*Betreff:***Grundsatzbeschluss zur Zukunft der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in Braunschweig***Organisationseinheit:*Dezernat III
0660 Referat Stadtentwässerung und Abfallwirtschaft*Datum:*

25.08.2025

<i>Beratungsfolge</i>	<i>Sitzungstermin</i>	<i>Status</i>
Ausschuss für Mobilität, Tiefbau und Auftragsvergaben (Vorberatung)	02.09.2025	Ö
Verwaltungsausschuss (Vorberatung)	09.09.2025	N
Rat der Stadt Braunschweig (Entscheidung)	16.09.2025	Ö

Beschluss:

1. Der Rat der Stadt spricht sich dafür aus, die zwischen der Stadt Braunschweig und der ALBA Braunschweig GmbH (ALBA) geschlossenen Leistungsverträge I (Straßenreinigung und Winterdienst) und II (Abfallwirtschaft) zum Ablauf des 31. Dezember 2030 ordentlich zu kündigen.
2. Zur Vorbereitung einer Nachfolgeregelung ab dem 1. Januar 2031 wird die Verwaltung beauftragt, ein europaweites wettbewerbliches Verfahren zu konzipieren und durchzuführen, dessen Ziel die Beauftragung eines privaten Unternehmens im Rahmen eines sog. Betreibermodells ist.

Vor Einleitung eines Vergabeverfahrens sind die Vergabebekanntmachung sowie die wesentlichen Festlegungen für die zu vergebenden Leistungen zur Beschlussfassung vorzulegen.

3. Die abschließende Entscheidung in dem Verfahren ist dem Rat möglichst bis Mitte des Jahres 2028 zur Beschlussfassung vorzulegen.

Sachverhalt:**1. Hintergrund**

Im Jahr 2000 führte die Stadt Braunschweig ein europaweites Vergabeverfahren für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung durch. Die Details der Aufgabenerfüllung wurden in den Leistungsverträgen I (Vertrag über die Durchführung von Aufgaben der Straßenreinigung und des Winterdienstes) und II (Vertrag über die Durchführung von Aufgaben der Abfallsammlung und Abfallentsorgung) geregelt. Im Nachgang dazu sind auf der Grundlage entsprechender Gremienbefassungen zu beiden Leistungsverträgen eine Vielzahl von Ergänzungs- und Klarstellungsvereinbarungen geschlossen worden, die zum einen auf geänderte rechtliche oder vertragliche Bestimmungen (Änderung des Privatisierungsmodells, Bahntransport Thermische Verwertung Restabfall, Elektrogeräte, Sperrmüll/Altholz, Straßenbegleitgrün, Winterdienst auf Radwegen), zum anderen auf Ergebnisse der vertraglichen Angemessenheitsprüfungen der Entgelte zurückzuführen sind.

Die Verträge mit ALBA sehen eine Mindestvertragslaufzeit bis zum 31. Dezember 2020 vor. Sofern nicht spätestens zwei Jahre vor Vertragsablauf schriftlich gekündigt wird, verlängert

sich die Vertragsdauer um jeweils fünf Jahre. Im Jahr 2018 hat der Rat der Stadt erstmalig entschieden, das Kündigungsrecht nicht auszuüben, wodurch sich die Verträge bis zum 31. Dezember 2025 verlängerten (Drs. 18-07734).

Im Jahr 2023 hat der Rat abermals beschlossen, von der Möglichkeit der Kündigung der Leistungsverträge keinen Gebrauch zu machen (Drs. 23-2102). Damit sind die Verträge um fünf weitere Jahre bis zum 31. Dezember 2030 verlängert worden. Hintergrund für diese Entscheidung war zum einen, dass aufgrund des hohen zeitlichen Vorlaufs eine Neuausschreibung der Leistungen in einer vergleichbaren Struktur zum damaligen Zeitpunkt nicht mehr umsetzbar war. Zum anderen war seinerzeit die für ein Ausschreibungsverfahren maßgebliche Grundstückssituation nicht abschließend geklärt. Aufgrund dieser Umstände sowie der damaligen Marktsituation war nach der Einschätzung der beauftragten Gutachter zudem nicht mit wirtschaftlich attraktiven Angeboten zu rechnen.

