkerung ist bei der Stadtreinigung noch nicht gesetzt. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass Dresden eine wachsende Stadt ist. Gleichzeitig nimmt die Müllmenge ab, sodass sich in Zukunft die Entsorgungswirtschaft generell auf Veränderungen einstellen muss.

Kommunale Daseinsvorsorge/Folgen für den Bürger

Die Stadtreinigung Dresden ist fast ausschließlich für das Stadtgebiet Dresden verantwortlich. Eine Ausnahme ist beispielweise die Papierkorbentleerung für Pirna. Rund um Dresden muss sich die Stadtreinigung außerdem einer großen Konkurrenz von vor allem kleineren Unternehmen stellen.

In Dresden ist das Unternehmen für die gesamte klassische Hausmüllentsorgung zuständig, in diesem Bereich sind etwa 100 Mitarbeiter beschäftigt.

Weitere 100 Beschäftigte sind für die Straßenreinigung zuständig. Dazu gehören auch Fahrgastwartestände, die Papiergrubenleerung, die Fahrbahnreinigung, Gehwegreinigung und Winterdienst. Weiterhin ist die Dresdener Stadtreinigung auf die Reinigung bei Volksfesten, Veranstaltungen und Feiern spezialisiert, dieses Leistungssegment wird als große Stärke des Unternehmens aufgefasst. Im Werkstattbereich werden die eigenen Fahrzeuge als auch Fahrzeuge von Fremdkunden instandgehalten. Das Recycling in Wertstoffhöfen und die Deponie sind ebenfalls im Aufgabenbereich der SRD angesiedelt. Seit 1998 wird in Dresden keine Müllverbrennung mehr betrieben, da in eine Müllverwertungsanlage investiert wurde. Diese Anlage ist eine 100 prozentige Tochter der Stadtreinigung, die ebenfalls den Tarifvertrag des BDE anwendet.

Die Entscheidung, die Umstellung von der Müllverbrennung zur Müllverwertung durchzuführen, war stark politisch geprägt und ein Projekt des damaligen grünen Bürgermeisters. Diese Entscheidung wird allseits sehr positiv und richtungsweisend bewertet. Zweimal im Jahr gibt es im Stadtgebiet auch eine Schadstoffsammlung mit dem sog. Schadstoffmobil, beides ist für die Bürger kostenlos. Im Schadstoffzwischenlager werden nicht nur die von der Stadtreinigung gesammelten Stoffe gelagert, sondern auch die Margen, die vom privaten Partner Veolia gesammelt werden.

Bereits seit 1994 besteht in Dresden eine flächendeckende Biomüllentsorgung. Zu diesem Zeitpunkt war Dresden eine der Vorreiterkommunen im Bereich des Bioabfalls. Dabei war die Einführung der Biotonne recht unproblematisch, da es schon während der DDR so etwas wie eine Biotonne gab, die dann mit der Wende wieder abgeschafft wurde. Als die Biotonne dann wieder eingeführt wurde, waren die Bürger bereits an diese Form der Entsorgung gewöhnt.

Die blaue Tonne wird durch private Unternehmen gesammelt, dabei wurde das Stadtgebiet zu je einem Drittel an Remondis, Veolia und Fehr vergeben. Als die blaue Tonne 2012 in Dresden ausgeschrieben wurde, nahm die Stadtreinigung an der Bewerbung nicht teil, weil sie sich nicht in wettbewerbsfähiger Position sah. Zusätzlich wurde vereinbart, dass an solchen Ausschreibungen jeweils nur der Partner der ÖPP teilnimmt. So wurde 2012 entschieden, dass sich Veolia auf die Leistungsausschreibung bewirbt, da man diesem Partner die besseren Chancen zurechnete. Dadurch, dass nur im Bereich des Restmülls die Wertschöpfungskette durch die ÖPP bedient wird, können Synergieeffekte, die eigentlich durch die Kombination eines privaten und eines kommunalen Entsorgers entstehen sollen, nur eingeschränkt genutzt werden.

Kritisch wurde angemerkt, dass die Zufriedenheit mit privaten Entsorgern sowohl bei den Bürgern als auch bei der Stadtverwaltung meist nicht so hoch ist wie bei der Dresdener Stadtreinigung, die einen Ruf als sehr pünktlicher und zuverlässiger Partner hat und eine große Kundenzufriedenheit aufweist. So hat den privaten Entsorgern der blauen Tonne die Vorkenntnis über das Gebiet und das entsprechende Know-how gefehlt, um eine gute Qualität der Dienstleistungen erbringen zu können. Die Stadtreinigung arbeitet z. B. mit Transpondern, die die Leistungserbringung an den jeweiligen Haushalten zur Vermeidung von Konflikten oder Widersprüchen registriert. Des Weiteren bietet sie auf Wunsch des Grundstückseigentümers einen Vollservice – eine Leistung, die bei den Bürgern sehr gut angenommen wird.

Die privaten Unternehmen hatten lange Zeit Probleme mit der Technik der in Dresden verwendeten Transponder, obwohl sie in ihren Bewerbungen auf die Ausschreibung der blauen Tonne nachweisen konnten, dass ihnen die Arbeit mit Transpondern vertraut ist. Auch die Tourenplanung sei den Privaten anfangs schwer gefallen, da ihnen dazu die Erfahrung und Ortskenntnis in einzelnen Stadtteilen fehlte. Von Seiten der Stadt wird angenommen, dass es solche Probleme nicht gegeben hätte, wenn man den Auftrag an die Stadtreinigung hätte übertragen können. Deren Mitarbeiter sind mit dem Dresdener Stadtgebiet und mit der verwendeten Technik bestens vertraut. Da es für die Bürger nicht verständlich oder ersichtlich ist, dass nicht alle Entsorgungsleistungen von der Dresdener Stadtreinigung ausgeführt werden, wenden sich die Bürger mit ihren Beschwerden an die Stadt und beschuldigen die dortigen Verantwortlichen für die fehlerhaften Dienstleistungen der privaten Entsorgungsunternehmen. Es zeigt sich an dieser Stelle – zumindest in der ersten Zeit nach der Auftragsvergabe – ein deutlicher Qualitätsverlust durch die privaten Entsorger.

Die Stadtreinigung steht in einem deutlichen Konkurrenzverhältnis zu den privaten Entsorgern, auch wenn sich die SRD fast ausschließlich auf das Sammeln und Transportieren konzentriert. Das Problem besteht darin, dass damit kaum gute Umsatzmargen erzielt werden können. Im reinen Einsammeln und Transportieren sind große Logistikunternehmen meist deutlich günstiger. Für die Stadtreinigung bedeutet das, dass möglichst die ganze Wertschöpfungskette angeboten werden muss, um konkurrenzfähig bleiben zu können. Aus diesem Grund legt die Stadtreinigung auch einen Schwerpunkt auf die Reinigungsdienste bei Festen und Veranstaltungen, da sie sich dort aufgrund ihrer Verfügbarkeit rund um die Uhr und an den Wochenenden gegen andere Konkurrenten durchsetzen kann. Kleinere Unternehmen haben für solche Aufträge hingegen meist keine Kapazitäten. Deutlich beein-

trächtigt wird die Stadtreinigung in ihrer Konkurrenzfähigkeit durch ihre Tarifgebundenheit und die höheren Personalkosten. Sie muss qualitativ hochwertigere Leistungen erbringen können, um diesen Kostenunterschied ausgleichen zu können.

Besonders bürgerfreundlich zeigt sich die Stadtreinigung in der Ausgestaltung ihrer Gebühren. Als die Teilprivatisierung 2002 eingeleitet wurde, war es Vertragsbedingung, dass die Gebühren im Stadtgebiet nicht weiter ansteigen dürfen. Dies konnte für die Jahre von 2003 bis 2013 auch eingehalten werden, dann wurde eine Erhöhung der Gebühren um 9 Prozent festgelegt. Dass über einen so langen Zeitraum konstante Gebühren angeboten werden konnten, liegt daran, dass gute Ausschreibungsergebnisse und zeitweise hohe Erlöse im Bereich des Altpapiers erzielt wurden, durch die die Kostensteigerungen bei der Stadtreinigung ausgeglichen werden konnten.

Fazit/Zusammenfassung/Zukunft

Nach Einschätzung des Betriebsrates vereint das ÖPP-Modell in Dresden die guten Eigenschaften sowohl eines kommunalen als auch eines privatwirtschaftlichen Unternehmens. Durch die kommunale Vergangenheit profitieren die Mitarbeiter von guten Arbeitsbedingungen, wie z. B. einer Zusatzversorgungskasse, sie können sich mit Stadt und Unternehmen identifizieren und pflegen einen guten sozialen Umgang untereinander und mit ihren Vorgesetzten. Durch die Teilprivatisierung wurde die kommunale Denkschule durch stärker strategische und betriebswirtschaftliche Ansätze ergänzt, sodass die Leistungsfähigkeit des Unternehmens deutlich verbessert werden konnte. Die Stadt selbst äußert jedoch zunehmend Kritik an der ÖPP und stellt in Frage, ob die Leistungen nicht auf gleiche Weise durch ein kommunales Unternehmen mit anderer Geschäftsführung hätten erbracht werden können.

Dennoch wird die Zukunft des Unternehmens davon bestimmt sein, ob es gelingt, sich nach Auslaufen des Kommunalauftrags im Jahr 2020 gegen die rein privatwirtschaftlichen Akteure durchzusetzen. Dafür muss in den nächsten Jahren eine Lösung gefunden werden. Ein weiteres wichtiges Thema für die Zukunft ist auch die demographische Entwicklung – sowohl bei den Arbeitnehmern durch eine Entlastung an den Arbeitsplätzen als auch bei den Bürgern. Auch das Kreislaufwirtschaftsgesetz und das Wertstoffgesetz können die weitere Entwicklung des Unternehmens prägen. So bietet das Kreislaufwirtschaftsgesetz im Bereich der gewerblichen Sammlungen große Herausforderungen für die Dresdener Stadtreinigung, da sich im Bundesland Sachsen eine besondere Situation bietet, durch die die Kommunen eigentlich schlechter gestellt sind als vorher. Die zuständige Behörde für gewerbliche

Sammlung, die Landesdirektion Dresden, ist laut Aussagen des Betriebsrats recht kommunalunfreundlich und lässt eine hohe Anzahl an gewerblichen Sammlungen zu. Dresden hat bereits Untersagungsverfügungen gegen private Firmen ausgesprochen, von der Landesdirektion bekommt die Stadt in diesem Anliegen aber bisher keine Unterstützung. Momentan prüft das Rechtsamt, welche Möglichkeiten der Stadt noch bleiben, um gewerbliche Sammlungen zu unterbinden.

Mit dem Thema Wertstofftonne hält sich die Stadt Dresden bisher noch zurück und wird dieses Modell erst dann umsetzen, wenn es vom Gesetzgeber eingefordert wird. Die Stadt präferiert dabei eine Aufteilung zwischen kommunaler Sammelzuständigkeit und einer Sortierung durch Private. In Dresden entsteht an dieser Stelle aber wieder das Problem, dass eine Inhouse-Vergabe der Wertstofftonne an die Stadtreinigung nicht möglich wäre, sondern es einer Ausschreibung der Leistung bedarf.

6.4 Fallbeispiel 4 – Interkommunale Zusammenarbeit

Unternehmensprofil: aha – Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover – Körperschaft des öffentlichen Rechts

Hintergrundinformationen

Am 01. Januar 2003 fusionierten die Umland-Abfallentsorgungsgesellschaft und der städtische Abfallwirtschaftsbetrieb Hannover zum Zweckverband „Abfallwirtschaft Region Hannover“ (aha). Als Körperschaft des öffentlichen Rechts nimmt die aha seit ihrer Gründung sämtliche Aufgaben als Entsorgungsträger im Sinne des Umweltschutzes und der Daseinsvorsorge in der Region Hannover wahr.

Zur Erfüllung seiner Aufgaben bedient sich aha eigener privatwirtschaftlicher Unternehmen:

- der Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH (arh) und
- des Abfallbehandlungszentrums Hannover GmbH (abz).

Nach Bedarf werden auch nichteigene privatwirtschaftliche Unternehmen mit Entsorgungsaufgaben betraut.

Die arh ist im Verbund mit aha zuständig für den privatwirtschaftlich organisierten Gewerbekundenservice und vermietet daneben ihr für die öffentlichen Aufgaben erforderliches Anlagevermögen (Anlagen, Gebäude, Fahrzeuge etc.) an aha. Ihre Aufgaben führt die arh gegen Kostenerstattung mit Mitarbeitern von aha durch.

Unternehmensgegenstand der abz sind Planung, Finanzierung, Errichtung und die Verpachtung des abz unter Beachtung des hoheitlichen Aufgabencharakters der Abfallbeseitigung.

Aha ist zu 94,9 Prozent an der Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH und an dem Abfallentsorgungszentrum Hannover GmbH beteiligt. Zweck dieser Zusammenarbeit ist, dass gemeinsam Anlagen und Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden können und Dienstleistungen, wie etwa die gewerbliche Abfallentsorgung durch die Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH, in Anspruch genommen werden können (aha 2013: S. 3 ff.).

Aufgaben, Zahlen, Daten und Fakten

Das Tätigkeitsfeld der aha umfasst die Straßenreinigung, den Winterdienst, die Erfassung von Wertstoffen und die Entsorgung von Abfällen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben unterhält der Zweckverband einen umfangreichen Fuhrpark, zwölf Betriebsstätten, 20 Wertstoffhöfe sowie Anlagen zur Kompostierung von Grün-, Garten- und Bioabfällen.

Der Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover beschäftigte in dem Anfangsjahr 2003 etwa 1.450 Mitarbeiter. Zehn Jahre später konnte das Unternehmen bereits 1.800 Mitarbeiter vorweisen, darunter auch Auszubildende wie z. B. KFZ-Mechatroniker, Fachkräfte für Kreislauf- und Abfallwirtschaft, Industriemechaniker sowie Berufskraftfahrer. Die aha zählt mit zu den relevantesten kommunalen Arbeitgebern in der Region Hannover (aha o. J.).

Tabelle 12

Volumengebühr für Restabfälle bei aha monatlich (14-tägige Leerung vorausgesetzt)

Größe (in L)	Restmüll (in €)
40	5,68
60	7,48
80	9,98
120	14,33
240	28,45
660	58,79

Quelle: eigene Darstellung nach aha 2016

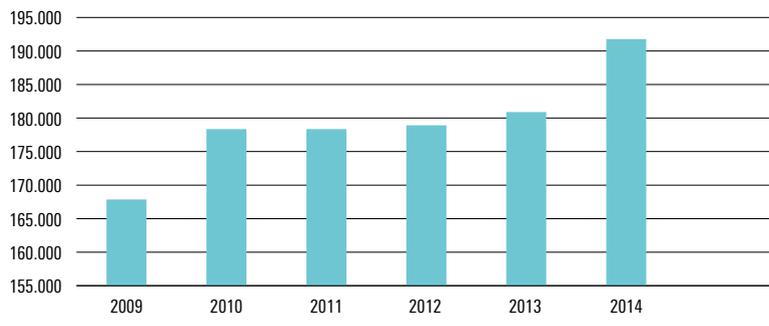
Da der Zweckverband eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist, ist er für die entsprechenden Satzungen und Gebühren verantwortlich. Diese sind von der aha in der Abfallgebührensatzung erfasst worden. Die Volumengebühren für die Restabfallentsorgung liegen im Bereich von 5,73 Euro bis 94,21 Euro (14-tägige Leerung), sowie abhängig vom Volumen zwischen 20,13 Euro und 594,16 Euro bei einer wöchentlichen Leerung. Die Gebühren für die Entsorgung von Bioabfällen liegen im Rahmen von 4,04 Euro bis 23,38 Euro. Für die Straßenreinigung erhebt die aha einen monatlichen Betrag zwischen 3,21 Euro und 7,50 Euro pro Meter (aha o.J.).

Die monatliche Volumengebühr für Restabfälle (14-tägige Leerung vorausgesetzt) ist in [Tabelle 12](#) zusammengestellt.

Die Umsatzentwicklung von aha zwischen 2009 und 2014 wird in [Abbildung 8](#) dargestellt. Das Geschäftsjahr 2013 wurde mit einem Fehlbetrag von 4,6 Millionen Euro beendet. Im Vergleich zum vorherigen Geschäftsjahr stellt dies eine Verschlechterung von 1,2 Millionen Euro dar. Die Ursachen liegen vor allem in der höheren betrieblichen Aufwendung für die Deponienachsorge und höheren Personalaufwendungen. Der Personalaufwand stieg von 76 Millionen Euro auf 83 Millionen Euro an. Diese Mehrkosten sind nach Einschätzung der aha hauptsächlich auf Tarifierhöhungen zum 01.01.2013 zurückzuführen, zudem sind die Mitarbeiterzahlen aufgrund der Umsetzung der neuen Gebührenstrukturen (Landeshauptstadt Hannover 2014: S. 261 ff.) gestiegen.

Abbildung 8

Entwicklung der Umsätze von aha von 2009 bis 2014



Quelle: eigene Darstellung nach aha 2013 und 2015

Ausgestaltung der interkommunalen Zusammenarbeit

Die IKZ im Bereich der Abfallwirtschaft im Großraum Hannover wurde durch die Gründung des Kommunalverbandes „Region Hannover“ im Jahr 2001 eingeleitet. Diese administrative Einheit wurde aus den Kommunen des bisherigen Landkreises Hannover und der kreisfreien Stadt Hannover gebildet, zugleich wurden der Landkreis Hannover und der Kommunalverband Großraum Hannover aufgelöst. Die Region Hannover übernahm auch Aufgaben der damaligen Bezirksregierung Hannover. Die Stadt Hannover wurde in die Region Hannover eingegliedert, behielt jedoch ihren Rechtsstatus als kreisfreie Stadt.

Durch die politische Reform sollten finanzielle Erleichterungen für die Stadt Hannover und die umliegenden Kommunen geschaffen werden, indem Aufgaben wie die Abfallwirtschaft in Kooperation ausgeführt werden sollten. Die Region Hannover wollte auf diese Weise Synergieeffekte von bis zu 40 Millionen Euro erzeugen.

Für den Bereich der Abfallwirtschaft wurde deshalb 2003 eine IKZ eingeführt, die von den beteiligten Akteuren als sogenannter Zweckverband wahrgenommen wird. Zuvor bestanden der kommunale Eigenbetrieb der Stadt Hannover mit etwa 400 Beschäftigten und die Abfallentsorgungsgesellschaft des Landkreises Hannover mit etwa 900 Beschäftigten nebeneinander. Dabei war die Zusammenführung der beiden Einzelbetriebe zu aha mit mehreren Problemen verbunden. Ziel der IKZ war zu Beginn die Schaffung eines einheitlichen Abfallentsorgungssystems, das sich auch durch ein identisches Gebührensystem auszeichnet. Dieses Ziel konnte insoweit nicht erreicht werden, dass sich die politischen Vertreter von Stadt und Land nicht auf eine einheitliche Ausgestaltung des Entsorgungssystems einigen konnten. Deshalb hielt der Landkreis im Bereich der Leichtverpackungen am System mit Müllsäcken und einer Grundgebühr fest, während die Stadt weiterhin eine Tonnengebühr und eine Tonnenabfuhr anbietet. Diskussionen gab es weiterhin über die Rechtsform, unter deren Dach die Betriebe zusammengefasst werden sollten. Zuerst sollte eine Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtet werden, da diese Rechtsform aber zur Zeit der aha-Gründung in Niedersachsen noch nicht existierte¹⁹ und der bestehende Gesetzentwurf vorsah, dass eine Anstalt öffentlichen Rechts in Niedersachsen – anders als in anderen Bundesländern – insolvent gehen kann, entschied man sich schlussendlich gegen diese Rechtsform und wählte den Zweckverband. Ein Zweckverband

19 Ist heute geregelt im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz in § 141.

ist ein Zusammenschluss mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften, Grundlage ist ein Gesetz und/oder – wie im vorliegenden Fall – ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zur gemeinsamen Erledigung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe.

Im Regelungsbereich des Vertrages ist die Stadt Hannover allein für die Straßenreinigung zuständig, während die Zuständigkeit des Landkreises bei der Abfallentsorgung und dem Deponiewesen liegt. Dabei kann es als Besonderheit angesehen werden, dass die Straßenreinigung allein in der Stadt Hannover angesiedelt ist. Durch den Zusammenschluss der beiden Unternehmen ist der größte Zweckverband der Abfallwirtschaft in der ganzen Bundesrepublik entstanden.

Arbeitsbedingungen

Die Unternehmen, die als IKZ, bzw. als Zweckverband zusammengefasst wurden, sind alle im Geltungsbereich des TVöD. Eine weitere IKZ, die Hannover mit der Stadt Peine einleiten wollte, scheiterte aufgrund dieser Tarifbindung, da sich Peine nicht dem TVöD anschließen wollte. Nach den Tarifverhandlungen in den letzten Jahren mussten die Erschwerniszulagen aus dem Vertrag gestrichen werden, doch werden diese den Beschäftigten nun über einen Haustarifvertrag zugesichert. In kleineren Betrieben sei es nach Aussagen der Interviewpartner deshalb von der lokalen Politik abhängig, ob Erschwerniszulagen gezahlt werden können oder nicht. Positiv lässt sich außerdem anmerken, dass der Personalrat Leiharbeit fast umfassend aus dem Unternehmen verdrängen konnte. Einem Antrag auf Leiharbeit wird nun nur noch dann zugestimmt, wenn ein Tarifvertrag der Leiharbeitsfirma vorliegt. Der Personalrat schildert jedoch auch das Problem, dass die Tarifverträge der Leiharbeitsfirmen immer häufiger geändert werden und nun z. T. Ablosummen enthalten. Das führt zu Problemen, wenn aha Leiharbeiter übernehmen möchte. Aus privaten Unternehmen wie Remondis weiß man laut Aussagen der Interviewten, dass dort häufig nur der Fahrer einer Tour fest im Unternehmen beschäftigt ist, während das Ladepersonal ausschließlich aus Leiharbeitern besteht.

