



Betreff:

öffentlich

Fortführung des Vertrages über das Sammeln und Transportieren von Abfällen, Wertstoffen und Fäkalien und die Durchführung der Straßenreinigung im Gebiet der Stadt Potsdam

bezüglich

DS Nr.:

Erstellungsdatum 27.09.2018

Eingang 922: 27.09.2018

Einreicher: Fachbereich Ordnung und Sicherheit

Beratungsfolge:

Datum der Sitzung Gremium

10.10.2018 Hauptausschuss

Inhalt der Mitteilung:

Der Hauptausschuss nimmt zur Kenntnis:

Der Vertrag über das Sammeln und Transportieren von Abfällen, Wertstoffen und Fäkalien und die Durchführung der Straßenreinigung im Gebiet der Stadt Potsdam, den die Landeshauptstadt Potsdam und die Stadtentsorgung Potsdam GmbH 1991 geschlossen hat, wird nicht zum 30. April 2021 gekündigt.

Die Landeshauptstadt Potsdam (LHP) hat mit der Stadtentsorgung Potsdam GmbH (STEP), an der die Landeshauptstadt Potsdam über die Stadtwerke Potsdam GmbH zu 51% beteiligt ist, 1991 einen Vertrag über das Sammeln und Transportieren von Abfällen, Wertstoffen und Fäkalien und die Durchführung der Straßenreinigung im Gebiet der Stadt Potsdam (STV) geschlossen.

Die STEP sammelt auf der Grundlage des STV die im Stadtgebiet anfallenden Abfälle und Wertstoffe ein und transportiert diese zu der von der LHP ausgewählten Verwertungsanlage. Weiterhin führt die STEP auf Basis dieses Vertrages die Straßenreinigung im Gebiet der Landeshauptstadt Potsdam aus. Die Ausführung des Winterdienstes durch die STEP ist nicht Gegenstand dieses Vertrages.

Als Gegenleistung für die erbrachten Leistungen erhält die STEP ein Entgelt auf der Basis eines Selbstkostenfestpreises nach den Regelungen des öffentlichen Preisrechts. Die Kalkulation dieses Selbstkostenfestpreises wird im Auftrag der Landeshauptstadt Potsdam durch Wirtschaftsprüfer geprüft und testiert.

Die Laufzeit des STV war 1991 für die Dauer von 20 Jahren festgeschrieben. Der Vertrag verlängert sich jeweils um 5 Jahre, wenn er nicht ein Jahr vor dem jeweiligen Zeitpunkt des Vertragsablaufs gekündigt wird. Der Vertrag wurde bisher nicht gekündigt und läuft derzeit bis zum 30.04.2021.

Fortsetzung der Mitteilung Seite 3

Fortsetzung der Mitteilung:

Die Möglichkeit der Fortführung des Vertrages ist sowohl unter vergabe- als auch haushaltsrechtlichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten eingehend geprüft worden. Im Ergebnis dieser Prüfung konnten zwingende Gründe für eine Kündigung des Vertrages weder im Hinblick auf die Ausführung der vereinbarten Leistungen noch im Hinblick auf das vereinbarte Entgelt festgestellt werden.

Die gemeinsam mit der Stadtwerke Potsdam GmbH beauftragten und auf Vergaberecht spezialisierten Rechtsanwälte Müller-Wrede & Partner aus Berlin, hatten bereits im Jahre 2015 umfänglich geprüft, ob aus vergaberechtlichen Gründen eine Kündigung des STV dennoch erforderlich ist.

Die Rechtsanwälte Müller-Wrede & Partner kamen zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem STV um einen sogenannten Altvertrag handelt, der vor dem Geltungsbereich des Vergaberechts abgeschlossen wurde und einem Bestandsschutz unterliegt.

Dieser Bestandsschutz ist auch nicht durch die in den Jahren 2003 und 2005 erforderlich gewordenen Vertragsanpassungen, sog. MoU I und MoU II (Beschluss der Stadtverordnetenversammlung (SVV) vom 01.01.2003 - 03/SVV/0561 und Beschluss der SVV vom 07.11.2005 – 05/SVV/0729), aufgehoben worden. Aus vergaberechtlicher Sicht ergab sich seinerzeit im Ergebnis der Prüfung daher keine Pflicht zur Kündigung des STV zum 30.04.2016.

Am Ergebnis der rechtsgutachtlichen Prüfung haben sich keine Änderungen ergeben, da sich am Umfang der vertraglich zu erbringenden Leistungen keine wesentlichen Änderungen ergeben haben.

Durch die BPG Bratungs- und Prüfungsgesellschaft mbH aus Berlin wurde seit dem Jahr 2010 bis 2018 geprüft, inwieweit die zwischen der Landeshauptstadt Potsdam und der STEP vereinbarten Selbstkostenfestpreise den haushalts- und gebührenrechtlichen Anforderungen entsprechen.