Seit diesem Jahr ist die Grundstückssituation geklärt. Der Stadt stehen zum Zeitpunkt der Beendigung der Leistungsverträge die für die Erledigung der kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Betriebsgrundstücke (Betriebshof Frankfurter Straße 251 und AEZ Watenbüttel) zur Verfügung. Auf die nicht-öffentliche Vorlage (Drs.-Nr. 25-25161) wird verwiesen. Damit ist eine wesentliche Vorfrage für die zukünftige Ausrichtung der Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und des Winterdienstes ab dem Jahr 2031 geklärt. Parallel zur Klärung der Grundstückssituation hat die Verwaltung wie im Jahr 2023 angekündigt die Optimierungspotenziale sowie die bestehenden und zukünftigen Anpassungsbedarfe in den Leistungsbereichen Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und Winterdienst untersuchen lassen.

Damit kann nunmehr die **Grundsatzentscheidung des Rates für die künftige Ausrichtung der Abfallwirtschaft und der Straßenreinigung inklusive Winterdienst ab dem Jahr 2031 getroffen** werden. Im Falle einer Kündigung der Leistungsverträge müsste diese zwei Jahre vor Vertragsende, mithin spätestens bis zum 31. Dezember 2028 ausgesprochen werden. Aufgrund des hohen zeitlichen Vorlaufs einer Neuausschreibung muss die Entscheidung zum Start der Vorbereitungen für eine Nachfolgeregelung bereits zum jetzigen Zeitpunkt getroffen werden.

2. Fachgutachterliche Untersuchung

2.1 Untersuchungsgegenstand

Zur Vorbereitung der Entscheidung des Rates über die Ausübung des Kündigungsrechts der Leistungsverträge mit ALBA bis zum 31. Dezember 2028 sowie der strategischen Ausrichtung ab dem Jahr 2031 hat die Verwaltung sowohl einen juristischen sowie einen wirtschaftlich-ingenieurtechnischen Gutachter beauftragt.

Die Gutachter haben auf der Grundlage der bereits im Jahr 2023 erstellten Machbarkeitsstudie untersucht, welche Handlungsmöglichkeiten der Stadt im Hinblick auf die künftige Ausrichtung von Abfallwirtschaft und Straßenreinigung zur Verfügung stehen. Dabei sind die bereits eingetretenen bzw. die zu erwartenden gesetzlichen Entwicklungen maßgeblich berücksichtigt worden. Es ist zudem geprüft worden, ob die dann seit 30 Jahren bestehenden Leistungsverträge eine taugliche Grundlage für eine Fortführung der Beauftragung von ALBA über das Jahr 2030 hinaus wären und in welchen Punkten Anpassungsbedarf besteht. Darüber hinaus sind die verschiedenen Organisationsformen für die Leistungserbringung untersucht und eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen worden.

In dem Workshop am 4. Juli 2025 für Vertreterinnen und Vertreter aller Fraktionen haben die Gutachter und die Verwaltung das Ergebnis der gutachterlichen Prüfung vorgestellt und mit den Teilnehmern diskutiert.

2.2 Zukünftige Entwicklungen in der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung

Die Gutachter haben herausgearbeitet, dass sich aufgrund der bestehenden und bereits heute absehbaren gesetzlichen Vorgaben sowie der veränderten Realitäten in der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung diverse Anpassungsbedarfe an den Leistungsinhalten und -strukturen ergeben.

- Erhöhung der Recyclingquoten

Eine wesentliche Entwicklung ist die Erhöhung der Recyclingquoten im Abfallbereich. § 14 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz legt insoweit fest, dass die Quoten zur Wiederverwendung und dem Recycling von Siedlungsabfällen insgesamt mindestens 50 Gewichtsprozent spätestens ab dem 1. Januar 2020, 55 Gewichtsprozent spätestens ab dem 1. Januar 2025, 60 Gewichtsprozent spätestens ab dem 1. Januar 2030 und 65 Gewichtsprozent spätestens ab dem 1. Januar 2035 betragen sollen. Mit der Regelung soll erreicht werden, dass Abfälle aus privaten Haushaltungen, die einer Wiederverwendung zugeführt oder zumindest recycelt werden können (z.B. Sperrmüll, Bioabfälle, Papier und Pappe), nicht mit Restabfällen vermischt und durch die thermische Verwertung dem Stoffkreislauf entzogen werden.