Neben den bereits erwähnten Erschwerniszulagen werden ein Tagesfahrgeld, Essensgeld, Treueprämien und zinslose Darlehen angeboten. Auch Sonderurlaubsregelungen, Maßnahmen zum betrieblichen Gesundheitsmanagement, eine Schuldenberatung, Suchtkrankenhelfer und Betriebssport gehören zu den umfassenden Angeboten der aha für ihre Beschäftigten. Zusätzlich bekommen die Mitarbeiter eine zusätzliche viertelstündige Pause am Tag und ihre Waschzeit am Ende des Arbeitstages wird bezahlt. Die Beschäftigten

erhalten in allen Angelegenheiten Unterstützung durch den Personalrat, zwei Fachkräfte sind mit der Verbesserung und Weiterentwicklung von Arbeitssicherheit und Gefährdungsbeurteilung beauftragt. Eine eigene Arbeitsgruppe kümmert sich zudem kontinuierlich um die Ausgestaltung der aha-Standards, entwickelt diese weiter und passt sie an neue Gegebenheiten an.

Die hohen Standards, die aha seinen Mitarbeitern bietet, beeinflussen nach Einschätzung von Gesprächspartnern das Betriebsklima auf eine positive Weise. Zwar variieren das Stimmungsbild und Betriebsklima natürlich standortabhängig und sind von der Leitung des Standortes und deren Führungsqualitäten abhängig, dennoch sei eine gute Grundstimmung im gesamten Verbund zu vermerken. Gleichzeitig lässt sich aber auch nach mehr als zehn Jahren des Zusammenschlusses als Zweckverband feststellen, dass die Beschäftigten aus zwei unterschiedlichen Unternehmen kommen. So muss beim Betriebsklima der aha auch zwischen Stadt und Umland differenziert werden. Hinzu kommt, dass die Stimmung in den letzten Monaten durch einen Wechsel in der Geschäftsführung zusätzlich aufgewertet werden konnte. Gerade das Klima in den Führungspositionen wurde durch die Debatte um die Geschäftsführung deutlich getrübt und konnte durch den Wechsel in der zentralen Leitung nun verbessert werden.

Der Krankenstand des Unternehmens wird trotz der oben beschriebenen guten Arbeitsbedingungen als relativ hoch eingeschätzt. Das lässt sich laut Personalrat besonders auf die immer größer werdenden Anforderungen und Belastungen der Mitarbeiter zurückführen. Um das Gesundheitsrisiko am Arbeitsplatz für die Beschäftigten so gering wie möglich zu halten, ist die Arbeitszeit tariflich festgelegt. Fallen häufig Überstunden an, begleitet der Personalrat die einzelnen Touren, um abschätzen zu können, ob das Pensum der Tour innerhalb der regulären Arbeitszeit zu bewältigen ist. Ist dies nicht der Fall, werden Veränderungen eingeleitet.

Die Gewerkschaft betont in Bezug auf aha, dass dort ein hoher Organisationsgrad von etwa 73 bis 75 Prozent bestehe. Solche Strukturen finde man laut Vertreter von ver.di in anderen Unternehmen dieser Branche, besonders bei privaten Entsorgern, nur äußerst selten.

Weiterbildung und Qualifikation

Die Qualifizierung der Mitarbeiter spielt bei aha eine große Rolle. Jedem Mitarbeiter steht pro Jahr ein Qualifizierungsgespräch zu, bei dem mögliche Qualifizierungsvorhaben besprochen werden. Kontinuierlichen Weiterbildungsbedarf sieht die Geschäftsleitung außerdem im Bereich der Arbeitssicherheit und der Gefährdungsbeurteilung, sodass den Arbeitnehmern ein si-

cheres Arbeiten möglich ist. Zudem werden alle freien Stellen zuerst intern ausgeschrieben, sodass den Arbeitnehmern ein Aufstieg oder ein Wechsel der Tätigkeit im Unternehmen angeboten werden kann. Es besteht der Grundsatz, dass alle Führungspositionen vorwiegend aus den eigenen Reihen besetzt werden. Neben verschiedenen weiteren Schulungspaketen erhalten sieben Müllwerker pro Jahr die Möglichkeit, den C- und CE-Führerschein auf Betriebskosten zu erwerben. Dies bietet den Vorteil, dass die Arbeitnehmer nicht den großen finanziellen Aufwand für diesen Führerschein auf sich nehmen müssen, und das Unternehmen auf diese Weise dem Fachkräftemangel im Berufskraftfahrerbereich durch interne Weiterbildungsmaßnahmen entgegenwirken kann.

Demographie

Zurzeit liegt der Altersdurchschnitt bei aha zwischen 45 und 50 Jahren. Vor diesem Hintergrund werden nach Einschätzung von Gesprächspartnern in den nächsten Jahren massive Personalengpässe eintreten, wenn ein Großteil der Beschäftigten in den Ruhestand eintritt. Bisher bestehen nur „halbherzige“ Ansätze, wie mit dem Thema Demographie im Unternehmen umgegangen werden soll. Momentan warten etwa 140 Mitarbeiter darauf, intern auf einen anderen, altersgerechteren Arbeitsplatz zu wechseln. Trotz des betrieblichen Gesundheitsmanagements stößt man an die Grenzen der Flexibilität, da es zunehmend schwieriger wird, altersgerechte Arbeitsplätze im Unternehmen auszuweisen. Das liegt zum einen daran, dass allgemein davon ausgegangen werden muss, dass man weder im Beruf des Müllwerkers noch in dem des Straßenreinigers bis zum Renteneintrittsalter tätig sein kann, und zum anderen daran, dass die Belastungen in der Branche immer größer werden. Laut den Vertretern von aha bestehen in der Abfallwirtschaft im Allgemeinen keine Arbeitsplätze, die als wirklich altersgerecht bzw. als Schonarbeitsplätze angesehen werden können. Des Weiteren scheint es ihrer Meinung nach wenig sinnvoll, vorwiegend junge Mitarbeiter einzustellen, da damit nur eine zeitliche Verzögerung des Problems herbeigeführt wird. Höchste Priorität muss in Zukunft die Schaffung altersgerechter Arbeitsplätze haben.

Gemeinsam mit ver.di sollte außerdem ein Tarifvertrag Demographie etabliert werden, dieser wurde von der Geschäftsführung des Unternehmens jedoch aus Kostengründen abgelehnt.

Nicht zu vernachlässigen ist, dass dem Thema Demographie nicht nur auf Seiten der Belegschaft, sondern auch vor dem Hintergrund der Daseinsvorsorge begegnet werden muss. So sind auch im Großraum Hannover ein

sukzessiver Bevölkerungsrückgang und ein Anstieg des Altersdurchschnittes festzustellen, die sich in Zukunft beschleunigen werden. Bei aha wird deshalb befürchtet, dass es zukünftig zu einem Beschäftigtenrückgang kommen kann, da auch das Müllaufkommen sinken wird. Tritt dieser Effekt ein, werden Beschäftigte vor dem Problem stehen, dass sie aufgrund des hohen Altersdurchschnittes und des eher geringen Ausbildungsniveaus nur schwer eine neue Beschäftigung finden werden. Bei aha wird aus diesem Grund eine weitere IKZ mit Hameln-Pyrmont und Holzminden diskutiert, um vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückganges zukünftig gemeinsam die Daseinsvorsorge garantieren zu können und gleichzeitig so viele Arbeitsplätze wie möglich durch die Einsparung von Verwaltungskosten erhalten zu können.

Kommunale Daseinsvorsorge/Folgen für den Bürger

In der Region Hannover besteht eine große Konkurrenz zwischen den kommunalen und den privaten Abfallwirtschaftsunternehmen. Dabei übernehmen die privaten Entsorger alle Bereiche außerhalb der kommunalen Restabfallverwertung. Es bietet sich eine recht undurchschaubare Situation von großen Unternehmen wie Remondis, Alba und Veolia, aber auch mehreren Familienkleinstunternehmen, die in der Region tätig sind. aha ist in geringem Maße in der gewerblichen Sammlung aktiv, wobei die neue Geschäftsführung zukünftig einen Rückzug aus diesem Bereich plant. Die gesamte Abfallverwertung unterliegt bereits privaten Entsorgern.

Eine außergewöhnliche Situation bietet sich in Hannover bei den Leichtverpackungen: Lange Zeit war aha der Entsorger in diesem Bereich, konnte sich bei der letzten Ausschreibung jedoch wegen der höheren Personalkosten aufgrund der Tarifbindung nicht mehr gegen das private Unternehmen Alba durchsetzen. Letztendlich musste Alba den Vertrag jedoch wieder an aha übertragen, da Alba nicht in der Lage war, den Auftrag logistisch auszuführen. Der Vertrag wurde zu den Konditionen an aha übergeben, die aha bereits in der Ausschreibung angegeben hatte, sodass der Bereich Leichtverpackungen ein Verlustgeschäft für Alba darstellt. Bei aha geht ein Gesprächspartner zudem davon aus, dass die Entsorgung der Leichtverpackungen durch Alba besonders in der Anfangszeit zu großen Komplikationen geführt hätte und es zu Nachteilen für die Bürger gekommen wäre, da die neuen Fahrer von Alba ohne fundierte Ortskenntnis bis zu einem Jahr gebraucht hätten, um auf gleichem Niveau der erfahrenen Fahrer von aha arbeiten zu können. In der Anfangszeit hätte dies zu erheblichen Beschwerden von Seiten der Bürger geführt. Da für aha nur schwer absehbar ist, ob sie sich in der kommenden Ausschreibungsrunde der Leichtverpackungen gegen private Anbieter durch-

setzen können oder ob sie den Auftrag dann nochmals von einem Privaten zugeschrieben bekommen, sind die Beschäftigten in diesem Segment nur befristet eingestellt. Für die Gewerkschaft bedeutet diese Konkurrenzsituation, dass aha einem steten Lohndruck ausgesetzt ist, da sie mit ihrer Tarifbindung deutlich höhere Personalkosten als private Anbieter der Region aufweisen, die keiner Tarifbindung mehr unterliegen. Veolia ist nach Aussage von Gesprächspartnern momentan das einzige Unternehmen in der Region Hannover, das noch im BDE ist und den Tarifvertrag der privaten Abfallwirtschaft anwendet. Dieser wurde von Veolia jedoch bereits gekündigt und besteht nur noch in seinen Nachwirkungen.

Mehrere Entwicklungen haben in der nahen Vergangenheit dazu geführt, dass die Zufriedenheit der Bürger mit der regionalen Abfallwirtschaft deutlich zurückgegangen ist. Obwohl aha sich als Dienstleister versteht und z. B. zu spät rausgestellte Mülltonnen noch am selben Tag leert oder eine kostenlose Sperrmüllabfuhr anbietet, genauso wie 21 kostenlose Wertstoffhöfe und eine kostenlose Annahme von Sondermüll, ist die Kundenzufriedenheit in den letzten beiden Jahren von 97 Prozent auf 40 Prozent gesunken. Grund dafür ist unter anderem eine neue Gebührenstrukturreform, die auch bei den Arbeitnehmervertretern umstritten ist. Sie sieht vor, dass die Restmüllabfuhr von einer wöchentlichen auf eine 14-tägige Leerung umgestellt wird. Dies hat zu vielen Beschwerden der Bürger geführt, da diese die Veränderung als Dienstleistungsverlust wahrnehmen, auch wenn eine 14-tägige Leerung in vielen anderen Regionen der Normalfall ist. Um der Unzufriedenheit der Bürger mit dieser Gebührenstrukturreform entgegenzuwirken, wurde ein Experten-Hearing angeordnet, an dem auch 50 Bürgerinnen und Bürger beteiligt werden. Auf dieser Grundlage sollen konzeptionelle Vorschläge entwickelt werden, wie die zukünftige Abfallwirtschaft der Region ausgestaltet sein sollte.

Zusätzlich wurde in der Region Hannover in Vorbereitung auf das Wertstoffgesetz²⁰ eine Wertstofftonne durch aha eingeführt. Bislang hat sich dieser Pilot noch nicht als rentabel erwiesen. Man erhofft sich von dieser strategischen Investition, dass aha einen Vorteil bei der Ausschreibung der Wert-

20 Das BMUB hat im Juni 2015 ein Eckpunktepapier zum Gesetz veröffentlicht. Dieses sieht vor, die Sammel- und Entsorgungszuständigkeit der Dualen Systeme auf weitere Wertstoffe aus privaten Haushalten auszuweiten. Beim geplanten Wertstoffgesetz entfacht sich ein Streit, wer bei der Zusammenführung der bisher privat organisierten Sammlung des Verpackungsmülls und des stoffgleichen Hausmülls, für den bisher die Kommunen zuständig sind, die Verantwortung tragen sollte.

stofftonne hat, wenn diese durch den Gesetzgeber beschlossen wird. Aus Sicht von aha ist eine Abschaffung des Dualen Systems notwendig. Für den Bürger ist es im Großraum Hannover unverständlich, dass es die Wertstofftonne gibt, die durch aha geleert wird, der Plastikmüll durch private Unternehmen aber separat gesammelt wird. aha plädiert für die Abschaffung des gelben Sacks und die Eingliederung dessen in die Wertstofftonne. Alba, als privater Entsorger im Dualen System, hat sich dieser Vorgehensweise bislang verwehrt.

Weitere Probleme in der regionalen Abfallwirtschaft, die zu einer Unzufriedenheit der Bürger geführt haben, liegen im Segment der Papierabfuhr. Als die Papierpreise stark anstiegen, kam es zum sog. „Häuserkampf“, bei dem private Entsorger in der ganzen Stadt ihre Tonnen aufstellten. Als im Folgenden die Papierpreise wieder sanken, haben sich die Privaten wieder aus der Papierabfuhr zurückgezogen, sodass aha die Tonnen dieser Unternehmen entsorgen musste.

Fazit/Zusammenfassung/Zukunft

Aufgrund der Neuerungen durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz und den möglichen kommenden Änderungen durch das Wertstoffgesetz wünschen sich die Verantwortlichen der aha, dass die Verantwortung für die Daseinsvorsorge weiterhin bei den Kommunen bleibt und die Konkurrenz zu den privaten Akteuren, die in der Region bereits jetzt stark ausgeprägt ist, nicht noch verstärkt wird. Die IKZ um aha steht bereits vor großen Herausforderungen, Ausschreibungen gegen die privaten Entsorger zu gewinnen, da sie mit ihren tariflich geregelten Arbeitsplätzen und den hohen Standards für die Beschäftigten deutlich höhere Personalkosten aufweist. In Hannover zeigt sich außerdem, dass die Übernahme von Sammlungen durch private Entsorger häufig mit einem Verlust der Dienstleistungsqualität einhergeht und im Nachgang einen Mehraufwand für aha bedeuten kann. Die Verantwortlichen bei aha sehen Rekommunalisierungen als Gewinn für die Bürger an, weil die regionale Abfallwirtschaft transparenter gestaltet werden kann und nicht mehr viele verschiedene Unternehmen für die Sammlung verantwortlich sind, auch wenn dies eine mögliche Belastung durch höhere Gebühren bedeutet.

Auch für ver.di ist es aufgrund der jüngeren Entwicklungen besonders wichtig, dass aha weiterhin das Schlüsselunternehmen der Abfallwirtschaft in der Region bleibt.

Nach Aussage der Verantwortlichen in Hannover lassen sich die Herausforderungen der regionalen Abfallwirtschaft zukünftig am besten meistern,

wenn kommunale und private Unternehmen zusammenarbeiten, den Kommunen die Sammlung überlassen wird, während die Privaten für Entsorgung und Sortierung zuständig sind. Beide Marktteilnehmer können bestehen bleiben und der Preiskampf zwischen kommunal und privat kann unterbunden werden. Zusätzlich bleiben Arbeitsplätze in den kommunalen als auch in den privaten Unternehmen bestehen. Gleichzeitig können durch die kommunale Bindung der Unternehmen in der Sammlung bessere Arbeitsbedingungen geschaffen werden, da diese in der privaten Sammlung deutlich schlechter sind. Die Vertreter der Gewerkschaft sehen in einer „kommunalen Dominanz“ in der Abfallwirtschaft den Vorteil, dass auf kommunale Unternehmen ein größerer Einfluss ausgeübt werden kann, weil diese durch demokratische Legitimation der Bürger politisch kontrolliert werden und unter einem höheren Rechtfertigungsdruck stehen. Ein ausschließlich kommunales System in der Abfallentsorgung kann man sich hingegen in Hannover nicht vorstellen.

Eine grundsätzliche Lösung könnte darin bestehen, dass die Kommunen die Organisationsverantwortung für die Wertstoffsammlung erhalten, aber alle Leistungen marktgerecht ausschreiben. Damit könnten die Kommunen bestimmen, wie die Erfassung der Wertstoffe erfolgen soll und die private Wirtschaft kann ihre Kompetenz in der Verwertung einbringen.

6.5 Matrixbewertung

Nachfolgend sollen die beschriebenen Konzepte und Strategien in einem systematischen Vergleich rezensiert werden. Auf diese Weise lassen sich aus den bislang isoliert behandelten Fallstudien Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausarbeiten. [Tabelle 13](#) fasst die Gegenüberstellung der Fallbeispiele zusammen.

Besonders relevant für die Arbeitsbedingungen und für die Sicherstellung der Arbeitnehmeransprüche ist die Tarifzugehörigkeit. Erfreulicherweise findet in allen vier Unternehmen ein Tarifvertrag Anwendung. Sowohl in Hannover und Bergkamen als auch in Dortmund wird der TVöD angewendet. Im letzteren Fall gilt der TVöD jedoch nur für die EDG selber, die Tochtergesellschaften im Verbund können lediglich an den TVöD angelehnte Haustarife vorweisen, welche mit Gehalts- und Sozialleistungsreduktionen verbunden sind. Im Zuge der Teilprivatisierung wechselte die Dresdener Stadtreinigung vom TVöD in den Tarifvertrag des BDE. Als problematisch hat sich nach Aussagen von Interviewpartnern die adäquate Einstufung in die

Tarifgruppen herausgestellt, um Einkommensunterschiede durch den Wechsel abzufedern.

Aus Sicht der Bürger kommt der Preisstabilität und der Entsorgungsqualität ein besonderer Stellenwert zu. Hier lassen sich unterschiedliche Verläufe feststellen: In Bergkamen konnten die Gebühren für die Hausmüllsammung von 2006 bis 2010 um etwa 30 Prozent gesenkt werden. Von 2010 bis 2015 stiegen die Gebühren erneut an und liegen heute auf dem Niveau wie zu Beginn der Kommunalisierung. In Anbetracht der Inflationsrate und dem erweiterten Dienstleistungsangebot wurde ein klarer finanzieller Mehrwert für die Bürger geschaffen. In Dortmund konnten die Müllgebühren über viele Jahre konstant gehalten werden, trotz des wachsenden Leistungsangebotes. Zwar blieben auch in Dresden die Preise zwischen 2003 und 2013 auf einem ähnlichen Niveau, jedoch mussten die Bürger im Jahr 2013 eine Preissteigerung von etwa 9 Prozent akzeptieren. Welche jeweiligen Beweggründe und Berechnungsgrundlagen letztendlich in die Preisgestaltung mit eingeflossen sind, lässt sich im Rahmen der vorliegenden Studie nicht eruieren.

Allen analysierten Unternehmen wird eine hohe Dienstleistungsqualität und Kundenzufriedenheit zugeschrieben. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass die Studie bei dieser Frage keine Sekundärquellen zur Verfügung standen oder Haushalte um deren Einschätzung bemüht werden konnten. Lediglich die Standpunkte der Arbeitnehmervertreter, der Gewerkschaftsvertreter und der Geschäftsführung konnten zugrunde gelegt werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass hier durchaus „positive Verzerrungen“ in der Wahrnehmungsperspektive zugrunde liegen, die Grundaussage einer hohen Zufriedenheit dürfte das aber nicht abträglich sein.

Nichtsdestotrotz wurden vereinzelte Punkte negativ benannt:

Beim ÖPP-Modell in Dresden wird angemerkt, dass es durch die unterschiedlichen Dienstleistungserbringer für den Bürger nicht eindeutig ist, welches Unternehmen für welche Sammelaufgabe zuständig ist. Hier liegt das Problem darin, dass der Bürger sich bei Mängeln grundsätzlich und gewohnheitsgemäß an die Kommune und nicht an das entsprechende Unternehmen wendet.

In Hannover ließ sich feststellen, dass die Umstellung von der wöchentlichen Leerung der Abfalltonnen auf einen 14-tägigen Rhythmus zu Irritationen bei den Haushalten führte, welche bis zum heutigen Tage anhalten.

Im Bereich Dienstleistungen bauen alle untersuchten Unternehmen ihr Angebot aus. Vor allem Dienstleistungen, die dem Bürger den Alltag erleichtern, erfreuen sich erhöhter Nachfrage. So ist z. B. der Mülltonnenvollservice (Bereitstellen der Mülltonnen vom Hof an die Straße und das Zurückräumen

der selbigen durch Müllwerker) ein Angebot, das immer mehr Bürger in Anspruch nehmen. Auch das Segment des Sperrmülls wird verbreitert: Gab es früher nur das Angebot den vom Bürger bereitgestellten Müll von der Straße abzuholen, bieten alle Unternehmen mittlerweile einen Service an, bei dem die Möbelstücke direkt aus dem Haus getragen werden und nicht mehr zwischengelagert werden müssen. Insgesamt lässt sich feststellen, dass sich das Dienstleistungsangebot sowohl bei den privaten, den öffentlich-privaten Partnerschaften, den interkommunalen Zusammenarbeiten als auch bei den kommunalen Dienstleistern vergrößert hat. Dies geht mit neuen Anforderungen an die Beschäftigten einher, da nun andere, bisher nicht dagewesene Belastungen auftreten können. Dennoch werden durch neue Dienstleistungen auch neue Perspektiven für die Beschäftigten erschaffen, da u.U. „Schonarbeitsplätze“²¹ geschaffen werden können.