Die BPG hat festgestellt, dass eine detaillierte Analyse der in die Selbstkostenfestpreiskalkulation der STEP einbezogenen Kosten zeigt, dass diese der Prämisse einer wirtschaftlichen Betriebsführung nach dem öffentlichen Preisrecht entsprechen und nicht unangemessen sind und die vereinbarten Selbstkostenpreise den Anforderungen des öffentlichen Preisrechts entsprechen.

Die Stadtwerke Potsdam GmbH hat gemeinsam mit der Landeshauptstadt Potsdam die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Econum beauftragt, zu prüfen, ob die STEP für die Bereiche Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst ein „gut und effizient geführtes Unternehmen“ ist. Die gute und effiziente Führung wird mit Testat im August 2018 bescheinigt (**Anlage**).

Der § 12 Satz 2 STV sieht die Möglichkeit der Vertragsverlängerung durch Unterlassen der Kündigung vor.

Ausgehend von den Ergebnissen der veranlassten Prüfungen wird die LHP von ihrem Kündigungsrecht keinen Gebrauch machen und die Kündigungsfrist verstreichen lassen.

Sofern die STEP ebenfalls von ihrem Kündigungsrecht keinen Gebrauch macht, kann der Vertrag wiederum nach 5 Jahren, zum 30.04.2026, gekündigt werden.

Anlage:

Zusammenfassung Gutachten Econum

Zusammenfassung

Gutachten „gut und effizient geführtes Unternehmen“

**(Effizienzbeurteilung der Stadtentsorgung
Potsdam GmbH für die Bereiche Abfallwirtschaft und Straßenreinigung / Winterdienst)**

für die

**Landeshauptstadt Potsdam und die
SWP Stadtwerke Potsdam GmbH**

von

 **ECONUM**
Unternehmensberatung GmbH

„Vertrauen „Kompetenz „Umsetzung



August 2018

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung	3
2 Vorgehensweise	4
2.1 Generelle Vorgehensweise	4
2.2 Untersuchte Leistungen	5
3 Ergebnisse	7
3.1 Abfallwirtschaft	7
3.2 Straßenreinigung und Winterdienst	10
3.3 Personalkapazitäten	12
4 Zusammenfassung	13

1 Ausgangssituation und Aufgabenstellung

Von der SWP Stadtwerke Potsdam GmbH und der Landeshauptstadt Potsdam erhielten wir mit Schreiben vom 16.05.2018 den Auftrag für die Erstellung eines

Gutachtens zu der Frage, ob die Stadtentsorgung Potsdam GmbH ein „gut und effizient geführtes Unternehmen“ ist.

Die Stadtentsorgung Potsdam GmbH (nachfolgend kurz: STEP) erbringt im Auftrag der Landeshauptstadt Potsdam die Sammlung und Abfuhr von Abfällen aus Privathaushalten und von Abfällen zur Beseitigung aus anderen Herkunftsbereichen (Gewerbe). Sie betreibt mehrere Wertstoffhöfe und Annahmestellen. Die STEP ist außerdem beauftragt mit der Straßenreinigung und dem kommunalen Winterdienst, bietet aber auch Reinigungs- und Winterdienstleistungen privaten und gewerblichen Auftraggebern an.

Im Rahmen des Gutachtens ist zu prüfen, ob die STEP ein wirtschaftlich effizient und gut geführter Betrieb ist, welcher die Betriebsressourcen wie Technik und Personal optimal verwendet und ausnutzt. Hierbei ist eine Abgrenzung zwischen dem gewerblichen und dem kommunalen Auftragsteil vorzunehmen, d.h. es werden vorliegend die kommunalen (hoheitlichen) Leistungen betrachtet.

Die Prüfung umfasst dabei nachfolgende kommunale Leistungen:

- Bereich Abfallwirtschaft
 - Einsammeln und Transportieren von Restabfall,
 - Einsammeln und Transportieren von Bioabfall,
 - Einsammeln und Transportieren von Papier, Pappe, Kartonagen (PPK),
 - Einsammeln und Transportieren von Sperrmüll, Elektroaltgeräten und Schrott,
- Bereich Straßenreinigung
 - Maschinelle und manuelle Reinigung,
 - Radwegereinigung,
- Bereich Winterdienst
 - Maschineller und manueller Winterdienst,
 - Radwegewinterdienst.

Der Betrachtungszeitraum ist das Jahr 2017.

Die erforderlichen Grunddaten und Informationen zur Bearbeitung der Aufgabenstellung erhielten wir von der Landeshauptstadt Potsdam und der STEP.