Durch die Ziele und Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes steht die städtische Abfallwirtschaft in Braunschweig zukünftig vor großen Herausforderungen. Die Recyclingquote in Braunschweig beträgt rund 52 % (Stand 2023). Um das Ziel einer Recyclingquote von 65 Gewichtsprozent der überlassenen Siedlungsabfälle erreichen zu können, sind erhebliche Anstrengungen erforderlich. Die Strukturen der Wertstoffsammelleistungen sind beispielsweise im Rahmen der Sammlung von Sperrmüll sowie Pappe/Papier/Karton zu modifizieren, denn nur so wird es gelingen, die gesammelten Mengen deutlich zu erhöhen. Auch die Strukturen der Restabfallsammlung sind ggf. anzupassen, um so die Restabfallmengen zu reduzieren. Dies bedeutet, dass auf die Leistungsstrukturen der kommunalen Abfallwirtschaft in der Stadt in den nächsten Jahren ein erheblicher Anpassungsbedarf zukommt, so dass diese Strukturen voraussichtlich an zahlreichen Stellen zu verändern sind.

- Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz

Das Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungsgesetz (SaubFahrzeugBeschG) ist ebenfalls von Relevanz für die Durchführung der öffentlichen Aufgabe Abfallentsorgung und Straßenreinigung in den kommenden Jahren. Dieses legt fest, welchen Anteil neu beschaffte schwere Nutzfahrzeuge mit einem „sauberen“ Antrieb (z.B. Elektro, Wasserstoff) an der Gesamtzahl der neu beschafften schweren Nutzfahrzeuge mindestens ausmachen müssen. Das Gesetz gibt der öffentlichen Hand bestimmte Mindestziele zur Anschaffung von sauberen Fahrzeugen vor. Die Fuhrparks der öffentlichen Hand sind dabei ein wichtiger Baustein, um die Klimaziele zu erreichen. Auch dem „Integrierten Klimaschutzkonzept“ der Stadt Braunschweig zufolge soll auf die Nutzung sauberer Fahrzeuge hingewirkt werden.

Auf die bestehenden Leistungsverträge ist das Gesetz allerdings aufgrund der in § 10 SaubFahrzeugBeschG enthaltenen Übergangsregelung nicht anwendbar. Demzufolge kann ALBA zwar, so wie dies auch bisher der Fall ist, saubere Fahrzeuge freiwillig anschaffen. Die Stadt kann ALBA auf der Grundlage der bestehenden Verträge aber nicht verpflichten, saubere Fahrzeuge zu nutzen.

- Weitere Entwicklungen

Wird ein neuer Vertrag abgeschlossen, können auch weitere Entwicklungen von Bedeutung sein, wie z.B. das Immissionsschutzrecht, die Nationale Biomassestrategie, die Batterieverordnung, die Gewerbeabfallverordnung, das Elektro- und Elektronikgerätegesetz oder die Vorgaben zur Getrenntsammlung von Alttextilien.

Zudem gibt es den Wunsch aus der Politik sowie von den Bürgerinnen und Bürgern mindestens einen zusätzlichen Wertstoffhof im Stadtgebiet einzurichten. Dieser könnte neben der Steigerung der Servicequalität auch einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung der

oben genannten Recyclingquote darstellen und eine (verkehrliche) Entlastung der beiden bisherigen Standorte mit sich bringen.

2.3 Umsetzbarkeit im Rahmen der bestehenden Leistungsverträge

Ausgehend von den zukünftigen Entwicklungen in der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung haben die Gutachter untersucht, ob sich die absehbaren Anpassungsbedarfe im Rahmen der bestehenden Leistungsverträge umsetzen lassen. Dabei ist herausgestellt worden, dass bereits in der Vergangenheit sowohl zum Leistungsvertrag I als auch zum Leistungsvertrag II eine Vielzahl an Klarstellungs- und Änderungsvereinbarungen abgeschlossen wurden.