Während die Unternehmen in Dresden und Dortmund ausbilden, um dem demographischen Wandel und dem damit verbundenen Fachkräftemangel entgegenzuwirken, kann aufgrund der geringen Unternehmensgröße der Betrieb in Bergkamen kein Ausbildungsprogramm unterhalten. Bei der Betrachtung der Anzahl der Mitarbeiter wird der Größenunterschied der Unternehmen deutlich. Das kleinste Unternehmen EBB hat 15 Mitarbeiter, wohingegen der gesamte Zweckverband aha 1.800 Mitarbeiter vorweisen kann und somit das größte Unternehmen im Untersuchungsfeld darstellt. Die ÖPP in Dresden mit 350 Mitarbeitern und EDG in Dortmund mit 1.100 Mitarbeitern bewegen sich bezüglich der Belegschaftsgröße im Mittelfeld.

Im Bereich der Qualifizierungsmöglichkeiten unterscheiden sich die Fallbeispiele stark. Beschränkt sich in Dortmund und Bergkamen die Qualifizierung auf den nachträglichen Erwerb von LKW-Führerscheinen, bieten Dresden und Hannover den Mitarbeitern mehr Möglichkeiten zur Fortbildung. Zu dem bereits benannten Erwerb des LKW-Führerscheins, bekommen geeignete Mitarbeiter z.B. die Möglichkeit an Teamleiterschulungen teilzunehmen oder ein Studium zu absolvieren.

Der Umgang mit den Herausforderungen des demographischen Wandels ist in den untersuchten Betrieben unterschiedlich stark ausgeprägt. Trotz eines hohen Altersdurchschnitts in allen Unternehmen von etwa 45 bis 50 Jahren werden nur vereinzelt Maßnahmen durchgeführt, den zukünftigen Herausfor-

21 Ein solches Konzept ist in der Entsorgungswirtschaft allein aber schwierig umzusetzen, Interviewpartner verwiesen darauf, dass in den kommunalen Gesamtstrukturen des „Konzerns Stadt“ eine solche Umsetzung besser zu organisieren ist.

derungen zu begegnen. In Dortmund werden sowohl Schonarbeitsplätze angeboten als auch Niederflurfahrzeuge mit einem leichteren Einstieg für die Fahrer eingesetzt. Dresden bietet den Mitarbeitern kostenlose Fitnessstudiobesuche zum Erhalt der körperlichen Leistungsfähigkeit und ein Arbeitszeitmodell, bei dem ältere Mitarbeiter auf eine vier-Tage-Woche wechseln können. Die anderen beiden Betriebe haben noch keine speziellen Strategien entwickelt. Diese Ergebnisse lassen nicht darauf schließen, dass die jeweilige Unternehmensart Einfluss auf den Umgang mit dem demographischen Wandel hat. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Betriebsführung an sich darüber entscheidet, ob dem Themenfeld entsprechende Relevanz beigemessen wird oder nicht.

Für die Angaben der jeweiligen Krankenstände lassen sich verschiedene Gründe identifizieren. Nicht nur Dortmund, sondern auch Dresden und Hannover weisen Werte zwischen 6 und 9 Prozent Krankenstand auf. Der Wert von Bergkamen fällt dabei mit 4 Prozent deutlich geringer aus. Dies lässt sich u. U. auf die ausschließliche Nutzung von Seitenladerfahrzeugen zurückführen. Somit sind die Fahrer nicht mehr den unterschiedlichen Wettereinflüssen ausgesetzt und werden folglich seltener krank. In den anderen Betrieben kann aufgrund der städtebaulichen Gegebenheiten nicht allein auf diese Technik zurückgegriffen werden; es sind weiterhin Mitarbeiter notwendig, um die Tonnen zum Fahrzeug zu bringen und um diese dort zu entleeren. Diese Mitarbeiter müssen bei jeglichen Wetterbedingungen ihrer Arbeit nachgehen und können lediglich mit ihrer Kleidung Vorsorgemaßnahmen treffen. Dass damit eine stärkere körperliche Belastung einhergeht, ist einleuchtend.

Tabelle 13

Gegenüberstellung der Fallbeispiele

	Rekommunalisierung Bergkamen	Outsourcing Dortmund	ÖPP Dresden	IKZ Hannover
Mitarbeiterzahlen	15	im Unternehmensverbund > 1.000	350	etwa 1.800
Tariffbindung	TVöD	TVöD (nur bei EDG, Tochterunternehmen an TVöD angelehnte Haustarife)	BDE	TVöD
Preisstabilität	Gebührenentlastung von fast 30 % bis 2010	Gebühren über viele Jahre konstant	zwischen 2003 und 2013 konstant, dann Erhöhung um 9 %	
Dienstleistungsqualität	Bürger profitieren vom Kostendeckungsprinzip; alle bürgernahen Bereiche der Abfallwirtschaft übernommen → einheitlicher Ansprech- und Servicepartner, dadurch besseres Beschwerdemanagement	EDG übernimmt alle Bereiche der Abfallwirtschaft	für Bürger nicht ersichtlich, dass die verschiedenen Serviceleistungen von unterschiedlichen Anbietern und teils privaten Unternehmen ausgeführt werden, Beschwerden gehen immer an die Stadtreinigung	Kundenzufriedenheit in den letzten Jahren aufgrund neuer Gebührenstruktur und Umstellung auf 14-tägige Leerung gesunken, deshalb partizipative Verfahren zur Verbesserung der Servicequalität

Fachkräftesicherung	Altersdurchschnitt zwischen 40–50 Jahren; bisher nur einzelne Überlegungen zum Umgang mit demographischem Wandel; Führerscheinwerb und unterschiedliche Nachschulungen möglich	Übernahme von etwa 90 % der Auszubildenden; mittlerweile höhere Ausbildungszahlen zur Fachkräftesicherung; Erwerb des Führerscheins und andere Weiterbildungen möglich; bisher noch kein Fachkräftemangel bemerkbar, wird in Zukunft bei den Fahrern erwartet; leistungsminimierte Arbeitsplätze; Niederflurfahrzeuge	sinkende Ausbildungszahlen, deshalb Übernahme aller Auszubildenden, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken; Weiterqualifizierung der Auszubildenden; Schulungen für Führungskräfte und Teamleiter; interne Stellenbesetzung bei Fahrern; Ausbildung als wichtigstes Mittel gegen Fachkräftemangel	jährliche Qualifizierungsgespräche mit jedem Mitarbeiter, verschiedene Weiterbildungsmöglichkeiten, z. B. Führerschein; Vorrang interner Stellenvergabe; Altersdurchschnitt zwischen 45–50 Jahren, erwarteter Fachkräftemangel in den nächsten Jahren, dennoch wenige Bemühungen für den demographischen Wandel; schon heute Fehlen altersgerechter Arbeitsplätze
Empfehlungen	mehr Akzeptanz durch transparente Gestaltung des Rekommunalisierungsprozesses; lange Vorlaufzeit für den Umstrukturierungsprozess einplanen; Kommunisierung in Schritten; durch Übernahme von einem Baustein nach dem anderen kann den Bürgern Schritt für Schritt gezeigt werden, dass guter Service geleistet werden kann; bevorzugte Übernahme von Beschäftigten des privaten Unternehmens sichert Fachkräfte und erleichtert Verhandlungen	durch direkte und indirekte Anteilnahme der Stadt kann weiterhin kommunaler Einfluss auf das Unternehmen zugesichert werden	vor der Bildung einer ÖPP Verfahren mit Kommunalräten klären, da eine Inhouse-Vergabe solcher durch die ÖPP nicht mehr möglich ist; Synergieeffekte innerhalb der ÖPP lassen sich vor allem dann nutzen, wenn die gesamte Wertschöpfungskette innerhalb der ÖPP abgedeckt ist	die frühzeitige Einigung auf ein einheitliches Entsorgungssystem und gemeinsame Gebührestrukturen erleichtern die Zusammenarbeit und die Nutzung von Synergieeffekten; durch Einbeziehung der Bürger in partizipativen Verfahren kann die Servicequalität verbessert werden

Quelle: eigene Darstellung

7 TRENDEXPLORATION UND FAKTORENANALYSE

Zukunftsvariablen der Abfallbranche

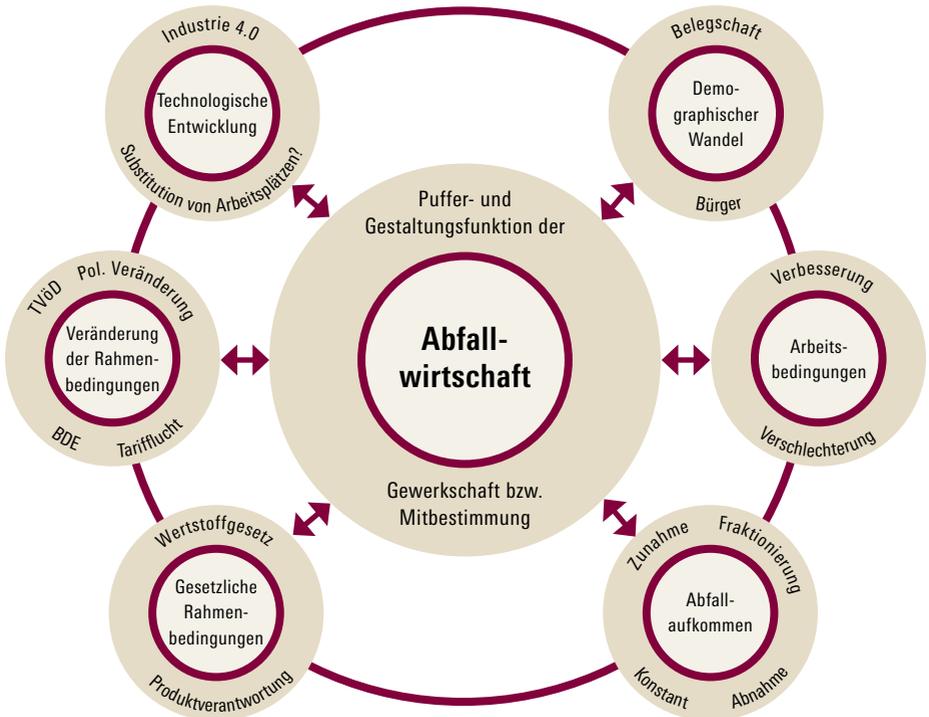
Neben der Erörterung von Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Entsorgungsmodelle sollen mit der Studie auch die die Branche strukturell prägenden Rahmenbedingungen und zukunftsweisenden Faktoren näher untersucht werden.

Im folgenden Abschnitt wird daher eine sogenannte Trendexploration für die Abfallwirtschaft durchgeführt. Mit dieser Arbeitsmethode lassen sich verschiedene Pfade und der Handlungsbedarf aufgrund zuvor festgelegter Variablen entwickeln. Zentrales Merkmal dieser Methode ist, dass zukünftige Entwicklungen und Herausforderungen nicht deterministisch vorgegeben, sondern bewusst in ihrer Entwicklungskomplexität erfasst und dargestellt werden können. Das hier gewählte Verfahren greift dabei eine Reihe von Faktoren auf, die für die strukturellen Herausforderungen und Perspektiven der Branche von Bedeutung sind und setzt diese miteinander in Verbindung. Die Identifikation der Einflussfaktoren für die Perspektivdebatte der Branche basiert auf Anregungen aus den geführten Interviews, der Literaturrecherche und einem Workshop, der bei der Berliner Stadtreinigung (BSR) durchgeführt wurde. Hieraus konnten die sechs relevantesten Themenbereiche extrahiert werden (vgl. [Abbildung 9](#): Abfallwirtschaft: Puffer- und Gestaltungsfunktion der Gewerkschaft bzw. Mitbestimmung):

- Demographischer Wandel
- Arbeitsbedingungen
- Abfallaufkommen
- Gesetzliche Rahmenbedingungen
- Veränderungen der Rahmenbedingungen
- Technologische Entwicklungen

Innerhalb dieser verschiedenen Einflussfaktoren wurden Tendenzen, deren mögliche Ausprägung und die daraus resultierenden Herausforderungen für die Unternehmen und die Träger der betrieblichen Mitbestimmung und Gewerkschaften analysiert. Dabei gilt es zu beachten, dass die unterschiedlichen Faktoren in ihrer möglichen Tendenz durchaus Widersprüche aufweisen können – andere wiederum unterstützen oder verstärken sich gegenseitig in ihrer Ausprägung. Diese Überlegungen basieren auf den Grundlagen der Szenariotechnik, die zukunfts offen operiert und davon ausgeht, dass Entwick-

Abfallwirtschaft: Puffer und Gestaltungsfunktion der Gewerkschaft bzw. Mitbestimmung



Quelle: eigene Darstellung

lungen nicht eindimensional vorhersagbar, sondern in alternativen Pfaden zu betrachten sind. Somit kann eine umfassendere Darstellung zur Entwicklung von Perspektiven der Abfallwirtschaft durchgeführt werden.

Die **Abbildung 9** veranschaulicht Aufbau und Struktur, zum einen sind die Themenblöcke alle miteinander verwoben, zum anderen wird aufgezeigt, dass sie einzeln und in Gänze auf die Entwicklung der Abfallbranche einwirken (können). Um auf die Trendfaktoren und damit verbundenen Herausforderungen gestalterisch und damit möglichst sozialverträglich einwirken zu können, ist die Puffer- bzw. Handlungsfunktion der Gewerkschaft und der

Mitbestimmungsträger unumgänglich. Ihnen obliegt es durch proaktives Handeln mögliche negative Auswirkungen auf die Beschäftigten zu beschränken, positive Entwicklungen voranzutreiben und mitzugestalten. Eine Abschätzung zur Dringlichkeit des Handelns in Unternehmen und bei Mitbestimmung wurde von den Verfassern durch die abgestufte „Tonnenbewertung“ in der letzten Spalte der Graphiken vorgenommen. Eine Tonne steht für niederprioritären Handlungs- und Einflussbedarf, drei Tonnen für eine erhöhte Dringlichkeit.

Nachdem die Tendenzen dargelegt wurden, soll am Ende des Kapitels erörtert werden, welche der unterschiedlichen Strategien (ÖPP, Outsourcing, IKZ, Rekommunalisierung) die auftretenden Veränderungen in der Abfallwirtschaft am effektivsten bewältigen kann.

7.1 Demographischer Wandel

Der demographische Wandel beschreibt generell die strukturellen Veränderungen der in Deutschland lebenden Bevölkerung. Dies ist auf verschiedene Aspekte zurückzuführen: Zum einen sinkt die Fertilitätsrate in Deutschland stetig, gleichzeitig steigt die Lebenserwartung an. Darüber hinaus ist der konstante Zuzug von Migranten nach Deutschland zu verzeichnen, der zu einer Heterogenisierung der Gesellschaft führt (Buck et al. 2002, S. 10). Aktuelle Angaben des Statistischen Bundesamts gehen davon aus, dass sich die deutsche Bevölkerung bis 2060 um etwa 15 Millionen Menschen auf nur noch etwa 65 Millionen Personen reduziert. Diese Entwicklung hat auch Folgen für die Abfallwirtschaft.

Im Rahmen der Betrachtung des Themas „Demographischer Wandel“ lassen sich verschiedene Tendenzen für die Abfallwirtschaft feststellen. Hier ist eine Differenzierung zwischen den Auswirkungen, die eine alternde Belegschaft mit sich bringt ([Abbildung 11](#)), und den Folgen und Anforderungen, die mit einer älter werdenden Bürgerschaft einhergehen ([Abbildung 10](#)), sinnvoll.

Ein höherer Altersdurchschnitt der Bürger wird mit einem anderen Konsumverhalten derselben einhergehen, das sich auf das Abfallaufkommen niederschlägt. Tendenziell kaufen ältere Personen weniger Produkte und nutzen diese länger, da sie meist einen geringeren Wert auf die Aktualität und Konsuminnovation legen. Eine Folge wäre somit eine Verringerung als auch eine Veränderung des Abfallaufkommens. Junge Menschen neigen etwa dazu, sich alle zwei Jahre ein neues Smartphone zu erwerben, mit einer tendenziell

Abbildung 10

Demographischer Wandel – Bürger: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit



Quelle: eigene Darstellung

älteren Bevölkerungsstruktur ist z. B. davon auszugehen, dass weniger Elektroschrott bzw. weniger Konsum induziertes Abfallaufkommen entsteht. Doch neben der Abfallmenge und der Fraktionierung wird sich perspektivisch auch das Dienstleistungsangebot der Entsorgungsunternehmen verändern müssen, um auf die Bedürfnisse älterer Menschen zielgerichteter eingehen zu können und sich gleichzeitig den Anforderungen an eine sich weiter ausdifferenzierende Gesellschaft und deren Konsum- und Entsorgungsverhalten anpassen zu können.

Doch was bedeutet dies für die Unternehmen und die Mitbestimmung? Es besteht aufgrund dieser Entwicklung z. B. Handlungsbedarf in den kundenbezogenen Kommunikationsstrukturen. Hier kann die Mitbestimmung eine ideensetzende und aktivierende Rolle einnehmen und dafür werben, dass das Dienstleistungsangebot der Unternehmen an unterschiedliche Kundengruppen angepasst wird. Zum einen müssen die Bedarfe der alten Menschen gedeckt werden – also eine möglichst direkte, telefonische Kommunikation im Falle von Beschwerden aufrechterhalten oder ausgebaut werden. Zum anderen dürfen die jungen Personen und deren veränderte Kommunikationsstrukturen nicht aus dem Fokus geraten. Vor allem die digitalen Kommunikationswege wie z. B. Apps²² zur Meldung von wildem Müll oder Kontaktaufnahme per Webformular sollte stetig ausgebaut und verbessert werden. Dieser Bereich wird von den Verfassern der Studie als äußerst relevant angesehen, um die Dienstleistungsqualität für den Bürger auf einem hohen Niveau zu halten.

Einen weiteren Faktor des demografischen Wandels stellt die tendenzielle Verringerung der Bevölkerung dar. Auf den ersten Blick kann man davon ausgehen, dass sich analog mit einer Abnahme der Bevölkerung auch das Abfallaufkommen verringern wird. Dem entgegen steht jedoch die Entwicklung der Anzahl der Haushalte. Alleine im Zeitraum von 2011 bis 2014 nahm diese laut Angaben des Statistischen Bundesamts (2016b) um etwa 700.000 zu. Auffallend ist, dass die Ein- und Zweipersonenhaushalte prozentual zunehmen, wohingegen größere Haushalte abnehmen. Unter diesem Aspekt kann davon ausgegangen werden, dass die Verringerung der Abfallmengen (Faktor Rückgang Bevölkerung) durch eine Zunahme der Haushalte in Teilen kompensiert wird, da Konsumsynergien und in Folge des Abfalls aus

22 Exemplarisch für viele andere sei an dieser Stelle auf die hochwertige App der Wirtschaftsbetriebe Duisburg hingewiesen. Dort können per Smartphone Abholtermine für die verschiedenen Tonnen nachvollzogen werden und zusätzlich besteht die Möglichkeit, wilden Müll zu melden.

Mehrpersonenhaushalten nicht mehr in dem Maße generiert werden, wie es früher der Fall war. Unklar ist bislang, welche Auswirkungen dies in toto auf das Müllaufkommen, den Gebührenhaushalt und die Arbeitsbedingungen/Belastung haben wird. Aufgrund der Tatsache, dass die Belegschaft nicht direkt betroffen ist, sehen die Autoren in diesem Bereich eher einen langfristigen Handlungsbedarf durch die Mitbestimmungsträger. Wichtig ist aber, dass die angesprochenen Faktoren des demographischen Wandels sich räumlich unterschiedlich auswirken werden (Stadt/Land; Wachstumsräume/Schrumpfungsregionen) und auf lokaler Ebene durch aktuelle Abfallentsorgungskonzepte einzelfallbezogen geprüft werden, wie es z. B. derzeit die Stadt Weimar vollzieht (siehe Fallbeispiel, [Kapitel 6.1.2](#)).

Neben den bisher genannten Aspekten stellt die „buntere“, sich ausdifferenzierende Gesellschaft einen wichtigen Perspektivfaktor dar. Das heimische Entsorgungs- und Fraktionierungssystem ist nach Einschätzung der Verfasser bereits für viele „Bestandshaushalte“ schon kaum zu verstehen, umso schwieriger ist dies für Migranten mit keinen oder nur rudimentären Deutschkenntnissen. Es ist davon auszugehen, dass die meisten Herkunftsländer kein differenziertes System von Müllvermeidung und Entsorgung besitzen und deswegen der Umgang mit Abfällen nach heimischen Maßstäben ein Novum für die meisten Zuzügler darstellt. Zwar ist es ein erklärtes Ziel der Bundesrepublik eine vollständige Integration von Migranten zu erreichen, doch zeigt sich im Moment, dass in Stadtteilen mit vielen Migranten und Zuwanderungsströmen die Abfalltrennung und korrekte Entsorgung keine Rolle bei dieser Personengruppe spielt. Berichte aus der Dortmunder Nordstadt, Köln-Chorweiler oder dem Duisburger Norden über Entsorgung in Treppenhäusern, Hinterhöfen und über Balkone in das Begleitgrün von Großwohnsiedlungen belegen leider dieses Phänomen.

Hier ist eine unterstützende Aufgabe durch die Mitbestimmung möglich. Im Rahmen von lokalen Informationsinitiativen, sollten alle Bürger über das hiesige Entsorgungssystem informiert werden. Eine Broschüre auf Deutsch oder Türkisch reicht dabei keinesfalls mehr aus, vielmehr müssen diese Informationsmaterialien mehrsprachig (auch arabisch) aufbereitet und leicht zugänglich gemacht werden. Vorstellbar ist die Verteilung durch das Einwohnermeldeamt oder aber durch Posteinwürfe. Für die Abfallunternehmen bedeutet die Mehrsprachigkeit der Kunden gleichzeitig auch neue Herausforderungen. Vor allem in Schnittstellenpositionen zwischen Kunden und Unternehmen, wie z. B. beim Beschwerdemanagement, muss darüber nachgedacht werden, mehrsprachiges Personal bereit zu stellen. Zusätzlich könnte in bisher negativ auffallenden Stadtteilen die Chance genutzt werden, im

Rahmen von öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen mit Muttersprachlern und Kulturkennern der Herkunftsländer die Abfallentsorgungsstruktur leicht verständlich zu vermitteln.