2 Vorgehensweise

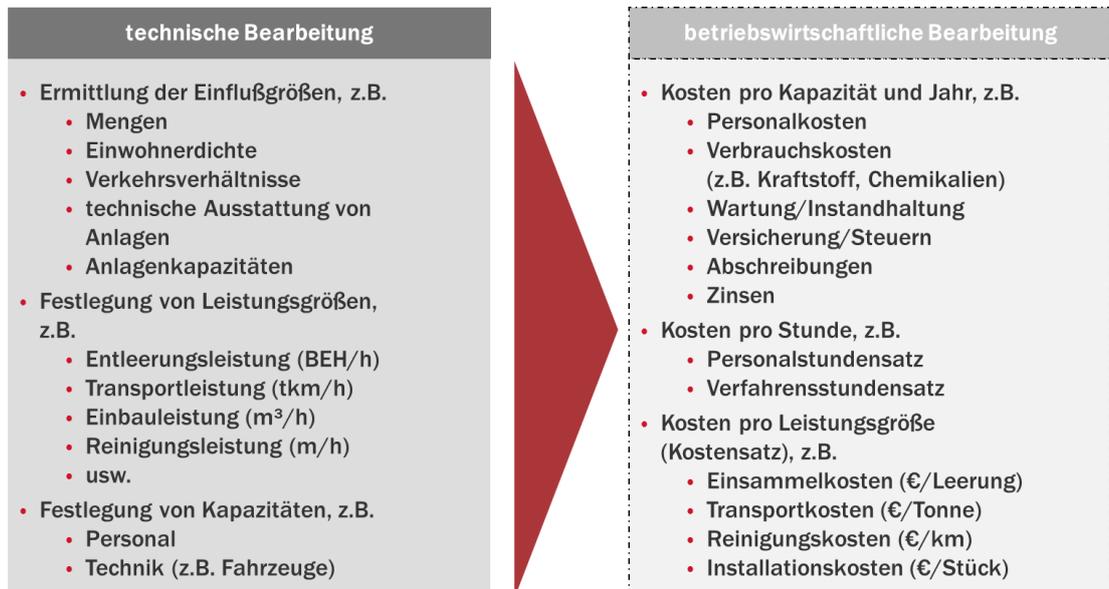
2.1 Generelle Vorgehensweise

Zielsetzung des Gutachtens ist es, zu prüfen und zu beurteilen, ob die STEP unter optimaler Verwendung/Ausnutzung von Betriebsressourcen wie Technik und Personal ein wirtschaftlich effizient und gut geführter Betrieb ist.

Entsprechend des Auftrags wurde eine Analyse der Personal- und Fahrzeugkapazitäten durchgeführt, ohne eine betriebswirtschaftliche Bewertung der entsprechenden Kosten vorzunehmen.

Die Beurteilung erfolgt dabei anhand eines Vergleichs der von uns ermittelten Soll-Einsatzstunden mit den Ist-Einsatzstunden der STEP sowie mit den hieraus abgeleiteten Kapazitäten für das Jahr 2017. Um den Vergleich vornehmen zu können, müssen zunächst die Soll-Einsatzstunden für die zu untersuchenden Leistungen ermittelt werden. Hierbei wenden wir unsere „Soll-Kosten-Methode“ an, mit der von uns der Ressourcenbedarf für die betreffenden Logistikleistungen so berechnet wird, „als ob wir selbst der Unternehmer wären“.

Kernpunkt der „Soll-Kosten-Methode“ ist zunächst die sachgerechte Ermittlung des für die Leistungserbringung erforderlichen zeitlichen und personellen Aufwands. Ausgangspunkt der Berechnungen sind die aktuellen Mengengerüste (Abfallmengen, Behälter- und Leerungszahlen, Reinigungsmeter, Winterdienststrecken), die örtlichen Gegebenheiten und die speziellen Anforderungen, wie sie in den Leistungsbeschreibungen und sonstigen Vertragsgrundlagen definiert sind und der heutigen Abwicklung durch die STEP entsprechen. Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht die Vorgehensweise insgesamt, wobei die betriebswirtschaftliche Bearbeitung vorliegend nicht Teil des Auftrags ist.



Die Soll-Kosten-Methode liefert im Ergebnis die bei effizienter Aufgabenerledigung benötigten Kapazitäten je Leistungsbereich (z.B. Anzahl Fahrzeuge, Anzahl Fahrer/Lader etc.). Die Effizienzbeurteilung ergibt sich dann aus dem Vergleich der Soll-Kapazitäten mit den Ist-Kapazitäten. Der Vergleich erfolgt vorliegend im Wesentlichen anhand der von der STEP für das Jahr 2017 zugelieferten Ist-Einsatzstunden (Leistungsstunden).