Insoweit ist zu berücksichtigen, dass in vergaberechtlicher Hinsicht wesentliche Änderungen eines öffentlichen Auftrages gem. § 132 Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) grundsätzlich zur Erforderlichkeit der Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens führen.

Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass die derzeitigen Leistungsverträge keine hinreichenden Regelungen zu Anpassungen des Leistungsspektrums enthalten, die aufgrund der zukünftigen Entwicklungen in den Bereichen Abfallwirtschaft und Straßenreinigung erforderlich werden könnten. Die derzeit geltenden Vertragsregelungen sind nicht flexibel genug, um den Anforderungen an eine moderne und auf die Zukunft gerichtete Abfallwirtschaft Rechnung zu tragen.

Die Anpassung der Leistungsverträge zur Umsetzung der o.g. Änderungsbedarfe würde eine wesentliche Auftragsänderung darstellen. Diese könnte jedoch aufgrund der Regelung des § 132 GWB nicht vergabefrei durchgeführt werden, weil keine der gesetzlichen Ausnahmeregelungen erfüllt ist, die die Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens entbehrlich machen würde. Demnach wäre auf der Grundlage der bestehenden Verträge eine umfassende Anpassung der Leistungsinhalte und -strukturen zur Ermöglichung einer modernen Abfallwirtschaft nicht umsetzbar. Eine solche Anpassung setzt aus vergaberechtlichen Gründen die Kündigung der Leistungsverträge und die Neuausschreibung der Leistungen voraus.

2.4 Fehlende Investitions- und Planungssicherheit

Die Gutachter haben zudem aufgezeigt, dass die Leistungsverträge ALBA aufgrund der fünfjährigen Kündigungsfrist mittlerweile keine hinreichende Investitions- und Planungssicherheit mehr vermitteln.

Basis für eine moderne und zukunftsfähige Abfallwirtschaft und Straßenreinigung ist in den nächsten Jahren bzw. Jahrzehnten die Durchführung erheblicher Investitionen. Mit Blick auf die Entwicklungen in der Gesetzgebung und die von der Stadt verfolgten Klimaschutzziele wird eine umfassende Modernisierung der Anlagentechnik bzw. des Fuhrparks unumgänglich sein. Die Vornahme der hierfür benötigten Investitionen durch den Vertragspartner setzt voraus, dass die Leistungsverträge die gebotene Planungssicherheit gewähren. Dies ist mit Blick auf die derzeit geltenden Verträge aber nicht der Fall. Ohne die erforderliche Planungssicherheit dürfte der Vertragspartner Investitionen auf das gesetzlich vorgesehene Minimum beschränken, was der Zielvorstellung einer modernen und auf die Zukunft gerichteten Abfallwirtschaft jedoch zuwiderläuft. Die Leistungsverträge enthalten zudem keine hinreichenden Regelungen, wie mit entstehendem Sanierungs- und Investitionsbedarf an dem vorhandenen Anlagenbestand umzugehen ist bzw. in welchem vertraglichen Rahmen er zu beheben ist. Insbesondere auch darauf beruht die lange Dauer des Verfahrens zum Neubau der Bioabfallvergärungsanlage, da alle Zwischenschritte verhandelt werden mussten.

Ähnliche Effekte wären mit Blick auf die (ebenfalls vollständig abbeschriebenen und teilweise sanierungsbedürftigen) baulichen Anlagen in der Frankfurter Straße bzw. in Watenbüttel zu erwarten.

2.5 Pflicht zur Kündigung der Leistungsverträge

Gegenstand der Beauftragung der Fachgutachter war auch die Frage, ob zum 31. Dezember 2030 eine Pflicht zur Kündigung der Verträge besteht. Die Gutachter haben festgestellt, dass es kein allgemeines vergaberechtliches Verbot des Abschlusses unbefristeter Verträge gibt.

Korrespondierend dazu gibt es auch keine ausdrückliche vergaberechtliche Pflicht, Verträge nach einer bestimmten Laufzeit zu kündigen.

Der unionsrechtliche Wettbewerbsgrundsatz gebietet es gleichwohl, regelmäßig neuen Wettbewerb zu schaffen, um auch anderen Marktteilnehmern die Chance auf Teilhabe an öffentlichen Auftragsvergaben zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund ist regelmäßig zu überprüfen, ob zwingende Gründe des Allgemeininteresses das Interesse an der Herstellung von Wettbewerb überwiegen. Hierzu verpflichtet nicht nur der Wettbewerbsgrundsatz, sondern auch das haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.