Auch in generellen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen lassen sich unterschiedliche, sich durchaus widersprechende, Tendenzen identifizieren, die Einfluss auf die Abfallwirtschaft haben werden.

Aus den im Rahmen der Studie geführten Gesprächen geht hervor, dass die illegale Entsorgung von Abfall – der wilde Müll – ein Problem bleibt oder tendenziell zunehmen wird, rein wissenschaftlich lässt sich diese These jedoch nicht belegen. Allerdings ist dieser Bereich nur spärlich erforscht, lediglich eine Fallstudie des Landkreises Kitzingen vergleicht den Umfang von illegalen Ablagerungen bei Einführung eines Ident.Systems. Dort konnte keine Vermehrung vor und nach der Einführung festgestellt werden (Hoeß et al. 2014, S.9). Nichtsdestotrotz ist dies ein Eindruck von in der Branche aktiven Akteuren. Erklärbar ist das Verhalten der Ablagerungen durch Bequemlichkeit oder die steigenden Kosten für adäquate Abfallentsorgung. Verpackungsmüll auf Gehwegen und Parkplätzen im Umkreis von Fast-Food Ketten ist dabei nur ein Indiz. Darüber hinaus ist ein weit verbreiteter Irrglaube unter Bürgern, dass Grünschnitt legal in Wäldern abgeladen werden dürfe.

Weiterhin stellen die immer kürzeren Produktlebenszyklen eine Ausprägung des gesellschaftlichen Verhaltens dar. Roland Berger (2012) kommen in ihrer Studie „Mastering product complexity“ zu dem Ergebnis, dass sich der Lebenszyklus zwischen 1997 und 2012 um 25 Prozent verringert hat. Konsumenten wollen immer schneller, immer bessere und innovative Produkte erwerben und sind dafür bereit, ihr altes Gerät aufzugeben, obwohl dieses grundsätzlich noch funktionsfähig ist. Selbstverständlich unterstützen auch die Hersteller dieses Verhalten und passen ihre Produktveröffentlichungen den Bedürfnissen der Verbraucher an, sodass ein zwei Jahre altes Smartphone mittlerweile als technisch überholt bezeichnet wird. Aufgrund des vermehrten Konsums wird konsequenterweise auch die Abfallmenge durch die Produkte und die Verpackungen zunehmen.

Dieser Entwicklung steht der weitere Fortschritt in der Verbreitung des Nachhaltigkeitsgedanken entgegen. Schon 1987 wurde durch die Brundtlandkommission²³ und dem von ihr veröffentlichten Report „Unsere gemeinsame Zukunft“ der erste Grundstein zur Sensibilisierung der Gesellschaft

23 Gebräuchlicher Ausdruck für die Kommission Umwelt und Entwicklung, die den Bericht veröffentlichte.

über Fragen der Nachhaltigkeit gelegt. Auch heutzutage wird der Gedanke von der Bundesregierung fortgeführt. Das Grundlagenpapier der Bundesregierung (o.J.); „Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung“ zeigt, dass die Ansichten nach wie vor politisch hoch aktuell sind. Offensichtlich ist der Gedanke auch in Teilen der Gesellschaft angekommen, da nachhaltiges Wirtschaften und ressourcenschonender Konsum auf fruchtbaren Boden stößt. Bio-Supermärkte, welche auf umweltschonende Verpackung ihrer Waren achten, boomen derzeit in Deutschland. Elektronikartikel, die möglichst umweltschonend produziert werden, wie z. B. das Fairphone, haben aufgrund der großen Nachfrage lange Lieferzeiten. Diese Phänomene können als ein Beispiel für den Trend formuliert werden, dass Teile der Gesellschaft nachhaltiger wirtschaften, auch die fruchtbare Debatte um den Verzicht auf Plastiktüten für den Einkauf weist in diese Richtung. In konsequenter Umsetzung lässt der Trend zu nachhaltigem Konsum die Vermutung nahe legen, dass dies mit einer sukzessiven Verringerung des Abfallaufkommens einhergehen wird.

Aufgrund der beschriebenen Ausprägungen ergeben sich verschiedene Konsequenzen für die Abfallwirtschaft und auch deren verantwortungsbewusste Mitbestimmungsträger. Einerseits sollten zur Vermeidung/Verringerung illegaler Müllentsorgung neue innovative Konzepte zur Müllsammlung angeboten werden. Dies würde zum einen die zusätzlichen, nicht planbaren Touren für die Beschäftigten reduzieren, zum anderen die Umwelt schonen. Auf kommunaler Ebene sollte erörtert werden, ob Sperrmüllfahrten für Privathaushalte kostenlos erfolgen könnten und Wertstoffhöfe unentgeltlich den Bürgern zu Verfügung stehen. Eine solche Angebotserweiterung und Umstrukturierung sollte mit Aufklärungskampagnen zur Müllvermeidung und Entsorgung einhergehen. Besuche von Vertretern der kommunalen Entsorger in Unterrichtseinheiten an Schulen (z.B. im Unterricht in Grundschulen) können bereits Nachwuchsarbeit im Hinblick auf einen bewussten Umgang mit den natürlichen Ressourcen leisten. Wie bereits erwähnt, müssten diese mehrsprachig und leicht verständlich für alle Bevölkerungsgruppen angeboten werden. Bewahrheitet sich die These einer zukünftigen Abnahme des Müllaufkommens bei gleichzeitiger stärkerer Fraktionierung durch zunehmend umweltbewusste Gesellschaftsgruppen, ist mit einer Veränderung der gesammelten Stoffe zu rechnen, was wiederum zu Veränderungen innerhalb der Unternehmen und der Entsorgungskette führen kann. Hier muss die Mitbestimmung mit Unterstützung der Gewerkschaft gesellschaftliche Megatrends beobachten, erforderliche Anpassungen frühzeitig erkennen und stets sozialverträglich begleiten.

Wie bereits erwähnt, wird der demographische Wandel auch Auswirkungen auf die Beschäftigten der Abfallbranche haben. Hierbei ist vor allem die alternde Belegschaft zu nennen. Durch das steigende Alter der Beschäftigten, sollten ausgewählte Arbeitsplätze der Branche auch altersgerecht angeboten oder entsprechend umgestaltet werden. Generell gestaltet sich die Arbeit von Müllwerkern als körperlich extrem fordernd. Studien zeigen, dass das Schieben und Ziehen von Müllbehältern schwerwiegende Folgen für das Muskel-Skelett-System mit sich bringt und für etwa 1/3 der Krankheitstage verantwortlich ist (Backhaus et al. 2012). Gerade für ältere Belegschaftsmitglieder wird diese Aufgabe zu einer immer größer werdenden Hürde. Nicht nur die gesundheitlichen Probleme kommen bei den Mitarbeitern zum Tragen, sondern auch die Tatsache, dass mit ausscheidendem Personal Wissen aus dem Unternehmen austritt, welches vorher weitervermittelt werden sollte, damit es nicht verloren geht. Um diese Problematiken zu bewältigen, ist die frühzeitige Implementierung von Wissenstransferkonzepten durch die Mitbestimmung sicherzustellen. Ebenso ist die rechtzeitige Erarbeitung von Konzepten zu Schonarbeitsplätzen ein wichtiger Faktor. Auf diesen Stellen haben Mitarbeiter mit körperlichen Beschwerden die Möglichkeit, weiterhin ihrer Berufstätigkeit nachzukommen. In Interviews wurde beispielsweise darauf verwiesen, dass gerade in den kommunalen Ämtern und Konzernstrukturen solche Konzepte gut umgesetzt werden können.

Zur Entlastung der Mitarbeiter könnte sich die Mitbestimmung darüber hinaus dafür einsetzen, dass das Prinzip der Jobrotation Anwendung findet, um die Belastung zwischen den Beschäftigten zu verteilen. Zusätzlich ist das Einhalten der Pausenzeiten ein wichtiger Faktor, damit den Beschäftigten genügend Zeit zur Regeneration gegeben wird.

Nicht nur eine Reihe von Interviewpartnern, sondern auch das arbeitgebernahe Institut der deutschen Wirtschaft in Köln (2015) kommt zu dem Ergebnis, dass die Branche von einem starken Fachkräftemangel geprägt ist. Das resultiert nach Einschätzung der Kölner Wirtschaftsforscher auf zwei Faktoren: Einerseits trifft die Branche der generelle Fachkräftemangel, andererseits gilt die Branche landläufig als nicht sehr attraktiv. Um diesen Missstand möglichst zeitnah aufzuheben, könnten Projekte zur Nachwuchswerbung mit aktiver Unterstützung der Belegschaftsvertreter initiiert werden. Eine Maßnahme könnte z.B. eine Attraktivitätsoffensive der Unternehmen sein, welche hilft, das Image der Branche aufzubessern. Grundlage sollte der Hinweis auf attraktive Ausbildung sein, welche gute Aussichten auf eine dauerhafte Anstellung sichert. Ohne Unterstützung der Sozialpartner wird dies nicht vollumfänglich geschehen können. Die Vertreter der Belegschaft könn-

Abbildung 11

Demographischer Wandel – Beschäftigte: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit



Demographischer Wandel – Beschäftigte

Quelle: eigene Darstellung

ten auf die Sozialpartner (insbesondere ver.di) zugehen und die Unterstützung entsprechender Initiativen anregen.

Ergänzend zur „bunteren Bürgerschaft“ wird perspektivisch auch die Belegschaft bunter werden. Es können Kultur- und Sprachhindernisse zwischen den Beschäftigten durch entsprechende Migrationshintergründe auftreten, die das effektive Zusammenarbeiten erschweren können. An den Konzepten anderer Unternehmen und Branchen, die bereits an Diversity Management Strategien arbeiten, ist feststellbar, dass die multikulturellen Einflüsse, die in Unternehmen auftauchen, nicht als Risiko, sondern als Chance begriffen und nutzbar gemacht werden können. Sprachkurse und kulturelles Training können dazu beitragen, das Klima im Unternehmen zu verbessern und Konflikte zwischen Mitarbeitern im Keim zu ersticken. Im Anbetracht der Tatsache, dass die Abschlüsse vieler Migranten in Deutschland nicht anerkannt werden, liegen hier viele Potentiale brach. Berufliche Tätigkeiten können dazu genutzt werden, Migranten in die Gesellschaft zu integrieren und Vorurteile auf beiden Seiten abzubauen. Auch Gewerkschaften sind als gesellschaftspolitische Akteure gefordert, ihren Fokus auf Fragen der Migration und der Arbeitsplatzintegration zu richten, neue Möglichkeiten der Mitgliedergewinnung können so nebenbei genutzt werden.

Zur Bewältigung des demographischen Wandels gehört die Überwindung des Fachkräftemangels. Durch anerkannte und zukunftsorientierte Ausbildungsberufe lassen sich mehr Menschen für die Branche gewinnen. Gleichwohl ist das nicht das einzige Problem. Es mangelt ebenso an Ausbildern für die Auszubildenden. Gerade neue Berufsbilder, welche durch die ständige Weiterentwicklung der Branche dringend nötig geworden sind, können nicht weitervermittelt werden, da nach Einschätzung von Interviewpartnern nicht genug Ausbilder vorhanden sind. Ohne eine aktive Mitbestimmung wird die Förderung der Ausbildung nicht vorangetrieben werden. Es muss auch Ziel der Gewerkschaft sein, sich sowohl im Unternehmen, als auch politisch für eine Attraktivitäts- und Ausbildungsinitiative der Branche einzusetzen.

7.2 Arbeitsbedingungen

Im dem Bereich der Arbeitsbedingungen der Abfallwirtschaft lassen sich zwei gegenläufige Trends explorativ herausfiltern. Eine Verbesserung und tendenzielle Erleichterung der Arbeitsbedingungen könnte perspektivisch durch technische Innovationen herbeigeführt werden. Speziell ist an Niederflurfahrzeugen oder Leichtlaufrollen unter Müllgroßbehältern zu denken. Bessere Rollen als

Arbeiterleichterung zu bezeichnen mag zwar im ersten Moment banal klingen, Studien haben jedoch belegt, dass dies für das Muskel-Skelett-System positive Auswirkungen hat und einem erhöhten Verschleiß des Körpers entgegenwirken kann (Backhaus et al. 2012). Eine Fortentwicklung lässt sich auch in der Arbeitsbekleidung ausmachen. Vor allem in den tarifgebundenen Unternehmen werden die Arbeitsmaterialien regelmäßig auf den aktuellsten Stand der Technik geprüft und ggf. ausgetauscht. So stellt z. B. die wetterfeste Arbeitskleidung die Basis für gesunde, leistungsstarke und motivierte Belegschaften dar.

Unmittelbar und verallgemeinernd ergibt sich bei diesem Faktor kein akuter Handlungsdruck, jedoch muss ggf. einzelfallbezogen (wenn Unternehmen ihrer Verantwortung nach bestmöglichem Arbeits- und Gesundheitsschutz nicht nachkommen), auf jeden Fall aber mittelfristig durch die Mitbestimmung und Gewerkschaft, Wert auf die genannten Aspekte gelegt werden. Darüber hinaus bedarf es der Offenheit und der Bewertung neuer Technologien, die möglicherweise auch Veränderungen des bekannten Arbeitsablaufes mit sich bringen, bei langfristiger Betrachtung aber einen eindeutigen Mehrwert für die Mitarbeiter schaffen können. Technologieoffenheit reicht selbstredend nicht aus, zusätzlich müssen auch die Investitionsbereitschaft und die Instrumente der Technologiefolgenabschätzung innerhalb der Gremien und der Unternehmen geschaffen werden.

Die Interviews zeigten, dass die Mitbestimmung bei Arbeitszeitmodellen und Arbeitszeitkonten bereits sehr aktiv ist, aber auch zukünftig sollte die konstruktive, kritische Mitarbeit fortgeführt und ausgebaut werden. Hier ist die Gestaltungsfunktion von Gewerkschaft und betrieblicher Interessenvertretung gefragt, um die Belegschaften vor einer weiteren Zunahme des Arbeits- und Leistungsdrucks zu schonen.

Als weitere Tendenz innerhalb des Untersuchungsbereiches ist auf die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen hinzuweisen. Gründe und Ausprägungen davon finden sich zahlreich in der Branche. Sowohl die geführten Interviews, als auch ver.di nennen die „Turnschuh-Brigaden“ (ver.di report 2008, S. 8) als ein großes Problem. Hierunter werden Mitarbeiter von Unternehmen verstanden, die ihren Mitarbeitern keine entsprechende Schutzkleidung zur Verfügung stellen. Diese sind im Stadtbild als Entsorger oftmals daran zu erkennen, da die Belegschaften keine einheitliche Kleidung tragen. Die Prekarisierung der Arbeitsbedingungen schlägt sich zudem in der zunehmenden Tariffucht von Unternehmen der Privatwirtschaft nieder. Folgen davon sind schlechtere Arbeitsbedingungen und geringere Entlohnung, weitergehend über eine geringere Anzahl von Urlaubstagen, längere Arbeitszeiten bis zu fehlendem Weihnachtsgeld.

Arbeitsbedingungen: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit



Quelle: eigene Darstellung

Darüber hinaus lässt sich eine Steigerung des Leistungsdrucks befürchten, da die Mitarbeiter aus Rationalisierungsgründen immer mehr Tonnen pro Tour leeren müssen, um Kosten einsparen zu können. Inwiefern diese Strategie einzelner Unternehmen der Branche aufgeht und ein Sog negativer Entwicklung durch vermeintlichen Wettbewerbsdruck nach sich ziehen wird, ist bislang noch unklar. Es ist aber zu befürchten, dass der Krankenstand durch solche Maßnahmen signifikant ansteigen wird. Wie bereits festgestellt, nimmt der Altersdurchschnitt der Beschäftigten deutlich zu, wobei die Anzahl an Schonarbeitsplätzen nicht im gleichen Maße steigt. Folglich müssen immer mehr Beschäftigte körperlich anstrengende Tätigkeiten leisten. Doch nicht nur die physische Belastung der Beschäftigten steigt an, auch die psychische Beanspruchung droht weiter zuzunehmen. So berichteten Interviewpartner von aggressivem Verhalten im öffentlichen Raum gegenüber Müllwerken, weil Müllwagen Straßen blockieren oder den Verkehrsfluss behindern und es teilweise bei Stadtfesten zu Aggressionen im öffentlichen Raum kommen kann.

Indirekt wirkt sich zudem der vermehrte Ausschreibungswettbewerb negativ auf die Mitarbeiter aus. Um die Preise möglichst gering zu halten, versuchen viele Unternehmen die Produktivität der Mitarbeiter zu steigern. Gleichzeitig haben die Beschäftigten immer weniger die Chance, Routinen zu entwickeln, da ggf. Neuausschreibungen verloren werden und somit angestammte Aufgabengebiete und Routen wegfallen. Die Anforderung an die Flexibilität der Mitarbeiter steigt also an.

Um diesen Ausprägungen entgegenzuwirken, liegt es an den Gewerkschaften und Betriebs- und Personalräten, die Tarifflicht von Unternehmen zu verhindern. Zusätzlich müssen die Beschäftigten möglichst gute Rahmenbedingungen erfahren. So ist z. B. die Einführung eines betrieblichen Gesundheitsmanagements ein guter Schritt, um der Belastung der Beschäftigten gezielt entgegen zu wirken. Zur Analyse der Organisationsstruktur und der Leistungsfähigkeit der Betriebe ist die Mitbestimmung stets gefordert, ihr fundiertes Know-how als „Arbeitsplatzexperte“ in dem fachlichen und wirtschaftlichen Diskurs bereitzustellen. Nur so können gemeinsam mit der Geschäftsführung beschäftigtenfreundliche Arbeitsbedingungen geschaffen werden. Falls diese Kompetenzen nicht organisationsintern vorliegen, ist es unumgänglich, externen Sachverstand hinzuzuziehen, auch der kollegiale Erfahrungsaustausch in überbetrieblichen Arbeitsgruppen ist dazu eine Option. Gerade kleine Entsorgungsunternehmen sollten dazu angehalten werden, präventive Arbeits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen und ein betriebliches Gesundheitsmanagement zu implementieren.

Zur Sicherstellung der sozialen Komponenten sollte sich die Gewerkschaft weiter dafür einsetzen, dass sowohl die Fragen der Tarifbindung als auch alle Aspekte der Arbeitsbedingungen ein Auswahlkriterium bei der zukünftigen Auftragsvergabe in Ausschreibungsverfahren werden. Insgesamt wird dieser Bereich von den Verfassern als äußerst dringlich wahrgenommen und muss deswegen zeitnah bearbeitet werden. [Abbildung 12](#) fasst die Folgen sich ändernder Arbeitsbestimmungen für Unternehmen und Mitbestimmung zusammen.

7.3 Abfallaufkommen

Bezüglich des Abfallaufkommens lassen sich drei Tendenzen erkennen, die auch in [Abbildung 13](#) zusammengefasst sind: Erstens die zunehmende Fraktionierung im Gesamtaufkommen, zweitens die Option einer Zunahme und drittens, entgegen der zuvor vermerkten Trendoption, ist auch die Abnahme des Abfallaufkommens möglich.

Die Fraktionierung ist ein Trend, der in Teilen kontrovers diskutiert wird. Manche Akteure und Beobachter der Branche sehen in ihm eine weitere Zunahme der Komplexität des Abfall- und Entsorgungssystems für die Bürger, andere Akteure erkennen es als die einzige sinnvolle Lösung im Umgang mit Abfall als Wertstoff und im Sinne der Wiederverwertung an. Festhalten lässt sich, dass eine stärkere Fraktionierung zu einem sich weiter ausdifferenzierenden und komplexeren Abfallsystem führt, welches qualifiziertes Personal benötigt. Dies resultiert u. U. in Schwierigkeiten für Unternehmen, die gesamte Wertstoffkette bedienen zu können, da ggf. weitere Investitionen getätigt werden müssen. Darüber hinaus nimmt durch die mögliche Zunahme an Sammelbehältern und die gewünschte Sortenreinheit die Anzahl der zu fahrenden Touren in toto zu.

Sinnvoll ist zum besseren Verständnis beim Bürger eine Ausweitung der Beratungsangebote bzgl. der Abfallentsorgung. Gerade bei der Einführung neuer Tonnen müssen die Kunden entsprechende Rückfragen problemlos stellen und eine fundierte Antwort erhalten können. Weiterhin sollte ver.di die aktuellen Trends und politischen Debatten auf nationaler und europäischer Ebene rund um die Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft beobachten und entsprechende Organisations- und Betriebsstrategien ableiten, damit die Organisation und die Belegschaftsvertreter handlungsfähig bleiben und nicht von neuen Herausforderungen und veränderten Rahmenbedingungen überrascht werden.