2.2 Untersuchte Leistungen

Auftragsgemäß haben wir uns auf die wesentlichen Leistungen konzentriert und nicht den gesamten Leistungsumfang der STEP untersucht. Dies schließt ein, dass z.B. Neben- oder Hilfsleistungen, wie die Bereiche Werkstatt oder Verwaltung nicht untersucht wurden.

Nachfolgend sind die untersuchten Leistungen für die Bereiche Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst aufgeführt.

a) **Bereich Abfallwirtschaft**

- Einsammeln und Transportieren von Restabfall
 - Behältersammlung (inkl. Abfallsäcke) im Teil- und Vollservice (bis 15 m) inklusive Beseitigung von Nebenablagerungen
- Einsammeln und Transportieren von Bioabfall
 - Behältersammlung im Teil- und Vollservice (bis 15 m)
- Einsammeln und Transportieren von PPK
 - Behältersammlung im Teilservice
- Einsammeln und Transportieren von Sperrmüll
 - Getrenntes Einsammeln von Altholz und Restsperrmüll mit einer Reaktionszeit von maximal 10 Arbeitstagen
- Einsammeln und Transportieren von Elektroaltgeräten
 - Einsammeln von Elektroaltgeräten mit einer Reaktionszeit von maximal 10 Arbeitstagen
- Einsammeln und Transportieren von Schrott
 - Einsammeln von Schrott mit einer Reaktionszeit von maximal 10 Arbeitstagen

b) **Bereich Straßenreinigung und Winterdienst**

- Straßenreinigung
 - Maschinelle Reinigung der Fahrbahnen, überwiegend als Mischreinigung (d.h. mit manueller Unterstützung), Reinigungsfrequenzen nach Satzung
 - Maschinenreinigung Fahrbahnen
 - Mischreinigung Fahrbahnen
 - Reinigung Parkplätze
 - Reinigung Stadtplätze
 - Reinigung Mittelinseln/Querungshilfen
 - Reinigung Treppenanlagen/Brücken/Rampen
 - Reinigung Fahrradabstellanlagen
 - Manuelle Reinigung, überwiegend als Mischreinigung (in Verbindung mit Kehrmaschinen), in geringem Umfang separate Reinigungstouren
 - Manuelle Unterstützung (Mischreinigung)

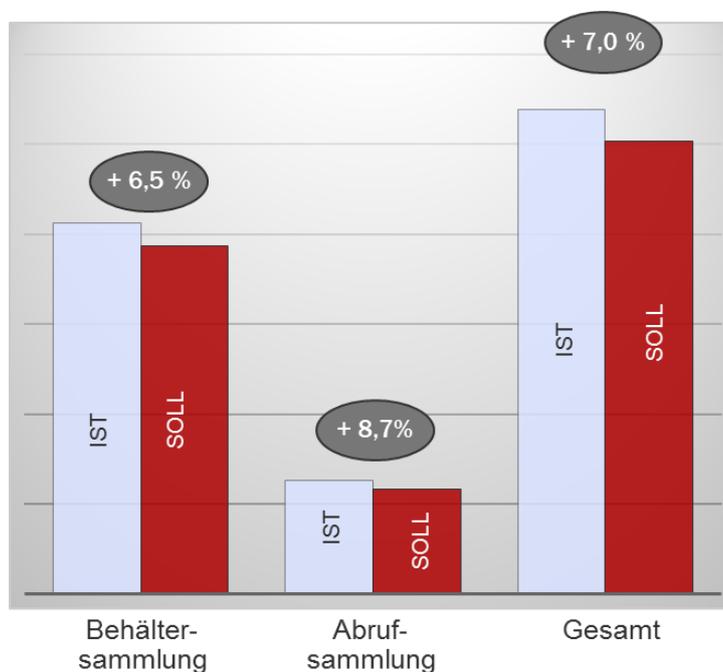
- Separate Touren
- Radwegreinigung (maschinelle Reinigung)
- Winterdienst
 - Maschineller Winterdienst (nach Winterdienstplan, Einsatzphasen)
 - Räumen und Streuen auf Fahrbahnen (Streufahrzeuge)
 - Kontrollfahrten (Kontrollpläne)
 - Manueller Winterdienst
 - Überwege und Kreuzungen
 - Gehwege
 - Radwegwinterdienst
 - Streueinsätze mit Kleinstreuer
 - Kontrollfahrten (Kontrollpläne)

3 Ergebnisse

Nachfolgend sind die Ergebnisse, getrennt für die Bereiche Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst dargestellt. Zur Beurteilung der Effizienz wird jeweils ein Vergleich der Soll-Einsatzstunden mit den Ist-Einsatzstunden vorgenommen, der jeweils einen Toleranzbereich von +/- 10 % berücksichtigt. Die Soll-Einsatzstunden sind die Einsatzstunden, die aus gutachterlicher Sicht bei effizienter Aufgabenerledigung benötigt werden. Der Toleranzbereich bildet den Soll-Bereich ab (Soll-Niveau). Sind die Ist-Einsatzstunden geringer als die Soll-Einsatzstunden oder liegen sie < 10 % über den errechneten Soll-Einsatzstunden, ist die Abwicklung effizient bzw. wird von einer effizienten Abwicklung ausgegangen.