Die erforderlichen zwingenden Gründe des Allgemeininteresses, die das Interesse an der Herstellung von Wettbewerb überwiegen, können vorliegend nach einer dann 30-jährigen Vertragslaufzeit nicht mehr belegt werden. Vor diesem Hintergrund wird seitens der Gutachter bereits aus diesem Grund empfohlen, die Leistungsverträge zu kündigen und die Leistungen der Abfallbewirtschaftung und Straßenreinigung zum 1. Januar 2031 neu zu vergeben.

3. Stellungnahme der Verwaltung

Die Verwaltung schließt sich der eindeutigen Empfehlung der Fachgutachter an, die Verträge zum 31. Dezember 2028 zu kündigen und die Leistungen der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung neu auszuschreiben.

In der Vertragsanwendung der dann 30-jährigen Leistungsverträge, die auf der im Jahr 2000 gebildeten und heute nicht mehr bestehenden Struktur einer Mehrheitsbeteiligung der Stadt Braunschweig (ÖPP-Modell) aufbauen, zeigt sich, dass diese an wesentlichen Stellen aufgrund des alten Vertragskorsetts nicht mehr praktikabel anwendbar sind.

Insbesondere stellen die Verträge zwischenzeitlich keine hinreichende Grundlage mehr für eine moderne und zukunftsfähige Abfallwirtschaft dar. Die von den Gutachtern dargestellten und im AWIKO-Workshop (27. März 2025) herausgearbeiteten absehbaren Entwicklungen insbesondere in der Abfallwirtschaft lassen sich im Rahmen der Verträge nicht oder allenfalls unzureichend umsetzen. Damit ist die Stadt bei entsprechenden Änderungen jeweils auf die Zustimmung des Vertragspartners angewiesen. Dies ist nach dann drei Jahrzehnten keine angemessene Position für die Stadt in einem so wichtigen Aufgabenbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Doch selbst wenn eine Einigung mit ALBA über Änderungen der bestehenden Leistungsverträge erzielt werden könnte, sind allenfalls punktuelle Änderungen möglich. Eine umfassende Anpassung der Leistungsinhalte und -strukturen zur Ermöglichung einer modernen Abfallwirtschaft ist im Gegensatz zu den bisherigen Vertragsverlängerungen nur unter Inkaufnahme erheblicher vergaberechtlicher Risiken möglich. Aufgrund des zu erwartenden Investitionsbedarfes ist eine Fortführung der Leistungsverträge über das Jahr 2030 hinaus wegen der fehlenden Investitions- und Planungssicherheit ebenfalls nicht ratsam. Das Risiko einer Beschränkung von Investitionen auf das Nötigste sollte genauso vermieden werden wie die damit verbundenen höheren laufenden Kosten.

In wirtschaftlicher Sicht ist zu berücksichtigen, dass die letzten Vertragsverlängerungen gezeigt haben, dass Einsparpotenziale bei ALBA vorhanden sind. Die unter Nr. 4.2 noch näher darzulegende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Gutachter zeigt zudem, dass unter den aktuellen Rahmenbedingungen von Synergiepotenzialen im siebenstelligen Bereich pro Jahr durch den wettbewerblichen Preisdruck im Vergabeverfahren ausgegangen werden kann. Damit ist die Vorbereitung einer Nachfolgeregelung auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten angezeigt.

4. Handlungsalternativen der Stadt im Kündigungsfall

Ausgehend von der Empfehlung der Gutachter, die Leistungsverträge zu kündigen und die Leistungsbereiche neu auszuschreiben, haben diese auftragsgemäß die verschiedenen Organisationsformen für die zukünftige Ausgestaltung zur Durchführung der Aufgaben der Abfallwirtschaft und Straßenreinigung in Braunschweig untersucht. Ziel war dabei, die für die Stadt am besten geeignete Struktur zu identifizieren, die sowohl rechtssicher als auch wirtschaftlich tragfähig ist und gleichzeitig genügend Flexibilität für zukünftige Entwicklungen bietet.