Abbildung 13

Abfallaufkommen: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit



Quelle: eigene Darstellung

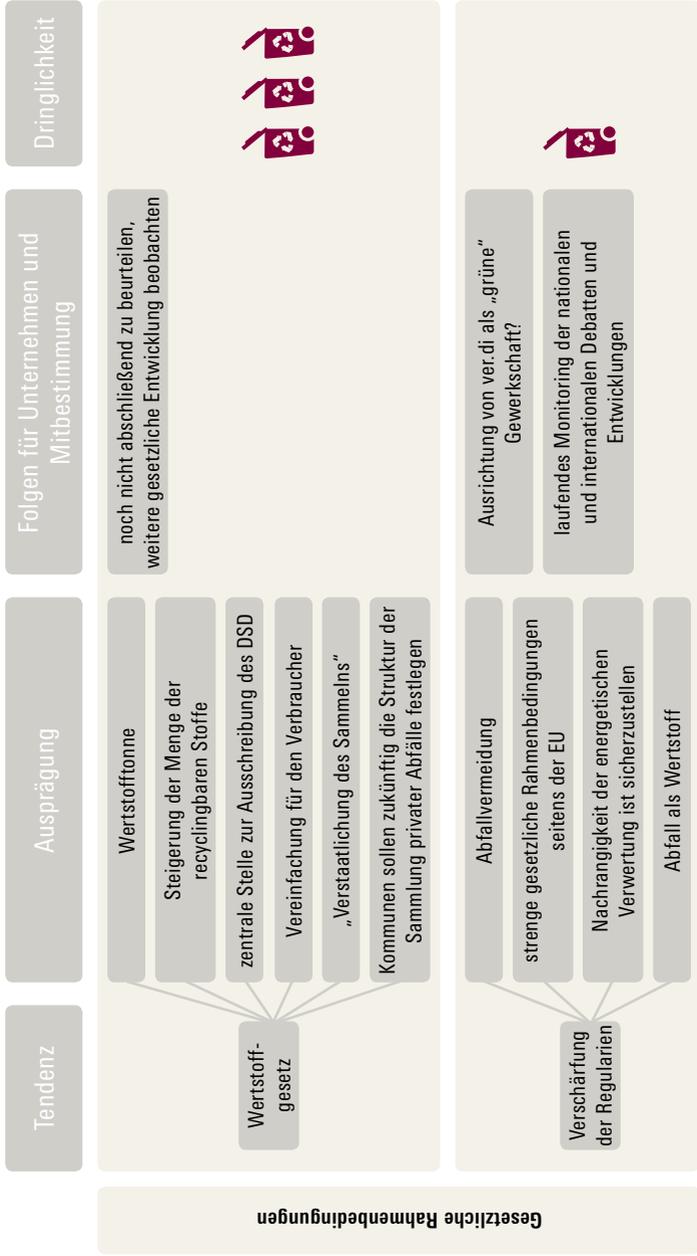
Der zweite zu erörternde Aspekt ist die Frage einer Zunahme des Abfallaufkommens. Zwar lassen sich dazu aktuell keine Anzeichen finden, die diesen Trend eindeutig nahe legen, dennoch sollte er unter Beobachtung bleiben. Für eine Zunahme spricht das Verhalten der Konsumgesellschaft, die stetig nach mehr Konsum- und Verbrauchsgütern des täglichen, periodischen und a-periodischen Bedarfs und den damit verbundenen Verpackungsmaterialien streben (Lamla 2013). Viele Kunden erwerben ihre gewünschten Produkte fertig abgepackt im Supermarkt, anstatt diese lose auf dem Markt zu kaufen. Unterstützt wird der raschere Konsum, wie bereits erwähnt, von immer kürzeren Produktlebenszyklen. Vorteil dieser Entwicklung wäre, dass tendenziell mehr Arbeitsplätze in der Abfall- und Recyclingwirtschaft benötigt würden, Nachhaltigkeits- und Umweltaspekte sprechen gegen diesen Trend. Die Aufgabe, die der Mitbestimmung dabei zukommen würde, wäre die Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen und die Arbeitslastenverteilung bei einem Plus an Arbeitsaufkommen in der Branche.

Zuletzt ist die gegenläufige, dritte Annahme, einer Abnahme des Abfallaufkommens zu nennen. Hier spielt das veränderte Umweltbewusstsein der Gesellschaft eine ausschlaggebende Rolle. Vor allem Angehörige aus den höher gebildeten Sozialmilieus und junge Menschen legen heutzutage mehr Wert auf Nachhaltigkeit und Ressourcenschonung. Dieser Trend setzt sich auch bei den Herstellern fort, da sie durch den gesellschaftlichen Druck dazu gedrängt werden, weniger und umweltfreundlichere Verpackungen zu nutzen. Verstärkt wird dieses Vorhaben von den gesetzlichen Rahmenbedingungen. Schlägt sich dieser Trend durch, könnte dies zu einer langfristigen Reduzierung des Abfallaufkommens führen. Dies kann in Konsequenz für die Abfallbranche und deren Beschäftigte eine reelle Herausforderung darstellen, wenn dadurch eine Reduzierung des Arbeitsvolumens und damit einhergehend Umorganisationen, Stellenreduzierungen bzw. ein Rückgang von Neuanstellungen zu befürchten sind.

7.4 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Wichtigster Aspekt beim Faktor gesetzliche Rahmenbedingungen ist das anstehende Wertstoffgesetz (vgl. Kapitel 4.3). Da derzeit noch kein endgültiges Gesetz verabschiedet wurde, ist es unabdingbar, dass die weitere Entwicklung konsequent beobachtet wird und entsprechender politischer Einfluss geltend gemacht wird. Aufgrund der derzeitigen Kontroverse um das Gesetz ist davon auszugehen, dass bei entsprechender Umsetzung ein hoher Hand-

Gesetzliche Rahmenbedingungen: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit



Quelle: eigene Darstellung

lungsbedarf entsteht. Grundsätzlich sind verschiedene Aspekte des Entwurfes relevant. Gerade das Ziel, die Menge der recyclingbaren Stoffe zu erhöhen, wird Auswirkungen auf die Betriebe der Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft haben. Durch die flächendeckende Einführung der Wertstofftonne könnte das Sammelsystem vereinheitlicht und vereinfacht werden, sodass nicht nur die Unternehmen profitieren, sondern auch die Bürger ein weniger komplexes System bedienen müssen. Private Anbieter befürchten eine Verstaatlichung des Sammelns durch das geplante Gesetz, weil Kommunen zukünftig die Struktur des Sammelns privater Abfälle organisieren dürfen.

Weiterhin können die Bestrebungen auf internationaler und nationaler Ebene bzgl. des Umweltschutzes zu Verschärfungen der gesetzlichen Vorgaben führen. Vor allem die Frage der besseren Abfallvermeidung nimmt perspektivisch einen zentralen Punkt ein. Nicht nur die Verbesserung der Verwertungsmöglichkeiten ist davon tangiert, auch die damit einhergehende Nachrangigkeit der energetischen Verwertung wird zukünftig an Relevanz zunehmen. Der Trend, dass Abfall als Wertstoff zu betrachten ist, wird weiterhin anhalten und somit für die Branche ein stetes Entwicklungsmerkmal sein (Bilitewski et al. 2013, S.43).

Diesen Aspekt aufgreifend, ist es möglicherweise für ver.di interessant eine Debatte darüber zu führen, ob es in Zukunft eine Option darstellen kann, sich innerhalb der Gesellschaft als „ökologische“ Gewerkschaft zu positionieren. Mit der Ausrichtung auf die organisierte Interessenvertretung der Arbeitnehmerseite im Dienstleistungsbereich und gleichzeitig auf die gewerkschaftliche Vertreterin im DGB für die Belegung der Nachhaltigkeitsdebatte, der Ressourcen- und Umweltorientierung und der sozialen und ökologischen Modernisierung der Wirtschaft könnte das gewerkschaftliche Alleinstellungsmerkmal von ver.di ausgebaut werden. Im Anbetracht der Tatsache, dass immer mehr Menschen und Beschäftigte den Faktor Umweltschutz/Nachhaltigkeit/ökologisches und sozial verantwortliches Wirtschaften als zentrale Themen erachten, könnten ggf. neue Potenziale für der Mitgliederengewinnung erschlossen werden. [Abbildung 14](#) fasst die Folgen der Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen zusammen.

7.5 Veränderung weiterer Rahmenbedingungen

Insgesamt muss sich die Abfallwirtschaft auf weitere Veränderungen der Rahmenbedingungen einstellen, die sich auch aus [Abbildung 15](#) entnehmen lassen. Insbesondere private Entsorger verlassen häufiger die Tarifbindung

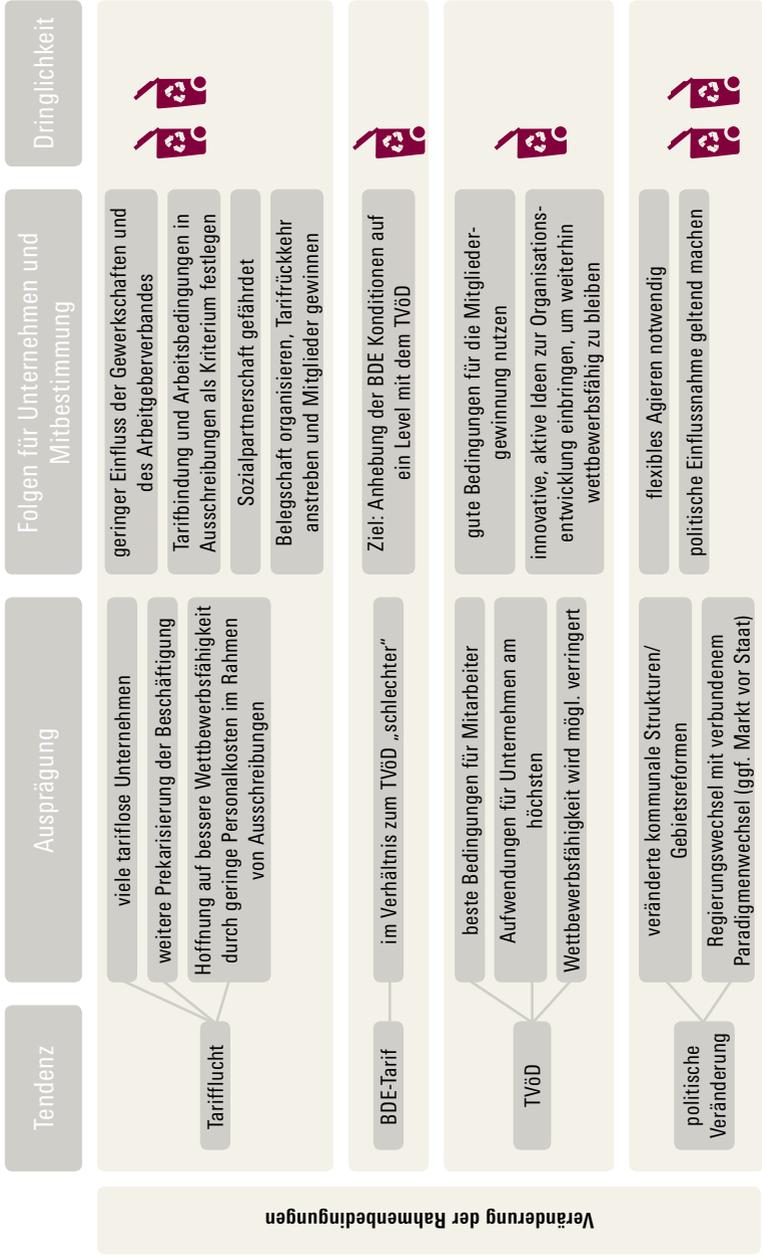
und verzichten somit auf die Zusicherung grundlegender Rechte für die Beschäftigten. Dadurch wird die Prekarisierung der Arbeitsbedingungen weiter unterstützt, einzig unter der Hoffnung auf eine bessere Wettbewerbsfähigkeit und höhere Renditen durch geringere Personalkosten – besonders im Rahmen von Ausschreibungen.

Wichtig ist, dass die Mitbestimmung und die Gewerkschaft diesen Weg keinesfalls hinnehmen. Eine geringere Anzahl an tarifgebundenen Unternehmen geht auch mit einem geringeren politischen Einfluss einher. Deswegen müssen die Gewerkschaft und betriebliche Mitbestimmung schon bei den ersten Anzeichen einer Tariffucht die Belegschaft organisieren und entsprechende Gegenmaßnahmen einleiten. Dazu zählt unter anderem die Prüfung der Argumente des Arbeitsgebers und den daraus erhofften Vorteilen. Ohne Frage gefährdet ein Tarifaustritt die Sozialpartnerschaft und bringt für das Unternehmen Nachteile mit sich. Ein denkbarer Schritt besteht darin, die Tarifbindung und die entsprechenden Arbeitsbedingungen als Ausschreibungskriterium festzulegen. Mit Hilfe dieser Maßnahme wäre der Austritt aus dem Tarifvertrag aus rein ökonomischen Gründen nicht mehr zu rechtfertigen und würde den Unternehmen eine Argumentationsbasis entziehen.

Zweifellos stellt der TVöD den attraktivsten Tarifvertrag der Branche dar. Dem Kostenargument der Arbeitgeberseite kann entgegen gestellt werden, dass ein geringerer Krankenstand, eine höhere Motivation der Mitarbeiter, ein besseres Betriebsklima und eine Identifikation mit Kommune, Betrieb und Mitbürgern diesen Nachteil jedoch ausgleichen können. Nichtsdestotrotz muss die Mitbestimmung weiterhin Innovationstreiber in den Betrieben und der gesamten Branche sein. Nur so ist die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und die Möglichkeit gegeben, die hohen Standards fortzuführen. Obwohl die guten Arbeitsbedingungen im TVöD bereits als Mitglieder-gewinnungsargument genutzt werden, sollte hier ein noch stärkerer Fokus gesetzt werden. Vielen nicht organisierten Beschäftigten ist vermutlich gar nicht bewusst, wie schlecht die Bedingungen in tariflosen Unternehmen gegenüber ihrer eigenen Einkommens- und Beschäftigungslage tatsächlich sind.

Weitere Einflussfaktoren lassen sich in Fragen zu (kommunal- und landes-) politisch veränderten Machtverhältnissen und damit induzierten Strukturveränderungen ableiten (siehe Fallbeispiel Weimar, [Kapitel 6.1.2](#)). Darüber hinaus ist auf gesamtpolitischer und gesellschaftlicher Ebene in der Debatte des Verhältnisses von „Markt zu Staat“ die Frage der zukünftigen Meinungsführerschaft und des vorherrschenden Paradigmas zu stellen. Faktoren und Fragen, auf die durch Mitbestimmungsträger (weniger) und Ge-

Veränderung der Rahmenbedingungen: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit



Quelle: eigene Darstellung

werkschaften (stärker) Einfluss genommen werden können. Unabhängig von der Frage, ob es kommunale Gebietsreformen sind, die Strukturveränderungen und eine neue Aufgabenverteilung der Entsorgungswirtschaft mit sich bringen und ggf. interkommunale Zusammenarbeit bestärken oder behindern können (siehe Fallbeispiel Hannover, [Kapitel 6.4](#)), oder aber ein mit einem Regierungswechsel oder durch andere Metaereignisse erneut ein damit verbundener Paradigmenwechsel stattfindet²⁴. In beiden Fällen müssen Gewerkschaften ihren politischen Einfluss geltend machen.

7.6 Technologische Entwicklungen

Der letzte Bereich der Faktorenanalyse widmet sich der technologischen Entwicklung. Eine große Befürchtung auf dem Weg in das „zweite Maschinenzeitalter“ (Brynjolfsson/McAfee 2014) besteht in der fortschreitenden Substitution von Arbeitsplätzen durch intelligente Maschinen (das betrifft zunächst einmal nicht die Müllwerker, soll aber hier grundsätzlich angesprochen werden). Die neue industrielle Revolution geht mit einer weiteren Standardisierung der Arbeitsabläufe einher, da Menschen ggf. ihre Arbeitsweise an das Tempo und das Vorgehen der Maschinen anpassen müssen. Darüber hinaus ist anzunehmen, dass der Druck auf verbliebene Mitarbeiter ansteigen wird, da diese Angst um ihren Job haben und deswegen auch schlechtere Arbeitsbedingungen in Kauf nehmen können. Aufgrund der Umstände ist dieser Bereich für die Abfallwirtschaft eher langfristig zu beachten. Zentrale Aufgabe der Mitbestimmung sollte die Identifizierung von Beschäftigungsalternativen und entsprechenden Beschäftigungssicherungskonzepten sein. Um auf neue Formen der Technologie vorbereitet zu sein, besteht die Notwendigkeit bereits frühzeitig eine Technologiefolgeabschätzung durch die Gewerkschaft und die Unternehmen durchzuführen. Antworten auf folgende exemplarische Fragen müssen zukunftsorientiert im Fokus stehen: Welche Technologie wird sich durchsetzen? Welche Folgen entstehen für die Beschäftigten? Wo wird mit Veränderungen zu rechnen sein?

24 Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat zum jüngsten Paradigmenwechsel nach einer Neo-Liberalen Epochen beigetragen, der von Heinze 2009 als „Rückkehr des starken Staates“ formuliert wurde.

Technologische Entwicklung: Folgen für Unternehmen und Mitbestimmung sowie Dringlichkeit



Quelle: eigene Darstellung

Die letzte Tendenz stellt Industrie 4.0/Dienstleistung 4.0 dar. Die Verbindung von Mensch und Maschine dominiert derzeit die gesellschaftliche Diskussion um Arbeitsbedingungen und die Arbeit der Zukunft. Festzuhalten gilt, dass dies keine Neuerung ist, die nur eine Branche betrifft, sondern die Auswirkungen der Digitalisierung werden in jedem Wirtschaftszweig spürbar sein (Bauer et al. 2014, S. 23). Doch welche Ausprägung lassen sich in der Abfallwirtschaft wiederfinden? Positiv für den Bürger ist z. B., dass vermehrt digitale Portale zur Kommunikation genutzt werden.

Einen konkreten Einsatz findet die komplette Vernetzung bislang nur vereinzelt. Nichtsdestotrotz nutzen Unternehmen bereits einige Komponenten. So wurden in Siedlungen und Großwohneinheiten Behälter mit entsprechenden Transpondern ausgestattet, die die Füllmenge dem Entsorger melden und für eine Abholung sorgen. Gleichzeitig kann mit diesem Chip die Abfallmenge gewogen und entsprechend an ein Abrechnungssystem weitergeleitet werden (Thomé-Kozmiensky 2016, S. 18).

Hand in Hand mit diesem Fortschritt geht ein höherer Qualifikationsbedarf der Beschäftigten einher. Diese müssen nunmehr auch vermehrt elektronische Anlagen bedienen und warten. Hier ist die Mitbestimmung gefragt, benötigte Fortbildungen zu erkennen und ggf. neue Ausbildungsberufe zu initiieren. Ferner muss die Investitionsbereitschaft im (auch in kommunalen) Unternehmen angeregt werden, damit die Wettbewerbsfähigkeit und Bürgerorientierung auch unter veränderten technologischen Rahmenbedingungen erhalten bleiben.

Eine große Gefahr liegt in der Möglichkeit, die Beschäftigten konstant zu überwachen. Schon heute ist es möglich, zu jedem Zeitpunkt den genauen Standort eines Müllwagens zu erfassen und die gesammelte Abfallmenge in Echtzeit aus der Ferne zu beurteilen. Wie auch in anderen Branchen sollten hier Betriebsvereinbarungen zum Datenschutz vereinbart werden, damit auch zukünftig die Daten der Mitarbeiter geschützt sind. Die Folgen der technologischen Entwicklungen werden zusammenfassend in [Abbildung 16](#) dargestellt.

7.7 Problembewältigungsmöglichkeiten der einzelnen Modelle

Nachdem im vorherigen Teil die Zukunftsthemen der Abfallwirtschaft aufgezeigt wurden, soll im folgenden Abschnitt zur Diskussion gestellt werden, welches der entsprechenden Entsorgungsmodelle (ÖPP, Kommunalisierung, IKZ oder Outsourcing) die Herausforderungen des jeweiligen Themas am sozialverträglichsten und zugleich effizientesten lösen kann.

Demographischer Wandel

Das Themenfeld des demographischen Wandels kann aus Sicht der Autoren am effektivsten durch kommunale Modelle bearbeitet werden. Durch die Bindung an den TVöD und die damit verbundene Arbeitsplatzsicherheit ist die Gefahr gering, dass Mitarbeiter in Zeiten des Fachkräftemangels den Arbeitgeber wechseln. In kommunalen Strukturen ist es zudem eher möglich, älteren Arbeitnehmern Alternativen im Konzern „Kommune“ anzubieten. Es zeigt sich zudem, dass durch den geringen wirtschaftlichen Druck dem Fachkräftemangel sinnvoller entgegengewirkt werden kann. Auch Modelle der interkommunalen Zusammenarbeit können das Problem eher lösen, da somit die Möglichkeit der Versetzung auf andere, passendere Stellen für Mitarbeiter größer wird.

Im Hinblick auf das zukünftige Dienstleistungsangebot für ältere Bürger und vor dem Hintergrund einer weiteren Ausdifferenzierung der Gesellschaft ist davon auszugehen, dass alle Modelle mit kommunaler Beteiligung (Kommunal, ÖPP, IKZ) stärker am Bürger orientiert arbeiten werden als rein private Anbieter.

Arbeitsbedingungen

Ohne Zweifel können kommunal verbundene Unternehmen die Aspekte der Arbeitsbedingungen aus Sicht der Beschäftigten am besten bedienen. Auch neue Herausforderungen werden durch den Schutz des Tarifvertrags nicht zu Lasten der Beschäftigten bewältigt. Bei privaten Modellen ist zu befürchten, dass die Arbeitsumstände durch den Wettbewerb stetig verschärft werden. Oftmals herrscht dort die Ansicht, dass Mitarbeiter lediglich eine Kostenstelle im Unternehmen sind. Verbunden mit einer eventuellen Tariflosigkeit ist damit eine schlechtere Grundlage für solide Arbeitsbedingungen der Belegschaft vorhanden.

Abfallaufkommen

Für einen flexiblen Umgang mit schwankenden Abfallmengen und Fraktionen bedarf es eines schnellen Handelns der Unternehmen. Hierauf können private Entsorger am besten reagieren, da sie auch kurzfristig weitere Abschnitte der Wertschöpfungskette bedienen können, indem sie benötigte Teile hinzukaufen. Die häufig starren Strukturen der Kommunen können ein zügiges Handeln möglicherweise hemmen. Durch organisationsinterne Hierarchieebenen und politisch gebundene (aber demokratisch legitimierte) Entscheidungsfindungen wird ein zeitnahes Agieren erschwert.

Gesetzliche Rahmenbedingungen

Von gesetzlichen Vorgaben werden alle hier vorgestellten Entsorgungsmo-
delle tangiert. Alle Modelle müssen sich an die gesetzlichen Vorgaben halten,
sodass an dieser Stelle keine Präferenz ausgesprochen werden kann. Einzig
der Faktor, dass bei kommunalen Unternehmen Aspekte der Nachhaltigkeit
und Abfallvermeidung möglicherweise leichter implementiert werden kön-
nen, spricht für ein kommunales Modell.