3.1 Abfallwirtschaft

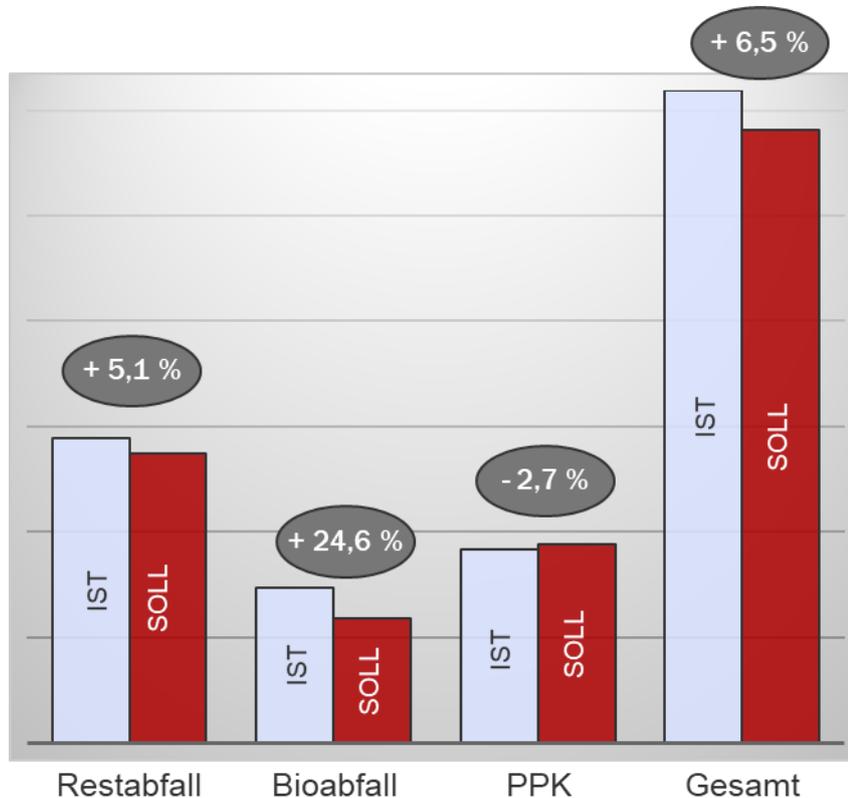
a) Übersicht Vergleich Einsatzstunden Behältersammlung und Abrufsammlung



Die Ist-Leistungszeiten für die abfallwirtschaftlichen Leistungen liegen insgesamt 7 % über den von uns ermittelten Soll-Leistungszeiten und liegen somit noch auf Soll-Niveau. Eine effiziente Abwicklung ist insoweit gegeben.

b) Einzelbetrachtung Vergleich Einsatzstunden Behältersammlung

Die Leistungen umfassen das Einsammeln und Transportieren von Restabfall, Bioabfall und PPK.