4.1. Mögliche Organisationsformen

Werden die Leistungsverträge gekündigt, kommen als Organisationsformen die Eigenerledigung, eine Dienstleistungsvergabe, ein Betriebsführungsmodell, eine Öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) sowie ein Betreibermodell in Betracht.

- Eigenerledigung:

Bei der Eigenerledigung übernimmt die Stadt die Aufgaben der Abfallentsorgung und Straßenreinigung vollständig in eigener Verantwortung. Eine Umsetzung würde einen tiefgreifenden Systemwechsel bedeuten. Damit wäre nicht nur ein beträchtlicher organisatorischer Umstellungsaufwand, sondern auch eine Liquiditätsbelastung verbunden, da die Stadt hohe Anfangsinvestitionen durch den Rückerwerb der Betriebsmittel, Gebäude und Anlagen tätigen müsste. Diese Organisationsform ist daher nicht weiterverfolgt worden.

- Dienstleistungsvergabe:

Die Vergabe einer Dienstleistung, mit der ein privater Dritter mit der Erbringung von Dienstleistungen der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung mit eigenen Betriebsmitteln und eigenem Personal beauftragt wird, scheidet hier infolge des Rückerwerbs der Grundstücke sowie der Übernahme der Geschäftsanteile zum Vertragsende ebenfalls aus.

- Betriebsführungsmodell:

Im Betriebsführungsmodell verbliebe die Stadt in der Betreiberverantwortung für die Gebäude und Anlagen und würde eine Gesellschaft lediglich mit dem laufenden kaufmännischen und technischen Betrieb im Rahmen eines europaweiten Vergabeverfahrens beauftragen. Zwar würde dies die Einflussmöglichkeiten der Stadt stärken und einen Know-how-Aufbau ermöglichen. Gleichzeitig würden jedoch wesentliche wirtschaftliche Risiken, insbesondere Investitionsrisiken, bei der Stadt verbleiben. Angesichts des Umfangs und der technischen Komplexität der Leistungen sowie der aktuellen Struktur der kommunalen Abfallwirtschaft erscheint dieses Modell in der Abwägung als weniger geeignet. Insbesondere die Übernahme der Betreiberverantwortung inklusive aller rechtlichen, genehmigungsrechtlichen und technischen Pflichten durch die Stadt selbst würde zusätzliche Anforderungen mit sich bringen, ohne einen wesentlichen wirtschaftlichen oder qualitativen Vorteil zu generieren.

- Öffentlich-Private Partnerschaft (ÖPP):

Im ÖPP-Modell erfolgt die Aufgabenerledigung durch eine Gesellschaft, an der sowohl die Stadt als auch ein privater Dritter beteiligt sind. Die Stadt würde dabei einen Mitgesellschafter im Rahmen eines europaweiten Vergabeverfahrens auswählen und mit diesem sowohl einen Gesellschaftsvertrag als auch einen Dienstleistungsvertrag abschließen. Die Gesellschaft wäre anschließend für die Erbringung der Leistungen der Abfallentsorgung, Straßenreinigung und des Winterdienstes zuständig. Die Stadt bliebe bei dieser Variante strukturell eingebunden, etwa über eine Mehrheitsbeteiligung, die Besetzung von Geschäftsführung und Aufsichtsrat sowie über Rückübertragungsregelungen im Gesellschaftsvertrag. Dadurch wäre eine gewisse Steuerung möglich, gleichzeitig bliebe die unternehmerische Verantwortung jedoch beim privaten Dritten. Das Modell bietet damit gewisse Steuervorteile gegenüber einer reinen Fremdvergabe. Es ist jedoch organisatorisch komplex, mit Zielkonflikten der Gesellschafter belastet und mit deutlicher Liquiditätsbelastung verbunden, da die Stadt im Verhältnis der Anteile an der ÖPP-Gesellschaft die Anfangsinvestitionen für den Rückerwerb der Betriebsmittel, Gebäude und Anlagen tragen müsste.