Veränderungen der Rahmenbedingungen

Sowohl die interkommunale Zusammenarbeit, die öffentlich-private Part-
nerschaft als auch die kommunale Abfallentsorgung stellen hochwertige Lö-
sungsansätze für die Veränderung der Rahmenbedingungen bereit. Durch
die meist vorliegende Bindung an den TVöD ist der Schutz der Beschäftigten
im besten Maße gesichert. Darüber hinaus ist der Organisationsgrad in die-
sen Modellen meist am höchsten, sodass der Einfluss der Gewerkschaften
eine große Rolle spielt. Über politische Einflussnahme durch Rat und Bürger
kann auch auf Herausforderungen etwa durch kommunale Gebietsreformen
(siehe Fallbeispiel Weimar, [Kapitel 6.1.2](#)) versucht werden, politische Ent-
scheidungen auf Landesebene zu beeinflussen.

Technologische Entwicklungen

Eindeutige Innovationstreiber bzgl. technologischer Entwicklungen sind ver-
mutlich die privaten Abfallunternehmern. Durch die Prämisse der Kosten-
einsparung und Wirtschaftlichkeit sind sie eher daran interessiert, durch
neue Technologien die Betriebskosten so gering wie möglich zu gestalten
und gegenüber privaten Wettbewerbern Kosten- und Innovationsvorteile
auszubauen. Zwar haben auch kommunal verbundene Unternehmen ein In-
teresse, ihren Betrieb mit geringen Kosten zu führen, gleichzeitig sind aber
Fragen der Verbundenheit der Belegschaft zur Kommune und Fragen der
Nachhaltigkeit und Bürgernähe entscheidend.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass keines der Modelle alle hier
skizzierte Herausforderungen der Branche optimal lösen kann. Stattdessen
hat jedes Modell in verschiedenen Bereichen unterschiedliche Vor- und
Nachteile. Diese gilt es zukünftig im Einzelfall zu bewerten und das entspre-
chende Modell für die individuelle Situation in der Kommune anzuwenden.
Grundlage einer jeden Entscheidung sollte dabei eine Prüfung sämtlicher
Rahmenbedingungen sein. Die frühzeitige Einbindung der Mitbestim-
mungsträger ist dabei unumgänglich und führt zu den bestmöglichen Erge-
bnissen für die Beschäftigten, die Interessen der Bürger und der Kommune.

8 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Wie aufgezeigt, sind die wichtigsten Aspekte der Dynamik in der Abfallwirtschaft sich ändernde rechtliche Rahmenbedingungen (national), mögliche politische Weichenstellungen (lokal, wie in Weimar), eine dynamische Altersstruktur in Gesellschaft und Betrieben und die Herausforderungen durch mögliche technologische Entwicklungen.

Die Analysen der vier verschiedenen kommunalen Strategien bezüglich der unternehmensrechtlichen Strukturen und der Organisation der Abfallwirtschaft haben dazu geführt, dass in unterschiedlichen Feldern Handlungsempfehlungen identifiziert werden konnten. Es zeigt sich, dass unabhängig von der gewählten Strategie, verschiedene Faktoren das Gelingen des Umsetzungsmodells und die Arbeitsbedingungen für die Belegschaft beeinflussen.

Die Frage, ob und welchen Trend es zur Rekommunalisierung, zur Privatisierung oder zu den anderen Entsorgungsmodellen gibt, lässt sich anhand der Fallstudien und der Literatur nicht pauschal beantworten. Alle Entwicklungen sind lokal differenziert zu betrachten, da sie z.B. abhängig von der wirtschaftlichen Situation in einer Kommune und der politischen Ausgangslage sein können. Mögliche Entscheidungskriterien ergeben sich also nicht abstrakt, sondern sind immer an konkreten Beispielen abzumachen.

Bewertung aus Beschäftigtenperspektive unerlässlich

Die Kommunen sind sich der Handlungsalternativen bewusst, doch sollte nach rein sachlichen Gesichtspunkten und in einem transparenten Verfahren entschieden werden, welche Leistungen, in welcher Form und in welchen Strukturen zukünftig erbracht werden sollten.

Die Interessen und der Bedarf der Bürgerschaft bzw. die Qualität der Dienstleistungsangebote sollten unabhängig von der Wahl und Ausgestaltung der Entsorgungsmodelle im Vordergrund stehen. Debatten sollten daher losgelöst von ideologischen Prioritäten (Privat versus Staat) geführt werden, und sich am Entsorgungsauftrag, der Qualität der Leistungen für die Bürger und die Beschäftigten orientieren. Dabei sind die Arbeitnehmervertreter gefordert, die aus ihrer Sicht anstehenden Herausforderungen, Optionen und Prämissen eigenständig bewerten zu können und sich in Abwägungsprozessen für die beste Lösung aus Beschäftigtenperspektive einzusetzen. Eine Methodik dazu bietet die Szenariotechnik ([siehe Kapitel 9](#)).

Modelle unter kommunaler Beteiligung präferieren

Es zeigt sich in den Untersuchungen, dass die ehemalige Prämisse Privat vor Staat (siehe Kapitel 3) ausgedient hat, beispielhafte Modelle dieser Studie wie in Weimar, Bergkamen oder Hannover belegen die grundsätzliche Leistungsfähigkeit kommunaler Körperschaften im unternehmerischen Handeln und die Qualität des Dienstleistungsangebotes. Betriebe unter kommunaler Beteiligung unterliegen einer stärkeren Kontrolle vor Ort. Ihre räumliche Nähe zur Bürgerschaft und den Kontrollgremien der Stadt führt in der Regel zu einer sensibleren Unternehmensführung z.B. im Bereich des Beschwerdemanagements und einer Qualitätsoptimierung der angebotenen Dienstleistung. Gut geführte kommunale Betriebe sollten dem Bürger die Möglichkeit einer stärkeren Identifikation mit ihrer Stadt und deren Erfüllung von Aufgabenfeldern der Daseinsvorsorge ermöglichen und führen eher zur gewollten Kundenbindung (nicht unbedingt im Abfallbereich aber z. B. in der Energieversorgung) als Modelle im privatwirtschaftlichen Wettbewerb. Und noch ein Vorteil konnte identifiziert werden, kommunale Betriebe/Unternehmen garantieren zumindest im eigenen Betätigungsfeld einen unmittelbaren Einfluss auf den lokalen Arbeitsmarkt.

Vorteile für den Bürger unter kommunalem Dach

Kommunale Eigenbetriebe verzichten auf eine Profitorientierung und können daher bei gleichen Strategien einer Betriebskostenoptimierung wie Private für den Bürger günstiger sein (ggf. durch Gebührensenkungen). Durch die Kommunalisierung verschiedener städtischer Bereiche können zudem Synergien geschaffen und Querfinanzierungen erreicht werden. Es zeigt sich auch, dass kommunal geführte Unternehmen in der Regel höhere Qualitätsansprüche als rein private Anbieter definieren. So dokumentiert das Beispiel Weimar, dass die Aufgabenübertragung in einen kommunalen Eigenbetrieb zum Erhalt einer effektiven Leistungserbringung im Entsorgungsbereich für die Stadt und Bürger erfolgte und gleichzeitig eine Entlastung der Stadtkasse erreicht werden konnte.

Kommunale GmbH und kommunaler Eigenbetrieb gegenüber Regiebetrieben bevorzugen

Der Trend des Outsourcings und die Gründung von privatwirtschaftlich operierenden Tochterunternehmen im Bereich der kommunalen Abfallwirtschaft kann sich, wie in Dortmund gezeigt, aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit und der Erschließung der Wertschöpfungskette ökonomisch notwendig oder zumindest interessant darstellen. So wurde die GmbH als Rechtsform gewählt

(die Alternative, eine Anstalt öffentlichen Rechts zu gründen, wurde nicht verfolgt), da mit einer GmbH bessere Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Entfaltung der Unternehmensaktivitäten bestanden. Kommunale GmbHs arbeiten wie Privatunternehmen gewinnorientiert, die Gewinne werden jedoch für das Allgemeinwohl/die Bürgerschaft wieder eingesetzt (die Gewinnabführung an den kommunalen Gesellschafter fließt zurück in den jeweiligen städtischen Haushalt). In Abhängigkeit zu den lokalen Voraussetzungen ist aber auch zu prüfen, ob ein kommunaler Eigenbetrieb ohne Umsatzsteuerpflicht nicht von Vorteil für Bürger und die Stadt sein kann. Dem Eigenbetrieb werden auch gegenüber dem Regiebetrieb klare Vorzüge zugeschrieben, so lässt dieser bei entsprechender Gestaltung eine effiziente Betriebsführung zu, die eigentlich nur der GmbH zugeschrieben wird. Durch das Prinzip der kaufmännischen Buchführung, dem eigenständigen Wirtschaftsplan, dem Jahresabschluss und der Kostenrechnung kann ein Eigenbetrieb betriebswirtschaftlich effizient arbeiten.

Das Fallbeispiel Bergkamen zeigt zudem, dass es sinnvoll ist, einen Baustein der Daseinsvorsorge nach dem anderen zurück zur Stadt zu überführen. So kann den Bürgern gezeigt werden, dass guter Service geboten werden kann, kritische Stimmen im Rat können schrittweise überzeugt werden und auch die Herausforderungen und Lernprozesse für die Verwaltung sind in der Anfangszeit geringer.

Enge Begleitung eines Übergangs durch Belegschaftsvertreter unabdingbar

Der Übergang der Entsorgungswirtschaft in den KS Weimar dokumentiert, wie erfolgreich ein solcher Wechsel von den Beschäftigtenvertretern begleitet werden kann, so dass Fragen zur Anerkennung der Dauer der Betriebszugehörigkeit positiv geregelt und die bestehenden Betriebsvereinbarungen ihre Gültigkeit behielten. Synergien durch die Überführung in einen Eigenbetrieb entstanden nach Einschätzung der Interviewpartner auch durch die Bündelung von Personal und Ressourcen im Winterdienst, auch hier hat die Belegschaft konstruktive Beiträge geleistet.

Ungeachtet der Strategie muss bei jedweder betrieblichen Veränderung, Prozess- und Routenplanung die Erfahrung der Beschäftigten und deren Vertreter berücksichtigt werden. Vor allem die Gebietskenntnisse und die dadurch resultierenden Fahrstrecken und Hauszugänge sind für einen effektiven und effizienten Ablauf der Hausmüllentsorgung unabdingbar. Daraus resultiert für die kommunalen Entscheider, dass sie im Falle von Änderungen die bestehende Belegschaft in den Prozess einbinden und im Betrieb hal-

ten muss. Somit kann die Mitbestimmung das Wissen der Belegschaft in entsprechenden Verhandlungen als starkes Argument einbringen.

Risiken bei ÖPP-Modellen beachten und Tarife sichern

Das ÖPP-Modell in Dresden zeigt, dass mit der Teilprivatisierung und dem Einfluss der Privatwirtschaft ein Abbau von Arbeitsplätzen durch Rationalisierungsprozesse einhergehen kann. Als Argument dagegen konnten durch die Zusammenarbeit mit dem privatwirtschaftlichen Unternehmen neue Ideen und Konzepte in die Kooperation eingeführt und nach Aussage der Stadt eine Leistungssteigerung erreicht werden. Als vorteilhaft hat sich außerdem herausgestellt, dass mit der Privatisierung ein Geschäftsführer aus dem kommunalen und ein weiterer aus dem privaten Bereich eingestellt wurden und so aus beiden Bereichen Synergien entstehen können.

Doch ein weiteres typisches Problem, das durch die Umstrukturierung zur ÖPP entstanden ist, findet sich im Winterdienst. Im öffentlichen Dienst gab es eine sogenannte Vorhaltepauschale, sodass Personal vorgehalten konnte, wenn ein Wintereinbruch zu erwarten war. Diese Pauschale wird durch die Teilprivatisierung und die stärkere betriebswirtschaftliche Ausrichtung allerdings geringer, sodass im Falle der ÖPP Dresden nicht mehr flexibel reagiert und geplant werden kann, zu Lasten der Bürger und der Beschäftigten. Wichtig ist auch hier, dass sich durch den Wechsel vom TVöD in den Tarif des BDE die Konditionen verschlechtert haben. Daraus resultieren eine hohe Bedeutung der Arbeit der Belegschaftsvertreter und von ver.di, sodass die mit der Umstrukturierung verbundenen finanziellen Nachteile durch entsprechende Ein-/Umgruppierungen und Betriebsvereinbarungen in Grenzen gehalten werden konnten.

IKZ hebt ggf. Synergien, ist aber kein Automatismus für gute Leistungen und Tarife

Beim Falle der Implementierung einer IKZ sind schon im Vorfeld wichtige Hürden zu beachten. So zeigt sich, dass die Schaffung eines einheitlichen interkommunalen Abfallentsorgungssystems, das sich auch durch ein identisches Gebührensystem auszeichnet, mitunter problematisch ist. Dieses Ziel konnte bei der IKZ aha nicht erreicht werden, da sich die politischen Vertreter von Stadt und Land nicht auf eine einheitliche Ausgestaltung des Entsorgungssystems einigen konnten. Ein Geburtsfehler der Kooperation. Das gilt auch für tarifvertragliche Sachverhalte. Eine weitere IKZ, die Hannover mit der Stadt Peine einleiten wollte, scheiterte aufgrund der Tarifbindung, da sich Peine nicht dem TVöD anschließen wollte. Modelle unter solchen Kon-

stellationen sollten durch Personal- und Belegschaftsvertreter abgelehnt oder zumindest sehr kritisch begleitet werden.

Qualität und Tarife bei Privaten kritisch

Eine außergewöhnliche Situation zeigt sich in Hannover: Lange Zeit war aha der Entsorger bei Leichtverpackungen, konnte sich bei der letzten Ausschreibung jedoch wegen der höheren Personalkosten aufgrund der Tarifbindung nicht mehr gegen das private Unternehmen Alba durchsetzen. Letztendlich musste Alba den Vertrag jedoch wieder an aha übertragen, da Alba nicht in der Lage war, den Auftrag logistisch auszuführen. Es muss also darum gehen, die kommunale Handlungsfähigkeit zu erhalten und die Dienstleistungsqualität für die Bürger zu sichern.

Auch wenn Vergleiche der Eingruppierung schwierig sind, nach Einschätzung von ver.di bietet der Tarifvertrag des BDE teilweise bis zu 20 Prozent schlechtere Entlohnungsgrundlagen als der TVöD-E und auch die in den Interviews beschriebene Neigung der Arbeitgeberseite, Beschäftigungsgruppen in den Tarifvertrag der Speditions-, Transport- und Logistikwirtschaft zu drängen, muss entgegengewirkt werden. Aus dem Beispiel der Region Hannover zeigt sich auch wieder einmal das Problem der Tariffucht bei Privaten, Veolia hat den Tarifvertrag des BDE aufgekündigt.

Auf hohe Standards bei Ausschreibungen setzen

Ein Ansatz, solche Tendenzen zu verhindern, kann darin bestehen, bei zukünftigen Ausschreibungen sehr hohe Standards z.B. in Sachen Tariflohn und Arbeitsschutz zu setzen, denen sich die privaten Konkurrenzanbieter dann nicht mehr entziehen können. Hier ist also von Seiten der Entscheider, die Fähigkeit der Leistungserbringung kritisch zu prüfen und nicht dem Glauben der besseren Leistungsfähigkeit der privaten Hand zu verfallen.

Frühzeitige Informationen bereitstellen und Abwägungen treffen

Es gilt bei der Neuimplementierung jeder der in dieser Studie vorgestellten Strategien unter kommunalem Dach sicherzustellen, dass eine rechtzeitige und transparente Kommunikation, sowohl zu den Bürgern, als auch zu der Belegschaft die Motivation erhöht und eventuell auftretende Umstellungsprobleme, z. B. bei den Entsorgungsstandards in einer neuen IKZ, für die Bürger durch die eintretenden Veränderungen nachvollziehbarer werden.

Bei zukünftigen Umstellungsvorhaben ist die Kommune befragt, die notwendigen Informationen bereitzustellen, über die Beschäftigtenvertreter und

die Gewerkschaft müssen dann Fragen der Arbeitsbedingungen, der Entsorgungsstandards etc. sehr deutlich thematisiert werden.

Dabei darf die demokratisch legitimierte Rolle der Kommunalpolitik nicht außer Acht gelassen werden. Es muss frühzeitig eine breite überparteiliche Mehrheit angestrebt werden und insbesondere sind Skeptiker gegen kommunale Beteiligungsmodelle zu identifizieren und aufzuklären. Ferner sollten Zwischenschritte im laufenden Prozess im Fachausschuss und im Rat kommuniziert und beschlossen werden, um den Prozess gut politisch absichern zu können. Im offenen und ehrlichen Dialog gegenüber Bürgern, Beschäftigten und der Politik sollten Chancen aber auch mögliche Risiken des angestrebten Modells nicht verschwiegen werden, sodass alle Akteure bestmögliche Kenntnis über die weitere Entwicklung des Entsorgungsmodells und die Entscheidungswege in der jeweiligen Kommune erlangen. Vorbereiten sollte man sich nicht nur auf kritische Gegenstimmen von Seiten der Bevölkerung und der Politik, sondern wie im Falle der Rekommunalisierung in Bergkamen gezeigt, auch von Seiten des privaten Unternehmens, das bisher mit der Daseinsvorsorge beauftragt war und politisches Sperrfeuer unternahm.

Mitbestimmung muss sich einbringen

Erfahrungen aus verschiedenen Kommunen haben zudem gezeigt, dass es wichtig ist, die Umstrukturierung eines Bereiches der Daseinsvorsorge wie der Abfallwirtschaft an der höchstmöglichen Position der Verwaltung anzusiedeln, als „Chefsache“, wie in Weimar und Bergkamen. Es bietet sich an, für eine optimale Betreuung des Prozesses Arbeitsgruppen zu bilden und wichtige Schlüsselpersonen mit einzubeziehen. Aus Sicht der Mitbestimmung ist es wichtig, selber solche Arbeitsgruppen einzufordern und sich aktiv daran zu beteiligen. Die eigene Positionierung kann wie in [Kapitel 7](#) und besonders in [Kapitel 8](#) methodisch und mit Unterstützung durch ver.di vorbereitet werden. Eine solche Arbeitsgruppe sollte zusätzlichen technischen, arbeits- und vergaberechtlichen sowie wirtschaftlichen Sachverstand einholen sowie ggf. andere Kommunen und kommunale Verbände zu Rate ziehen, die aus ähnlichen Umstrukturierungen Erfahrungswissen mitbringen. Hier sind auch bestehende Netzwerke und Arbeitsgruppen der Mitbestimmungsträger und der Gewerkschaft von Vorteil.

Demographie bleibt eine Herausforderung

Unabhängig von der zukünftigen Ausgestaltung der Entsorgungsstrukturen stellt die Bewältigung des demographischen Wandels eine zentrale Herausforderung für alle Unternehmen dar. So wird bereits das Modell einer IKZ

zwischen Hameln-Pyrmont und Holzminden diskutiert, um vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückganges in der Region zukünftig gemeinsam und arbeitsteilig die Daseinsvorsorge garantieren zu können und gleichzeitig so viele Arbeitsplätze wie möglich durch die Einsparung von Verwaltungskosten erhalten zu können.

Zwar bilden alle untersuchten Betriebe Personal aus und versuchen somit dem Fachkräftemangel entgegen zu wirken, jedoch ist das Durchschnittsalter aller Beispiele nichtsdestotrotz als hoch zu bewerten. In der Abfallwirtschaft zeigen sich dementsprechende Auswirkungen: In allen Betrieben sind ausgebildete Fahrer unterrepräsentiert. Zur Sicherstellung der demographischen Zukunftsfähigkeit der Betriebe existiert konkreter Handlungsbedarf. Neben dem Ausbau des Angebots von altersgerechten Arbeitsplätzen in kommunalen Konzernstrukturen (Hinweis aus Weimar) sollte ein verstärkter Wissenstransfer begonnen werden, damit mit den ausscheidenden Mitarbeitern das vorhandene Know-how nicht verschwindet und dem Unternehmen weiterhin erhalten bleibt. Vorstellbar sind z. B. Tandem-Programme, bei denen ein erfahrener Mitarbeiter Anfänger anlernt und unterstützt. Obwohl u. a. politisch geförderte Projekte zur Risikoanalyse des demographischen Wandels existieren, werden diese nach Einschätzung der Autoren kaum in Anspruch genommen. Hier bedarf es der Sensibilisierung der betrieblichen Arbeitnehmervertreter durch die Gewerkschaften. Von mehreren Gesprächspartnern wurde zudem angemerkt, dass eigentlich ein „Tarifvertrag Demographie“ von Nöten sei.

Die Thematik der körperlichen Belastung der Müllwerker ist zwar mit dem demographischen Wandel verwoben, bedarf gleichzeitig aber einer eigenständigen Analyse in den Unternehmen. Als dringend notwendig werden die Reduzierung der körperlichen Belastung mit zunehmendem Alter und die Überprüfung der Belastungen am Arbeitsplatz angesehen. Bisher ist es jedoch oftmals noch nicht gelungen, die Arbeitsplätze in ihrer Struktur zu verändern, um die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schonen.