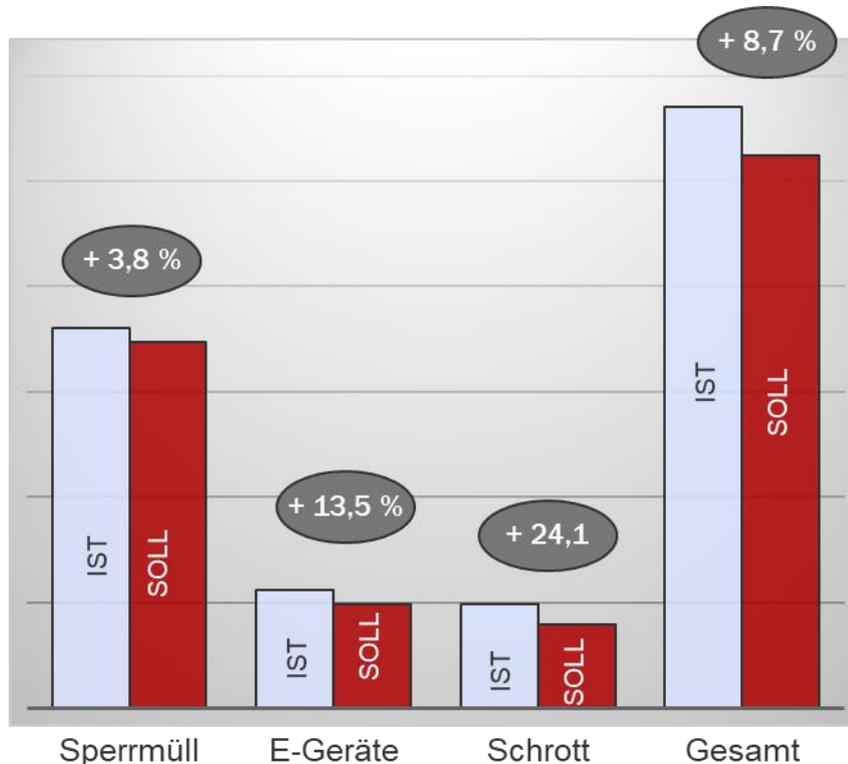


Die Ist-Leistungszeiten für die Einsammlung von Restabfall und PPK liegen auf Soll-Niveau und es ergeben sich nur geringe Abweichungen in beide Richtungen. Eine effiziente Abwicklung ist insoweit gegeben.

Hingegen ergibt sich bei der Einsammlung von Bioabfall eine deutliche Abweichung. Die Ist-Leistungszeiten liegen hier 24,6 % über den Soll-Leistungszeiten. Hierfür lassen sich verschiedene Gründe anführen. Vorgabebedingt müssen sich die Biotouren an den Touren der Restabfalleinsammlung ausrichten (Vorgabe ist die Leerung am gleichen Tag), daher ist eine Optimierung der Touren für Bioabfall nur bedingt möglich und es kann keine optimale Auslastung der Fahrzeuge erreicht werden. Weiterhin gibt es teilweise unterschiedliche Abfuhrhythmen in Sommer- und Wintermonaten, jedoch kann eine hinreichende Unterscheidung in der Tourenplanung nicht vorgenommen werden. Auch orientiert sich die Tourenplanung an den prognostizierten Mengen und Leerungen, welche jahreszeitlich aufgrund der Nutzungsintensität bei der Biotonne stark schwankt. Im Durchschnitt ist insgesamt die Menge sowie die Zahl der Leerungen geringer als geplant. Da sich die Tourenplanung an den Planmengen orientiert und im Zweifel auch alle bereitgestellten Behälter geleert werden müssen, resultieren aus einer zeitweise geringeren Inanspruchnahme kaum Zeitersparnisse. Dies verdeutlicht auch der Vergleich zwischen Plan- und Soll-Leistungsstunden auf Basis der Planmengen. In diesem Fall reduziert sich die Abweichung auf 18,9 %. Ergänzend ist festzuhalten, dass mit zunehmender Ausweitung der Bioabfallsammlung die bei der Einsammlung noch vorhandenen Effizienzreserven weiter verringert werden können, da sich Rest- und Bioabfalleinsammlung hinsichtlich Mengen und Leerungszahlen weiter annähern.

c) Einzelbetrachtung Vergleich Einsatzstunden Abrufsammlung

Die Leistungen umfassen das Einsammeln und Transportieren von Sperrmüll, Elektroaltgeräten und Schrott im Rahmen der Abrufsammlung.

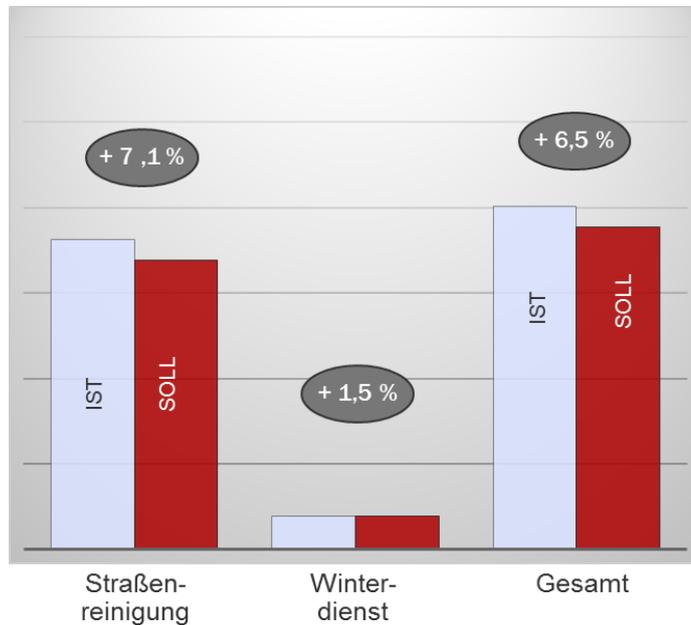


Die Ist-Leistungszeit für die Einsammlung von Sperrmüll liegt auf Soll-Niveau, und eine effiziente Abwicklung ist insoweit gegeben.