- Betreibermodell:

Das Betreibermodell sieht vor, dass ein privater Dritter die Leistungen der Abfallentsorgung, Straßenreinigung und des Winterdienstes nach Durchführung eines europaweiten Vergabeverfahrens übernimmt und eigenständig als Betreiber für die Gebäude und Anlagen auftritt. Damit verbunden ist die Übernahme der erforderlichen Investitionen sowie des wirtschaftlichen Risikos. Kennzeichnend für dieses Modell ist, dass der Betreiber nicht nur Dienstleister, sondern eigenverantwortlicher Leistungsträger ist. Die Infrastruktur (z. B. Betriebsgrundstücke, Anlagen) wird vom Betreiber im Rahmen eines Pachtvertrags genutzt. Ebenso ist ein Übergang des eingesetzten Personals möglich. Für das Betreibermodell spricht, dass die Verantwortlichkeit für die Aufgabenerfüllung und den Anlagenbestand bei dem Betreiber verbleiben, so dass nur ein geringes Haftungsrisiko bei der Stadt verbleibt. Die Investitionsrisiken hat der Betreiber zu tragen.

4.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und Ausblick auf die Gebührenentwicklung

Im Rahmen der beauftragten Analyse hat der technisch-wirtschaftliche Gutachter eine vergleichende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung durchgeführt. Bewertet wurden

- die Fortführung der bestehenden Verträge mit ALBA,
- das Betreibermodell,
- das Betriebsführungsmodell,
- das ÖPP-Modell sowie
- die kommunale Eigenerledigung.

Die Untersuchung basiert aus Gründen der Vergleichbarkeit auf den aktuell bestehenden Leistungsumfängen, ohne die Berücksichtigung zukünftiger Anforderungen, Erweiterungen oder Anpassungen.

In wirtschaftlicher Hinsicht stellen die Gutachter fest, dass die ermittelten Kosten der untersuchten Handlungsalternativen nur relativ geringe Unterschiede aufweisen und auf einem vergleichbaren Kostenniveau liegen. Bei genauer Betrachtung sind das Betreibermodell und die kommunale Aufgabenerfüllung die wirtschaftlichsten Varianten. Im Vergleich zur derzeitigen Aufgabenerfüllung durch ALBA ist in diesen beiden Varianten mit Kosteneinsparungen zu rechnen. Die kommunale Eigenerledigung ist dabei aufgrund der Umsatzsteuerprivilegierung marginal günstiger. Diese kommunale Aufgabenerledigung scheidet jedoch aus den unter 4.1 dargestellten Gründen von vornherein aus und ist auch aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit nicht ratsam. Das Betriebsführungsmodell ist aufgrund höherer Kosten für die Wartung, Instandhaltung und ggf. auch den Neubau der betrieblichen Einrichtungen und das ÖPP-Modell aufgrund der voraussichtlich geringeren Realisierbarkeit von Synergie- und Optimierungspotenzialen durch den privaten Partner weniger attraktiv als das Betreibermodell.

Im Hinblick auf die derzeitige Aufgabenerfüllung durch ALBA gehen die Gutachter von einer grundsätzlich wirtschaftlichen Durchführung der vertraglich vereinbarten Leistungen aus. Sie sehen jedoch auf der Kostenseite bei der Neuausschreibung eines Betreibermodells tendenziell ein Einsparpotenzial, so dass eine Neuausschreibung bereits aus diesem Gesichtspunkt wirtschaftlich angezeigt ist.

Hinzu kommt, dass aufgrund der Erfahrungen der Gutachter im Falle der Neuausschreibung der Leistungen im Rahmen eines EU-weiten Vergabeverfahrens von einer hohen Wettbewerbsintensität auszugehen ist. Diese wird voraussichtlich - unabhängig von den zuvor dargestellten reinen Kostenvergleich der Modelle - zu günstigen Angebotspreisen führen. Vor diesem Hintergrund gehen die Gutachter tendenziell von zusätzlichen Synergie- und Optimierungspotenzialen im siebenstelligen Bereich pro Jahr durch den wettbewerblichen Preisdruck im Vergabeverfahren aus.

Auch wenn der Ausgang eines Vergabeverfahrens nicht vorausgesagt werden kann, ist unter normalen Rahmenbedingungen, wie sie auch derzeit vorherrschen, davon auszugehen, dass

im Falle einer europaweiten Neuausschreibung der Leistungen mit erheblichen Kosteneinsparungen zu rechnen ist. Demzufolge ist auch davon auszugehen, dass sich die Gebühren im Falle einer Neuausschreibung günstiger entwickeln, als es bei einer Fortführung der Verträge der Fall wäre.