So zeigten die Interviews, dass die höchsten Belastungen durch das Ziehen der Tonnen zur Straße und zurück zum eigentlichen Stellplatz verursacht werden. Dies allein stellt schon eine äußerst einseitige Belastung dar, welche durch die gegebenen Wetterbedingungen erschwert wird. Positiv fällt in den Interviews auf, dass alle Arbeitnehmervertreter lobenswert über die hochwertige Arbeitskleidung und deren unkomplizierte Neubeschaffung durch den entsprechenden Arbeitgeber berichten. Obwohl bereits einzelne Unternehmen Lösungswege zur Entlastung der Arbeitnehmer eingeschlagen haben, – hier sei die Rotation der Tätigkeit im jeweiligen Team genannt –

muss dieser Aspekt in Zukunft stärker in den Fokus gesetzt werden. Interessant ist das neue Arbeitsmodell in Dresden, bei dem ältere Müllwerker und Müllfahrer auf eine 4-Tage-Woche umsteigen können. Bisher geht damit ein freiwilliger Lohnverzicht einher, der Betriebsrat hat es sich aber zum Ziel gesetzt, hier einen Ausgleich von Seiten des Arbeitgebers zu erreichen. Gleichzeitig schlägt der Betriebsrat einen Aufgabenwechsel der Beschäftigten auf den Tagestouren vor. Bisher ist jede Tour mit zwei Berufskraftfahrern besetzt, Mülllader werden generell nicht mehr eingesetzt. Es bietet sich an, dass sich die beiden Beschäftigten nach vier Stunden abwechseln, sodass jeder vier Stunden am Tag fährt und vier Stunden am Tag verlädt. So kann die körperliche Belastung des Verladens auf die beiden Fahrer aufgeteilt werden.

Inwieweit technische Systeme die Belastung der Müllwerker in Zukunft erleichtern können, ist noch offen. Allerdings ist die Abfallwirtschaft nicht nur direkt, sondern auch indirekt vom demographischen Wandel tangiert: Die alternde Bevölkerung verlangt nach neuen Dienstleistungsangeboten.

Einzelfallabwägung organisieren und politische Einflussnahme sichern

Letztendlich soll noch einmal betont werden, dass es wohl kein Modell für die Abfallversorgung gibt, das ein „Rundum-Sorglos-Paket“ aus Sicht aller Akteure der „Stadtgesellschaft“ bietet, aus Beschäftigtenperspektive sind Modelle unter kommunaler Hoheit und im Geltungsbereich des TVöD eindeutig zu präferieren. Es muss aber in jedem Einzelfall spezifisch abgewogen werden, welches Modell sich am besten in die kommunalen Strukturen einbetten lässt, hierzu sind konstruktive Beiträge und politische Einflussnahme der Mitbestimmung unerlässlich.

9 EXKURS: DIE SZENARIOMETHODE

Eine geeignete Methode zur Identifikation strategischer Optionen für die Mitbestimmung in den Unternehmen der Abfallwirtschaft kann die Szenariotechnik darstellen.

So zeigt die vorliegende Studie, dass keine eindeutige Aussage bezüglich der Präferenzierung eines Entsorgungsmodells identifiziert werden kann, deutlich von Vorteil aus Beschäftigtensicht ist unter den Modellen die Bindung an den TVöD-E und die Einflusswahrung der Kommune. Es bestehen aber je nach Ausgangslage eine Fülle von Entwicklungsmöglichkeiten, Optionen sowie kommunalen und rechtlichen Einflussvariablen. Um diese in konkreten Anwendungsbezügen auf kommunaler und betrieblicher Ebene besser zu erörtern und für die Perspektivdebatte der eigenen Organisation zu nutzen, kann die Methode der Szenariotechnik den Beschäftigtenvertretern der Abfallwirtschaft in ihrer Strategiefindung weiterhelfen.

Mit dieser Arbeitsmethode lassen sich verschiedene Pfade und Handlungsoptionen entwickeln. Durch die Kombination verschiedener Entwicklungsannahmen entstehen verschiedene, hypothetische Zukunftsbilder, die Grundlage von Diskussionen und entsprechenden Entscheidungsprozessen sein können. Dem Paderborner Modell zur Szenariotechnik folgend, besteht jede Zukunftserörterung und Ableitung kommunaler oder unternehmerischer Strategien aus sechs unterschiedlichen Schritten:

1. Strategische Analyse
2. Umfeldszenarien
3. Strategieoptionen und -szenarien
4. Strategiefindung
5. Strategieformulierung
6. Strategieumsetzung

Die einzelnen Schritte werden zunächst grundlegend vorgestellt, in einem Kasten dann die Besonderheiten für die Mitbestimmungsträger der Abfallwirtschaft hervorgehoben.

Im ersten Schritt wird die strategische *Sachstandanalyse* durchgeführt. Hierbei steht vor allem die Frage nach den derzeitigen Stärken und Schwächen der eigenen Organisation und des Aktionsumfelds im Fokus.

Diese Sachstandsanalyse sollte im vorliegenden Kontext der Abfallwirtschaft und der Rahmenbedingungen auf Basis des bislang gewählten Entsorgungsmodells, den damit verbundenen Fragen der internen und externen Dienstleistungserbringung sowie den arbeitsteiligen Prozessen in der Entsorgungskette aus Perspektive der Bürgerschaft, der Politik und Beschäftigten erfolgen. Eine weitere Variable ist z. B. die Frage der nachhaltigen und qualitativ hochwertigen Erfüllung des kommunalen Entsorgungsauftrages und ggf. weiterer Variablen im spezifischen Kontext.

Dieser Analyseschritt wird in der Entwicklung von sogenannten *Umfeldszenarien* begleitet, bei denen verschiedene Trends im direkten operativen, politischen und juristischen Umfeld sowie die voraussichtliche Entwicklung der Einflussfaktoren beschrieben werden müssen.

Solche Variablen betreffen z. B. die zu erwartenden Veränderungen in der Bevölkerungszahl und im Müllaufkommen, den Zugang zu Entsorgungs- bzw. Recyclingkapazitäten, der Fachkräfteentwicklung oder auch Veränderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen auf nationaler und europäischer Ebene und den politischen Rahmenbedingungen auf kommunaler Ebene. Für die Szenarioanalyse bietet es sich an, zwischen solchen Umfeldvariablen zu unterscheiden, auf die Einfluss genommen werden kann, z. B. das Fachkräftethema durch Aus- und Fortbildung und darüber hinaus Variablen zu identifizieren, auf die der Entsorger und auch die Mitbestimmungsträger keinen Einfluss nehmen können, wie z. B. die demographische Entwicklung und das Müllaufkommen, Variablen, die also einen hohen Einfluss auf das zukünftige Geschäftsmodell und die Erbringung des Entsorgungsauftrags haben.

Im dritten Teil, den *Strategieoptionen- und -szenarien*, werden potenzielle zukunftsrelevante Strategien durch Bewertung der Variablen, der Eintrittswahrscheinlichkeiten und wünschenswerter Entwicklungen abgeleitet, gegenübergestellt und verglichen.

Dazu ist es erforderlich, spätestens dann in einem transparenten Prozess mit allen relevanten Akteuren in der Kommune, ggf. in Kooperation mit Partnern in der Entsorgungs- und Recyclingkette und den Be-

schäftigtenvertretern, zu treten, Ziele zu priorisieren, die Szenarien zu bewerten und strategischen Handlungsoptionen herauszustellen, das kann z. B. für die Erschließung neuer Geschäftsfelder relevant sein und um die Frage der interkommunalen Kooperation oder die Optionen der Rekommunalisierung zu erörtern.

Im vierten Schritt, der eigentlichen *Strategiefindung*, müssen aus Sicht der Mitbestimmung die Zukunftspotenziale und die damit verbundene Strategie ausdifferenziert werden.

Darüber hinaus wird geprüft, in welche Richtung die gewählte Strategie weiterentwickelt werden sollte (z. B. wenn der Weg der interkommunalen Kooperation im politischen Raum bereits erörtert wird). Als Besonderheit ist dabei zu nennen, dass in diesem Schritt sowohl die externen Umfeldszenarien als auch die internen Strategieoptionen zusammengeführt und kombiniert werden müssen, woraus sich ein komplexes Bild ergibt.

Von großer Relevanz ist der Schritt der *Strategieformulierung*.

Bei diesem Schritt wird das Leitbild des eigenen Szenarios und die damit verbundenen Prioritäten wie Beschäftigungssicherung, Bestandschutz, TVöD-Bindung etc. benannt, eindeutig formuliert und in der Kommunikation mit der Belegschaft klar signalisiert, welche Ziele mit der Strategie zu ihrem Vorteil verfolgt werden.

Zur besseren Verständlichkeit muss transparent gemacht werden, welche Visionen den verantwortlichen Akteuren vorliegen und wie dieses Vorhaben mit Unterstützung von Partnern aus Politik und Gewerkschaft erreicht werden soll.

Im letzten Schritt findet die tatsächliche Umsetzung statt. Dabei wird die Gestaltung von Strukturen und Einflussnahme auf Prozesse im politischen Raum berücksichtigt und das eigene operative Ziel vorangetrieben. Zur erfolgreichen Implementierung ist dabei nach Möglichkeit ein Monitoring von Nöten, welches z. B. in einem Steuerungskreis die Aktivitäten und Umsetzung kontrolliert und bei Bedarf mit Partnern, die u. a. im politischen Raum agieren können, versucht, korrigierend einzugreifen.

Eine weitere Differenzierung bietet innerhalb der Szenarien die „Viertel-

lung von Handlungsoptionen“, die auf dem Ansatz von Schug et al. 2005 basiert. Hier wird differenziert nach:

1. dem Wünschenswerten (jeweils aus individueller Akteurssicht, hier Beschäftigtenperspektive),
2. dem Wahrscheinlichen (ggf. durch Experten, durch Umfeldsondierung im politischen Raum etc.),
3. dem Möglichen (durch die Kombination widerspruchsfreier Entwicklungsrichtungen im Sinne des Wünschenswerten),
4. dem Nachhaltigsten (Bewertung der Entwicklungsrichtungen unter Nachhaltigkeitsaspekten).

Mit Hilfe dieser Unterscheidung lassen sich verschiedene Entwicklungsstränge identifizieren. Unabdingbar ist eine qualifizierte, proaktive Beteiligung der Mitbestimmung, um relevante Einflüsse bereits frühzeitig zu erkennen und entsprechende Maßnahmen einleiten zu können. Nur in einer gemeinsamen Vorgehensweise der betrieblichen, politisch-kommunalen Akteure können die neuen Herausforderungen wie der demographische Wandel, die Verringerung der Abfallmengen, der Fachkräftemangel oder Fragen des Europäischen Vergaberechts und der Globalisierung der Abfallströme zukunftsorientiert bewältigt werden.

10 LITERATUR

aha (2013): Geschäftsbericht 2013. 10 Jahre Partner von Stadt und Region Hannover.

aha (2015): Geschäftsbericht 2014.

aha (2016): Gebührenübersicht 2016 (Auszug). http://www.aha-region.de/fileadmin/Download/pdf/Gebuehren_korrektur_2016.pdf [26.02.2016].

aha (o. J.): Wir über uns & Aktionen. <https://www.aha-region.de/service0.html> [und Unterseiten] [20.02.2016].

Backhaus, C.; Jubb, K.-H.; Post, M.; Ellegast, R.; Felten, C.; Hedtmann, J. (2012): Belastung des Muskel-Skelett-Systems beim Ziehen und Schieben von Müllgroßbehältern.

Bauer, H.; Buchner, C.; Hajasch, L. (Hg.) (2012): Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge. Potsdam (KWI-Schriften, 6).

Bauer, W.; Schlund, S.; Marrenbach, D.; Ganschar, O. (2014): Industrie 4.0 – Volkswirtschaftliches Potenzial für Deutschland. Berlin/Stuttgart.

BDE, ITAD, VDMA (2016): Branchenbild der deutschen Kreislaufwirtschaft. Kompetent, Leistungsstark. Zukunftsorientiert. Salzweg.

Beckers, T.; Albrecht, A.; Hermes, G. (2012): Rationalität, Ausgestaltung und Umsetzbarkeit einer einheitlichen Wertstoffverfassung nach dem Modell der Kommunalisierung mit zentralen Steuerungs- und Anzelelementen – Eine ökonomisch-(verfassungs-) rechtliche Analyse, Kurzgutachten im Auftrag des VKU, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) der TU Berlin. o. O.

Bilitewski B.; Härdtle G.; Marek, K. (2013): Abfallwirtschaft. Handbuch für Praxis und Lehre.

BMUB (o. J. a): Arbeitsentwurf für ein Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen. <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/wasser-abfallwirtschaft-download/artikel/entwurf-fuer-ein-gesetz-zur-fortentwicklung-der-haushaltsnahen-getrennterfassung-von-wertstoffhaltigen-abfaellen/> [15.12.2016].

BMUB (o. J. b): Wertstoffgesetz. Häufig gestellt Fragen. <http://www.bmub.bund.de/service/buergerforum/haeufige-fragen-faq/> [05.01.2017].

BMUB (2012): Eckpunkte des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes. <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallpolitik/kreislaufwirtschaft/eckpunkte-des-neuen-kreislaufwirtschaftsgesetzes/> [29.02.2016].

BMUB (2015): Verordnung zur Umsetzung der novellierten abfallrechtlichen Gefährlichkeitskriterien – Novelle AVV. <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallarten-abfallstroeme/gefaehrliche-abfaelle/> [29.02.2016].

BMVBS (2011): Öffentlich-Private-Partnerschaften – Am Beispiel des Bundesfernstraßenbaus. Berlin.

BMVBS (o. J.): Erfahrungsbericht – öffentlich-private-Partnerschaften in Deutschland. o. O.

Bogumil, J. (2012): Gutachten zur möglichen Kommunalisierung von Landesaufgaben in Brandenburg. Bochum.

Bogumil, J.; Kuhlmann, S. (Hg.) (2010): Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa. Wiesbaden.

Bordogna, L. (2007): Industrial relations in the public sector. Dublin.

- Brandt, T.; Schulten, T. (2008):** Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und die Erosion des Flächentarifvertrags. In: WSI Mitteilungen 2008 (10): 570–576. http://boeckler.de/wsimit_2008_10_brandt.pdf [15.12.2016].
- Brynjolfsson, E.; McAfee, A. (2014):** The Second Machine Age: Wie die nächste digitale Revolution unser aller Leben verändern wird. Kulmbach.
- Buck, H.; Kistler, E.; Mendijs, H. G.; Fraunhofer-Institut Arbeitswirtschaft und Organisation (IAO) (Hg.) (2002):** Demographischer Wandel in der Arbeitswelt: Chancen für eine innovative Arbeitsgestaltung. Stuttgart.
- Bundesagentur für Arbeit (2016):** Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008. Deutschland. Stichtag 30. Juni 2015. Nürnberg.
- Bundesrat (2015):** Antrag der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein. Erschließung des Bundesrates für ein effizientes, ökologisches, verbraucherfreundliches und bürgernahes Wertstoffgesetz. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0601-0700/610-15.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [29.02.2016].
- Bundesrat (2016a):** Experten fordern Wertstoffgesetz. Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung/Ausschuss – 18.02.2016. <http://www.bundestag.de/presse/hib/201602/-/408634> [29.02.2016].
- Bundesrat (2016b):** Stenografischer Bericht, 941. Sitzung, Berlin, Freitag, den 29. Januar 2016. http://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2016/Plenarprotokoll-941.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [29.02.2016].
- Bundesumweltministerium (2012):** Abfallpolitik. Hintergrund: Entwicklung der Abfallpolitik in Deutschland. <http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/abfallpolitik/> [19.02.2016].
- Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (2009):** Zukunft der Öffentlichen Wirtschaft. Berlin (Beiträge zur Öffentlichen Wirtschaft, 31).
- Candeias, M.; Rilling, R.; Weise, K. (Hg.) (2009):** Krise der Privatisierung – Rückkehr des Öffentlichen (Rosa-Luxemburg-Stiftung, Texte 53).
- Commerzbank AG (2014):** Abfallwirtschaft. Branchenbericht – Corporate Sector Report. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bank (2013):** Rekommunalisierung in Zeiten der Energiewende – ein Modell der Zukunft?, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschafts- und Daseinsvorsorge. Leipzig.
- DGB (2012):** Zurück zur öffentlichen Hand – Chancen und Formen der Rekommunalisierung. Fachtagung der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem DGB am 10. Januar 2012 in Berlin. <http://www.dgb.de/themen/++co++0cdc8e5e-053d-11e1-534b-00188b4dc422> [19.02.2016].
- Die Bundesregierung (o. J.):** Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. o. O.
- Difu (2014):** Difu-Berichte 4/2004 – Interkommunale Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik. <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-42004/interkommunale-zusammenarbeit-in-der-wirtschafts-und.html> [19.02.2016].
- Dribbusch, H.; Schulten, T. (2007):** The End of an Era: Structural Changes in German Public Sector Collective Bargaining. In: Leisink, P.; Steijn, B.; Veersma, U.: Industrial Relations in the New Europe. Cheltenham: 155–176.
- EBB (o. J.):** Entsorgungsbetrieb Bergkamen. <http://www.bergkamen.de/entsorgungsbetriebbergkamen-ebb.html> [21.12.2015].
- EDG (o. J. a):** Die EDG Entsorgung GmbH. <https://www.edg.de/de/edg-konzern/wir-ueber-uns.htm> [21.12.2015].
- EDG (o. J. b):** Info & Service. <https://www.edg.de/de/entsorgungsdienstleistungen/rein-damit/info-service.htm> [26.02.2016].

- Entsorgung.de GmbH (o. J.):** Abfallschlüsselnummern Verzeichnis AVV. <http://www.entsorgung.de/avv.xhtml> [01.02.2016].
- Ewald, I. (2004):** Privatisierung staatlicher Aufgaben. Brühl/Rheinland.
- Frick, H.J.; Hokkeler, M. (2008):** Interkommunale Zusammenarbeit. Handreichung für die Kommunalpolitik. Bonn (Texte der Kommunalakademie, 4).
- Friedländer, B. (2013):** Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Konzept – Entwicklungstendenzen – Perspektive. Leipzig.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (2011):** Kommunale Wirtschaft. Bonn (Grundwissen Kommunalpolitik 12).
- Furkert, M. (2008):** Interkommunale Kooperationen als strategische Gemeindeallianzen zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Rheinland-Pfalz (Trierer Arbeitsberichte zur Stadt- und Wirtschaftsgeographie 2/2008).
- Gerstlberger, W.; Siegl, M. (2011):** Öffentlich-Private Partnerschaften – Ein Konzept für die zukünftige Gestaltung öffentlicher Aufgaben? Bonn.
- Halmer, S.; Hauenschild, B. (2014):** Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU. Wien.
- Heinrich-Böll-Stiftung; VKS (2010):** In- und Outsourcing in der kommunalen Abfallwirtschaft, Studie über Make-or-Buy-Entscheidungen, VKS Information 75, Eigenverlag des VKU: Berlin.
- Heinze, R. G. (2009):** Rückkehr des starken Staates? Politische Handlungsmöglichkeiten in unsicheren Zeiten. Opladen.
- Hoeß, P.; Matingen, A.; Berthold, E.; Weikert, R. (2014):** Entwicklung illegaler Ablagerungen bei Einführung eines Identensystems. Eine Fallstudie Landkreis Kitzingen. In: Müll und Abfall. 46. Jahrgang September 2014.
- Hoffer, H.; Piontowski, K. (Hg.) (2009):** PPP: Öffentlich-private Partnerschaften Erfolgsmodelle auch für den sozialen Sektor? Berlin.
- Hoffmeyer, P. (2008):** Liberalisierung in der Abfallwirtschaft, In: Kranert, M.; Sihler, A.: Ressourcenschutz durch Abfallwirtschaft. Oldenburg/Essen (Stuttgarter Berichte zur Abfallwirtschaft, Band 93).
- Hypovereinsbank (2011):** Public Sector – Renaissance der Kommunalwirtschaft, Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschafts- und Daseinsvorsorge. Leipzig.
- IHK Karlsruhe (o. J.):** Kreislaufwirtschaftsgesetz. Vermittlungsausschuss gibt den Weg frei für neues Kreislaufwirtschaftsgesetz. https://www.karlsruhe.ihk.de/innovation/umwelt/Abfall/Kreislaufwirtschaftsgesetz/Vermittlungsausschuss_gibt_den_Weg_fre_iuer_neues_Kreislaufwir/2468240 [15.12.2016].
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (2015):** Fachkräfteengpass in Unternehmen: Geschlechterunterschiede in Engpassberufen.
- INTECUS GmbH (2016):** Abfallwirtschaftskonzept Stadt Weimar 2016–2020. Dresden.
- Janetschek, M. (2007):** Privatisierungen und ÖPP als Ausweg?, Kommunalfinanzen unter Druck – Handlungsoptionen für Kommunen, Ernst & Young Studie, <http://www.who-owns-the-world.org/wp-content/uploads/2007/10/ernstyoung-kommunenstudie-2007.pdf> [05.01.2017].
- Johren, A. (2008):** Wie Bergkamen seinen BürgerInnen Mülltonnenentsorgungskosten ersparte. Privatisierung rückgängig gemacht. In: Neu Rheinische Zeitung, Nr. 135. <http://www.meinepolitik.de/rekommun.pdf> [21.12.2015].
- Karpenstein, U. (2009):** Haushaltsabfälle zwischen Privatisierung und Kommunalisierung, Wertstoffsammlungen aus abfall-, europa- und verfassungsrechtlicher Perspektive. Berlin (Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis 142).