Hingegen ergibt sich bei der Einsammlung von Elektroaltgeräten und Schrott eine deutliche Abweichung. Die Ist-Leistungszeiten liegen hier 13,5 % bzw. 24,1 % über den Soll-Leistungszeiten. Hierfür lassen sich verschiedene Gründe anführen. Vorgabebedingt müssen sich die Touren für Elektroaltgeräte und Schrott an den Touren der Sperrmülleinsammlung ausrichten (Vorgabe ist die Abholung am gleichen Tag), daher ist eine Optimierung der Touren für Elektroaltgeräte und Schrott nur bedingt möglich und es kann keine optimale Auslastung der Fahrzeuge erreicht werden.

3.2 Straßenreinigung und Winterdienst

a) Übersicht Vergleich Einsatzstunden Straßenreinigung und Winterdienst

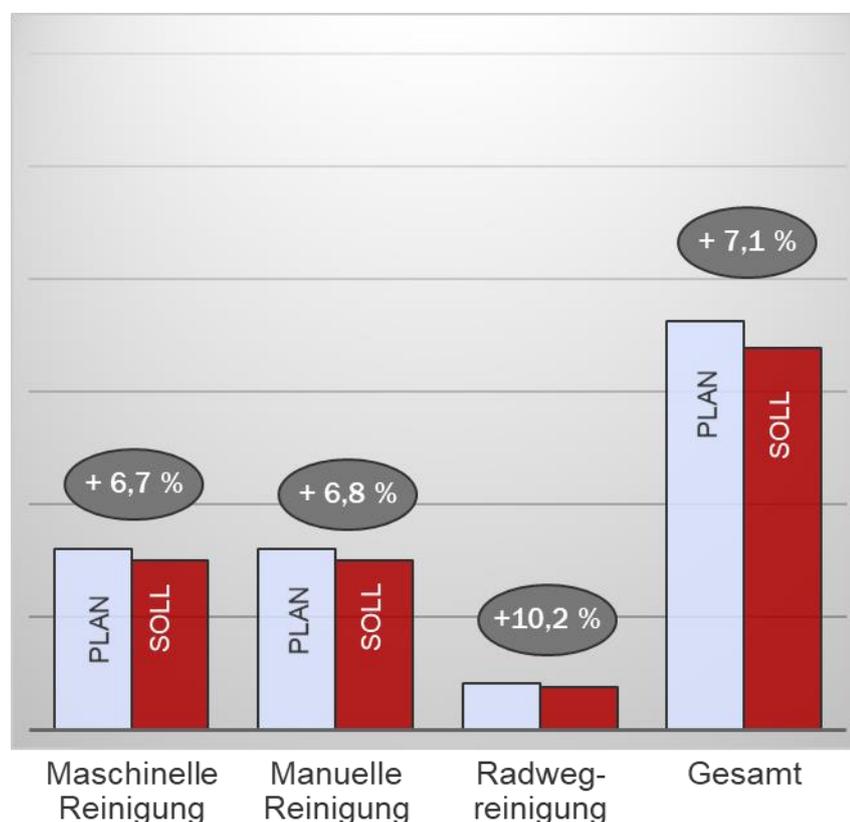


Die Ist-Leistungszeiten für die Leistungen der Straßenreinigung und des Winterdienstes liegen insgesamt 6,5 % über den von uns ermittelten Soll-Leistungszeiten und liegen somit noch auf Soll-Niveau. Eine effiziente Abwicklung ist insoweit gegeben.

Im Rahmen der Straßenreinigung ist zu berücksichtigen, dass mit der ab 2018 geltenden Straßenreinigungssatzung eine Umstellung der Reinigungsklassen erfolgte, die insgesamt zu einer deutlichen Erhöhung des Reinigungsumfangs geführt hat. Sofern die STEP den nunmehr erhöhten Reinigungsumfang ohne zusätzliche Kapazitäten erbringt, ist davon auszugehen, dass die in 2017 noch vorhandenen Effizienzpotenziale im Zuge dieser Anpassungen verringert oder auch ganz aufgezehrt wurden. Insofern wäre dann für das Jahr 2018 die Effizienz im Bereich Straßenreinigung noch deutlicher gegeben.