- KGSt (o. J.):** Rechtsformen. <https://www.kgst.de/themenfelder/finanzmanagement/konzern-und-beteiligungssteuerung/rechtsformen.dot> [29.02.2016].
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007):** Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Mitteilung zu Auslegungsfragen betreffend Abfall und Nebenprodukt. Brüssel.
- Lamla, J. (2013):** Verbraucherdemokratie – Politische Soziologie der Konsumgesellschaft.
- Landeshauptstadt Hannover (2014):** Beteiligungsbericht 2014. Hannover.
- Landesinstitut für Arbeitsgestaltung NRW (o. J.):** Was versteht man unter einem Schonarbeitsplatz? <http://komnet.nrw.de/ccnxtg/frame/ccnxtg/danz?lid=DE&did=13975> [29.02.2016].
- Libbe, J. (2010):** Kommunale Dienste in kommunaler Hand. In: AKP 2010 (06): 38–52.
- Libbe, J.; Hanke, S.; Verbücheln, M. (2011):** Rekommunalisierung – Eine Bestandsaufnahme, Difu-Papers.
- Lindenberg, S. (2015):** Kommunale Abfallwirtschaft heute – Fakten, Hintergründe, Beispiele. In: Stadt Köln: Materialien für Schule und Unterricht. Köln: 1–15.
- Matecki, C.; Schulten, T. (Hg.) (2013):** Zurück zur öffentlichen Hand?, Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Hamburg.
- Naumann, M. (2011):** Kommunale Unternehmen der Zukunft – Corporate Social Responsibility, Öffentliche Unternehmen und die aktuelle Debatte um Rekommunalisierungen. o. O.
- Osthorst W. (2001):** Die De-Kommunalisierung der Abfallwirtschaft in den Städten, Sieben Fallstudien. Bremen (Arbeitspapier Nr. 40).
- Paulus, W.; Mathes, B. (2013):** Klassifikation der Berufe, Struktur, Codierung und Umsteigeschlüssel (FDZ – Methodenreport. Methodische Aspekte zu Arbeitsmarktdaten 08/2013).
- Peters, H.-J. (Hg.) (2010):** „Privat vor Staat hat ausgedient!“ Rekommunalisierung in Bergkamen, NRW. 4. Netzwerk21Konkress. Kommunale Nachhaltigkeit in Zeiten der Krise. http://www.netzwerk21kongress.de/papers/10_ref_peters.pdf [21.12.2015].
- Rahmeyer, F. (2004):** Abfallwirtschaft zwischen Entsorgungsnotstand und Überkapazitäten, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe. Augsburg (Working Paper 266).
- Recly Group (o. J.):** Wertstoffgesetz. Bundesministerium plant Verabschiedung bis 2017. <https://www.reclay-group.com/de/de/newsletter/das-reclay-zukunftsforum-2015-ein-rueckblick/wertstoffgesetz-umweltministerium-plant-verabschiedung-bis-2017> [29.02.2016].
- Regierungspräsidium Darmstadt (o. J.):** Abfall/ Nebenprodukt. http://www.rp-darmstadt.hessen.de/irj/RPDA_Internet?cid=dd4dbff18692e34b9fafccd418ce3c9 [29.02.2016].
- Roland Berger Strategy Consultants (2012):** Mastering product complexity. Düsseldorf.
- Schaefer, C.; Teuvsen, L. (Hg.) (2012):** Renaissance der öffentlichen Wirtschaft. Baden-Baden.
- Universität Leipzig (2011):** Renaissance der Kommunalwirtschaft – Rekommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Leipzig.
- Schäfer, R. (2012.):** Rekommunalisierung – Fallstricke in der Praxis. Erfahrungen aus Bergkamen. In: KWI Schriften 6: 73–80.
- Scholle, M. (2010):** Trend zur Rekommunalisierung – Chance oder Risiko. In: Gernert, W.; Konegen, N.; Meyers, R. (Hg.), Festschrift für Rüdiger Robert, 2010: S. 95 ff.
- Schug, H.; Krüick, C.; Ploetz, C.; Zweck, A. (Hg.) (2005):** Innovationsbegleitung Nachhaltigkeit – Nachhaltigkeit in der Abfallwirtschaft. Düsseldorf.
- Stadt Dortmund (2013):** Beteiligungsbericht 2012/2013. http://www.dortmund.de/media/p/lokalpolitik/beteiligungsberichte/Beteiligungsbericht_2012-2013.pdf [21.12.2015].

Stadt Weimar (2016): Abfallwirtschaftskonzept Stadt Weimar 2016–2020. Entwurf Stand 07.01.2016. Weimar.

SRD (o. J.): Portrait. <http://www.srdresden.de/ueber-uns/portraet/> [21.12.2015].

SRD (2004): Satzung der Landeshauptstadt Dresden über die Erhebung von Gebühren für die Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgebührensatzung). Vom 28. November 2002, in der Neubekanntmachung vom 18. November 2004. Dresden.

Statistisches Bundesamt (2012): Erhebung der öffentlich-rechtl. Abfallentsorgung. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=A88A7A49B140131EDA1CA641AD1374E6.tomcat_GO_1_2?operation=ergebnistabelleInfo&levelindex=3&levelid=1454339514394 [01.02.2016].

Statistisches Bundesamt (2015): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Wirtschaftsabschnitte. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=5D96B3BBE1E56D59EA0B00562CCE353D.tomcat_GO_1_1?operation=previous&levelindex=3&levelid=1474372695758&step=3 [20.12.2015].

Statistisches Bundesamt (2016a): Aufkommen an Haushaltsabfällen. Deutschland, Jahre, Abfallarten. https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data;jsessionid=5363061181E2C7B9E744E57D2B748E3B.tomcat_GO_1_2?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=2&levelid=1454315516474&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&selectionname=32121-0001&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf [01.02.2016].

Statistisches Bundesamt (2016b): Haushalte nach Haushaltsgrößen. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/LangeReihen/Bevoelkerung/irbev05.html?cms_gtp=151958_list%253D1&https=1 [04.03.2016]

Thürichen, H. (2012): Vom Abfall zum Wertstoff. Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz – Auswirkungen auf die Kommunen. In: Publicus 2012 (3): S. 4–6.

Thomé-Kozmiensky, K. J., Beckmann, M. (Hg.) (2016): Energie aus Abfall, Band 13. Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2016, S. 3–28

Umweltbundesamt (2013): Abfallrecht. <http://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/abfallwirtschaft/abfallrecht/> [29.02.2016].

Verbücheln, M. (2009): Risikoubertragung operativer Dienstleistungen am Beispiel der Abfallwirtschaft, Difu-Papers.

Ver.di (2008): Report 2008: Abwärtsspirale stoppen. In: Ver- und Entsorgung 2008 (3): 6.

Ver.di (2012): Tariflandschaft und Tarifbindung der Abfallwirtschaft in Deutschland. Sammlung und Transport von Restabfall und Leichtverpackungen im Vergleich – Eine Bestandsaufnahme. Berlin.

VKU (2014): Abfallvermeidung. In: Zeitschrift für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung 2014 (11).

Weber, D. (2014): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Bestandsaufnahme. In: Public Governance 2014: 16–18.

11 ANHANG

Anhang 1: Kategorisierung der Abfallarten zu **Tabelle 1** auf Grundlage des EAV gem. AVV vom 10.12.2001

Haus- und Sperrmüll

- Andere Siedlungsabfälle – Gemischte Siedlungsabfälle (EAV-20030101-U)
- Andere Siedlungsabfälle – Sperrmüll (EAV-200307-U)

Getrennt erfasste organische Abfälle

- Andere Siedlungsabfälle – Abfälle aus der Biotonne (EAV-20030104-U)
- Garten- und Parkabfälle (einschließlich Friedhofsabfälle): Biologisch abbaubare Abfälle (EAV-200201-U)

Getrennt gesammelte Wertstoffe

- Verpackungen – Glas (EAV-150107-U)
- Getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Glas (EAV-200102-U)
- Verpackungen – Verbundverpackungen (EAV-150105-U)
- Verpackungen – gemischte Verpackungen – Leichtverpackungen (EAV-15010601-U)
- Verpackungen – gemischte Verpackungen – gemischte Wertstoff mit Leichtverpackungen (EAV-15010602-U)
- Getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – sonstige Fraktionen a. n. g. (EAV-20019901-U)
[[bis 2010: Verpackungen – Verbundverpackungen (EAV-150105-U); Verpackungen – gemischte Verpackungen (EAV-150106-U)]]
- Verpackungen – Papier und Pappe (EAV-150101-U)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Papier und Pappe (EAV-200101-U)
- Verpackungen – Metall (EAV-150104-U)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Metall (EAV-200140-U)
- Verpackungen – Holz (EAV-150103-U)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Holz, mit Ausnahme von Holz, das gefährliche Stoffe enthält (EAV-200138-U)
- Verpackungen – Kunststoff (EAV-150102-U)
- Getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Kunststoff (EAV-200139-U)
- Verpackungen aus Textilien (EAV-150109-U)
- Getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Bekleidung (EAV 200110-U)

- Getrennt gesammelte Siedlungsabfälle aus Textilien (EAV-200111-U)
- Getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – gebrauchte Geräte, die Fluorchlorwasserstoffe enthalten (EAV-200123-G)
- Getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – elektrische und elektronische Geräte, die gefährliche Bauteile enthalten, mit Ausnahme von Leuchtstoffröhren und anderen quecksilberhaltigen Abfällen und gebrauchten Geräten, die Fluorchlorwasserstoff enthalten (EAV-200135-G)
- Getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – gebrauchte elektrische und elektronische Geräte mit Ausnahme von Leuchtstoffröhren und anderen quecksilberhaltigen Abfällen und gebrauchten elektrischen und elektronischen Geräten, die gefährliche Bauteile enthalten (EAV-200136-U)

Sonstige Abfälle:

Sonstige gefährliche Abfälle:

- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Lösemittel (EAV-200113-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Säuren (EAV-200114-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Laugen (EAV-200115-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Fotochemikalien (EAV-200117-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Pestizide (EAV-200119-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Öle und Fette mit Ausnahme von Speiseölen und -fetten (EAV-200126-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Farben, Druckfarben, Klebstoffe und Kunstharze, die gefährliche Stoffe enthalten (EAV-200127-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Reinigungsmittel, die gefährliche Stoffe enthalten (EAV-200129-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – zytotoxische und zytostatische Arzneimittel (EAV-200131-G)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Blei- und Ni-Cd-Batterien, Batterien und Akkumulatoren mit Quecksilber, gemischte Batterien und Akkumulatoren, die solche Batterien enthalten (EAV-200133-G)

Sonstige nicht gefährliche Abfälle:

- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Farben, Druckfarben, Klebstoffe und Kunstharze, die keine gefährlichen Stoffe enthalten (EAV-200128-U)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Reinigungsmittel, die keine gefährlichen Stoffe enthalten (EAV-200130-U)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Arzneimittel ohne zytotoxische und zytostatische Arzneimittel (EAV-200132-U)

- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – Batterien und Akkumulatoren ohne Bleibatterien, Ni-Cd-Batterien und Quecksilber enthaltende Batterien und gemischte Batterien und Akkumulatoren, die solche Batterien enthalten (EAV-200134-U)
- getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – sonstige Fraktionen a. n. g. (EAV-20019900-U)
- [bis 2010: getrennt gesammelte Siedlungsabfälle – getrennt gesammelte Fraktionen a. n. g. (EAV-200199-U); andere Siedlungsabfälle – Siedlungsabfälle a. n. g. (EAV-200399-U)]

(eigene Zusammenstellung nach Statistisches Bundesamt 2016; Entsorgung.de GmbH o.J.)

Anhang 2: Tariftabelle/Tarifvertrag

Tabelle 14

Tariftabelle TVöD (gültig ab 1. März 2015)

Entgelt- gruppe	Grundgehalt		Entwicklungsstufen			
	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6
15	4.179,74	4.637,42	4.807,81	5.416,39	5.878,91	6.183,20
14	3.785,38	4.199,21	4.442,64	4.807,81	5.367,72	5.671,99
13	3.489,62	3.870,59	4.077,52	4.479,14	5.039,05	5.270,33
12	3.129,17	3.468,92	3.955,78	4.381,80	4.929,53	5.172,96
11	3.022,81	3.347,23	3.590,64	3.955,78	4.485,25	4.728,69
10	2.916,44	3.225,48	3.468,92	3.712,37	4.174,88	4.284,42
9	2.586,77	2.857,36	2.999,18	3.383,71	3.688,02	3.931,43
8	2.427,23	2.680,10	2.798,30	2.904,65	3.022,81	3.097,26
7	2.278,35	2.514,67	2.668,29	2.786,29	2.786,48	2.875,10
6	2.235,78	2.467,40	2.585,57	2.697,84	2.774,66	2.851,47
5	2.145,97	2.366,97	2.479,23	2.591,49	2.674,21	2.733,30
4	2.044,34	2.254,70	2.396,50	2.479,23	2.561,95	2.610,38
3	2.012,46	2.219,23	2.278,35	2.372,87	2.443,79	2.508,77
2	1.863,54	2.053,80	2.112,89	2.171,99	2.301,94	2.437,87
1	-	1.670,94	1.699,30	1.734,76	1.767,82	1.852,91

Tarifvertrag BDE (gültig ab 1. April 2015)**Tarifbereich/Branche: Entsorgungswirtschaft**

 Tarifvertragsparteien/Ansprechpartner

 Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V. (BDE),
 Behrenstr. 29, 10117 Berlin

 Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di e. V. Landesbezirk Nordrhein-Westfalen,
 Karlstr. 123–127, 40210 Düsseldorf

Fachlicher Geltungsbereich

 Die Tarifverträge gelten für Unternehmen der Entsorgungswirtschaft.

Laufzeit des Mantel-	gültig ab 01.01.2009 –
tarifvertrages:	kündbar zum 31.12.2012

Laufzeit des Entgelt-	gültig ab 01.04.2015 –
tarifvertrages:	kündbar zum 31.12.2016

 (einschl. Ausbildungsvergütung)

 Anzahl der Entgeltgruppen: 12

Differenzierung der Entgeltgruppen nach:	Lebensalter: nein/Beschäftigungsdauer: nein
--	---

Für die Monate Januar bis März 2015 wird ein Pauschalbetrag (nicht tabellenwirksame Tarifierhöhung) in Höhe von 50,00 € gezahlt. Auszubildende erhalten einen Pauschalbetrag in Höhe von 50,00 €.

Höhe der Monatsentgelte für gewerbliche Arbeitnehmer/-innen und Angestellte

	ab 01.04.2015	ab 01.01.2016
Unterste Entgeltgruppe		
Überwiegend schematische und/oder mechanische Hilfstätigkeiten, die nach kurzer Einweisung ausgeführt werden können.		
	1.911,53 €	1.945,93 €
Einfache Tätigkeiten, die nach Anweisung und kurzer Einarbeitungszeit ausgeführt werden.		
	2.027,88 €	2.064,38 €
Eckentgelt (Vergütungsgruppe 5)		
	2.374,57 €	2.417,31 €
Einstieg nach Ausbildung		
Tätigkeiten, die erhöhte Kenntnisse oder Fertigkeiten mit Umsicht und Zuverlässigkeit erfordern; eine einschlägige abgeschlossene Berufsausbildung ohne Berufserfahrung erfüllt diese Voraussetzung auch.		
	2.374,57 €	2.417,31 €
Höchste Entgeltgruppe		
Tätigkeiten, die deutlich über die Tätigkeitsmerkmale der niedrigeren Entgeltgruppen hinausgehen und selbständiges, allgemein verantwortliches Arbeiten erfordern, mit Aufsichtsführung und Entscheidungskompetenz in einem Sachgebiet mit vielfältigen Aufgabeninhalten, die gute Kenntnisse und das Erkennen von Zusammenhängen übergreifender Sachgebiete erfordern. Die Erledigung der Aufgaben schließt die Erarbeitung von Lösungen und Lösungsalternativen mit ein.		
	3.763,69 €	3.831,44 €
Für neu einzustellende Arbeitnehmer/-innen kann in den ersten 3 Beschäftigungsjahren das Entgelt unter bestimmten Voraussetzungen um bis zu 20 Prozent reduziert werden.		

Höhe des Mindestlohnes

Nach der **Siebten Verordnung** über zwingende Arbeitsbedingungen für die Abfallwirtschaft einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst vom 28.09.2015 finden die in der Anlage zu der Verordnung aufgeführten Rechtsnormen des Mindestlohn tarifvertrages für die Branche Abfallwirtschaft vom 07.01.2009 in der Fassung der Änderungstarifverträge vom 12.08.2009, 19.08.2010, 16.06.2011, 06.03.2012, 15.10.2012, 24.06.2014 und 19.05.2015 auf alle unter seinen Geltungsbereich fallenden und nicht an ihn gebundenen Arbeitgeber sowie Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen Anwendung, wenn der Betrieb oder die selbständige Betriebsabteilung überwiegend Abfälle im Sinne des § 3 Absatz 1 Satz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sammelt, befördert, lagert, beseitigt oder verwertet oder Dienstleistungen des Kehrens und Reinigens öffentlicher Verkehrsflächen und Schnee- und Eisbeseitigung von öffentlichen Verkehrsflächen einschließlich Streudienste erbringt. Die Rechtsnormen des Tarifvertrages gelten auch für Arbeitsverhältnisse zwischen einem Arbeitgeber mit Sitz im Ausland und seinen im Geltungsbereich der Verordnung beschäftigten Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen. Wird ein Leiharbeiter oder eine Leiharbeiterin von einem Entleiher mit Tätigkeiten beschäftigt, die in den Geltungsbereich der Verordnung fallen, so hat der Verleiher ihm oder ihr nach § 8 Abs. 3 des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) zumindest die nach der Verordnung vorgeschriebenen Arbeitsbedingungen zu gewähren; dies gilt auch dann, wenn der Betrieb des Entleihers nicht in den fachlichen Geltungsbereich der Verordnung fällt.

Die Verordnung tritt am 01.10.2015 in Kraft und am 31.03.2017 außer Kraft.

Der Mindestlohn beträgt nach dem Mindestlohn tarifvertrag für die Branche Abfallwirtschaft

8,94 € ab dem 01.07.2015

9,10 € ab dem 01.01.2016

Höhe der monatlichen Ausbildungsvergütung ab 01.04.2015

1. Ausbildungsjahr 671,00 €

2. Ausbildungsjahr 726,00 €

3. Ausbildungsjahr 803,00 €

4. Ausbildungsjahr 880,00 €

Wöchentliche Regelarbeitszeit

37,5 Stunden

ab 01.07.2009 38 Stunden

Urlaubsdauer

30 Arbeitstage

Beschäftigte, die zum 01.01.2009 oder später in den Betrieb neu eingestellt werden, erhalten

im 1. Beschäftigungsjahr 25 Arbeitstage

im 2. Beschäftigungsjahr 26 Arbeitstage

im 3. Beschäftigungsjahr 27 Arbeitstage

im 4. Beschäftigungsjahr 28 Arbeitstage

im 5. Beschäftigungsjahr 29 Arbeitstage

ab 6. Beschäftigungsjahr 30 Arbeitstage

zusätzliches Urlaubsgeld – nicht geregelt

Für das Jahr 2014 wird ein einmaliges zusätzliches Urlaubsgeld in Höhe von 600,00 € gezahlt.

Auszubildende erhalten 320,00 €.

Jahressonderzahlung (Weihnachtsgeld)

100 Prozent eines tariflichen Monatseinkommens bzw. einer Ausbildungsvergütung

Beschäftigte, die zum 01.01.2009 oder später neu in den Betrieb eingestellt werden, erhalten

60 Prozent eines tariflichen Monatseinkommens bzw. einer Ausbildungsvergütung.

Vermögenswirksame Leistung

20,00 € Arbeitgeberanteil je Monat

Anhang 3: Interviewpartner

Christoper Schmidt – ver.di Hannover

Michael Ludwig – aha Hannover

Holger Thärichen – VKU, Berlin

Peter Knuth – BDE, Berlin

Hans Joachim Peters – EBB, Bergkamen

Wolfgang Birk – EDG, Dortmund

Dagmar Kuklinski –Stadt Dresden

Detlev Neuhaus –EDG, Dortmund

Roland Spieß – EDG, Dortmund

Frank Görner – SRD, Dresden

Gerd Walter – ver.di, Bergkamen

Sabine Unland – ver.di, Dortmund

Stefan Wolf – Oberbürgermeister der Stadt Weimar

Peter Kleine – Dezernent für Finanzen der Stadt Weimar

Ralf Finke – Pressesprecher und Leiter Stabstelle Kommunikation der Stadt Weimar

Steffen Graber – Kommunalservice Weimar

DIE AUTORINNEN UND AUTOREN

Gerrit Kraemer, nach einem Bachelorstudium der Sozialwissenschaft und Geschichtswissenschaft an der Universität Bielefeld folgte ein Masterstudium der Sozialwissenschaft mit der Vertiefung Management und Regulierung von Arbeit, Wirtschaft und Organisationen an der Ruhr-Universität Bochum. In den Jahren 2013 bis 2016 war er Consultant bei der PCG-Project Consult GmbH. Seit 2016 ist er im Prozessmanagement bei der innogy Metering GmbH tätig.

Dr. Jörg Weingarten, absolvierte nach seiner kaufmännischen Ausbildung in Duisburg ein Studium der Geographie und der Politikwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum (RUB). Er war nach seiner Tätigkeit am Institut für Immobilienwirtschaft, Wohnungswesen, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Siedlungs- und Kulturgeographie der RUB beschäftigt. Seit 2004 ist er bei der PCG-Project Consult GmbH beschäftigt und promovierte 2009. Seit 2010 ist er Handlungsbevollmächtigter der PCG-Project Consult GmbH und Bereichsleiter für europäische Projekte und Forschungsvorhaben. Seit 2016 ist er außerdem als Lehrbeauftragter am Geographischen Institut der RUB tätig.

Jale Wohlert, nahm bereits während ihres Studiums ihre Arbeit bei der PCG-Project Consult GmbH auf und ist dort seit 2014 im Bereich für europäische Projekte und Forschungsvorhaben tätig. Nach einem Bachelorabschluss in Geographie an der Ruhr-Universität Bochum konzentrierte sie sich während ihres Masterstudiums auf Stadt- und Regionalentwicklungsmanagement.

Die Abfallwirtschaft ist eine Branche im Wandel. Allgemeine Entwicklungen wie der demographische Wandel oder die zunehmende Technologisierung treffen die Branche mit ihren etwa 160.000 Beschäftigten in ca. 3.000 Unternehmen auf besondere Art und Weise. Hinzu kommen sich stetig wandelnde Rechtsverordnungen wie das Kreislaufwirtschaftsgesetz oder das stark diskutierte Wertstoffgesetz. Auch das Abfallaufkommen, das sich durch eine zunehmende Fraktionierung sowie ein verändertes Konsumentenverhalten stetig verändert, beeinflusst die Arbeit in der Branche.

Die vorliegende Studie analysiert die Auswirkungen der beschriebenen Umstrukturierungen und deckt Handlungsbedarf in Bezug auf zukünftige Branchentrends auf. Sie soll Anstöße für die Sicherung guter Arbeit geben und einen Beitrag zur Analyse und Bewertung Leistungspotentiale der Branche und deren Beschäftigten leisten.

WWW.BOECKLER.DE

ISBN 978-3-86593-263-1