b) Einzelbetrachtung Vergleich Einsatzstunden Straßenreinigung

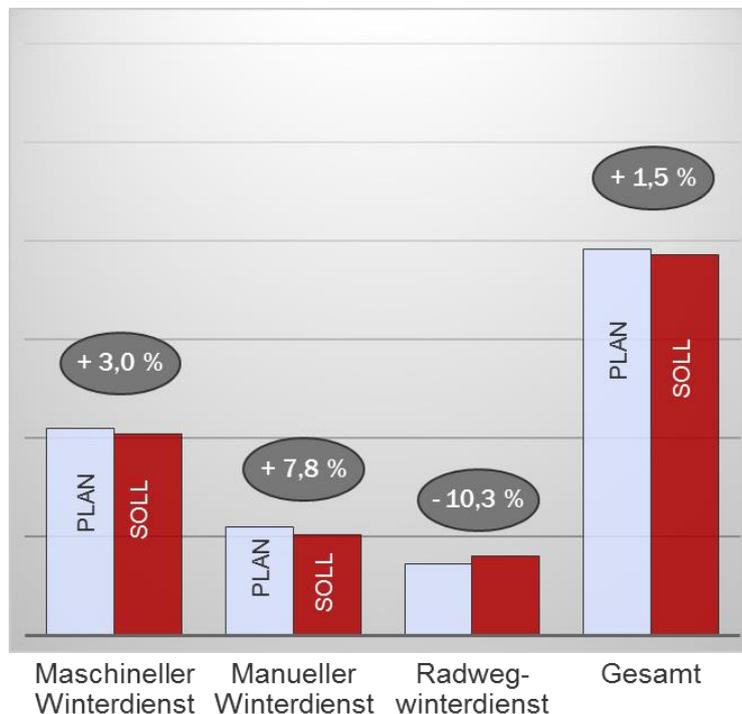
Die Leistungen umfassen die maschinelle Reinigung, die manuelle Reinigung und die Radwegreinigung.



Auch die einzelnen Leistungselemente im Bereich Straßenreinigung liegen auf Soll-Niveau. Im Mittel liegen die Ist-Einsatzstunden der Straßenreinigung um lediglich 7,1 % über den Soll-Einsatzstunden. Eine effiziente Abwicklung ist insoweit auch bei der Einzelbetrachtung gegeben.

c) Einzelbetrachtung Vergleich Einsatzstunden Winterdienst

Die Leistungen umfassen den maschinellen Winterdienst inkl. Kontrolltouren, den manuellen Winterdienst und den Radwegwinterdienst inkl. Kontrolltouren.



Auch die einzelnen Leistungselemente im Bereich Winterdienst liegen auf Soll-Niveau. Im Mittel liegen die Ist-Einsatzstunden beim Winterdienst um lediglich 1,5 % über den Soll-Einsatzstunden. Eine effiziente Abwicklung ist insoweit auch bei der Einzelbetrachtung gegeben.

3.3 Personalkapazitäten

Die Personalkapazitäten liegen ebenfalls auf Soll-Niveau. Kriterien hierfür sind u.a. ein Urlaubsanspruch von 30 Tagen pro Jahr und ein durchschnittlicher Krankenstand von 19 Tage pro Jahr sowie eine durchschnittliche Rüstzeit von 0,5 h pro Tag.

Der durchschnittliche Krankenstand und die durchschnittliche Rüstzeit liegen tendenziell im oberen Bereich uns bekannter Vergleichswerte, werden jedoch aufgrund der Rahmenbedingungen als angemessen und wirtschaftlich erachtet

4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die SWP Stadtwerke Potsdam GmbH und die Landeshauptstadt Potsdam haben uns mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage, ob die Stadtentsorgung Potsdam GmbH (STEP) ein „gut und effizient geführtes Unternehmen“ ist, beauftragt.

Die STEP führt im Auftrag der Landeshauptstadt u.a. die Sammlung und Abfuhr von Abfällen aus Privathaushalten durch und ist außerdem mit der Straßenreinigung und dem kommunalen Winterdienst beauftragt.

Zur Beurteilung der Effizienz der Leistungserbringung durch die STEP haben wir wesentliche Leistungen der Bereiche Abfallwirtschaft sowie Straßenreinigung/Winterdienst untersucht. Die Überprüfung erfolgte dergestalt, dass wir anhand unserer „Soll-Kosten-Methode“ die bei wirtschaftlicher und effizienter Abwicklung erforderlichen Betriebsressourcen (Fahrzeuge, Personal) ermittelt haben und den Leistungs- bzw. Einsatzstunden der STEP gegenübergestellt haben.

Im Ergebnis liegen die Leistungs- und Einsatzstunden der STEP auf dem Niveau der von uns ermittelten Soll-Stunden. Die Abweichungen sind vergleichsweise gering und lassen sich inhaltlich begründen. Eine effiziente Abwicklung ist insoweit gegeben.

Zudem ist davon auszugehen, dass die aufgezeigten Effizienzpotenziale (Leistungs- und Kapazitätsreserven) zukünftig durch Mehrleistungen (z.B. Bevölkerungswachstum, Steigerung Anschlussgrad an die Biotonne) in der Abfallwirtschaft sowie in der Straßenreinigung (Satzungsänderungen ab 2018) weiter verringert werden und sich somit die Effizienz in der Abwicklung voraussichtlich weiter steigern wird.