Selbstverständlich kann eine Ausweitung des Leistungsumfanges im Vergleich zum Status Quo zu höheren Kosten und Gebühren führen. Diese Mehrkosten fielen jedoch in allen untersuchten Varianten und damit auch bei der Fortführung der Leistungsverträge an. Selbiges gilt für die allgemeinen Kostensteigerungen. Vor diesem Hintergrund ist bei der Vorbereitung der Ausschreibung und auch im Ausschreibungsverfahren selbst insbesondere auf die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung mit dem Ziel der Gebührenstabilität zu achten.

Daher werden diese Fragen im Rahmen der Vergabebekanntmachung bzw. der Festlegung der seitens der Stadt geforderten wesentlichen Leistungen den städtischen Gremien noch einmal zur Beratung und Beschlussfassung vorgelegt. Klarstellend sei daher darauf hingewiesen, dass mit dem vorliegenden Grundsatzbeschluss noch keine Festlegung für die späteren Leistungsinhalte im Rahmen einer Nachfolgeregelung verbunden ist.

4.3 Ergebnis

Die Gutachter kommen zu dem Ergebnis, dass im Falle einer Neuausschreibung aus juristischer, technischer und auch aus wirtschaftlicher Sicht das Betreibermodell die wohl vorzugswürdigste Variante darstellt. Diese Einschätzung wird von der Verwaltung geteilt. Die vergangene Vertragslaufzeit hat gezeigt, dass sich das Betreibermodell – unabhängig von den nicht mehr zeitgemäßen und hinreichend flexiblen vertraglichen Grundlagen – bewährt hat. Die bisherigen Erfahrungen mit der ALBA zeigen, dass eine stabile und leistungsfähige Umsetzung bei verlässlicher Gebührenentwicklung möglich ist. Zugleich bietet ein an die aktuellen Herausforderungen angepasstes Betreibermodell, welches an die bekannten Strukturen anknüpft, den notwendigen Rahmen, um den zukünftigen Anforderungen flexibel und wirtschaftlich gerecht zu werden. Seitens der Verwaltung wird daher das Betreibermodell empfohlen.

5. Beauftragung für Vergabeverfahren

Sofern der Rat den Grundsatzbeschluss wie vorgeschlagen fasst und einer Neuausschreibung in Form eines Betreibermodells zustimmt, wären zur Vorbereitung und Durchführung des komplexen europaweiten Vergabeverfahrens externe Berater zu beauftragen. Ziel der Beauftragung ist es, Ausschreibungsunterlagen zu erstellen und ein Vergabeverfahren durchzuführen, auf dessen Basis ein rechtssicheres, wirtschaftlich tragfähiges und zukunftsfähiges Betreiberkonzept für die Aufgaben der Abfallwirtschaft, Straßenreinigung und des Winterdienstes in Braunschweig ab dem Jahr 2031 umgesetzt werden kann.

Die Bearbeitung umfasst unter anderem die fachliche Erarbeitung des Leistungsbildes (Leistungsbeschreibung und -verzeichnis), die weitere Identifizierung von Optimierungsansätzen in der Leistung, erforderlichenfalls eine Markterkundung, die Erstellung der Vergabeunterlagen, die Durchführung des Teilnahmewettbewerbs sowie die Begleitung des Verhandlungsverfahrens.

Aufgrund des genannten Umfangs der Beratungsleistungen ist bereits für die Auswahl der Gutachter ein europaweites Vergabeverfahren erforderlich. Als ersten Schritt wird die Verwaltung also die Unterlagen für die Vergabe der Beraterleistungen vorbereiten und die Entscheidung über den Zuschlag den städtischen Gremien zur Entscheidung vorlegen.

6. Zeitplan

Zeitlicher Rahmen für das Vergabeverfahren:

- Beauftragung Kanzlei/Berater: 1. Quartal 2026
- Eckpunkte, Markterkundung, Beschlussfassung: bis 3. Quartal 2026

- Erstellung der Vergabeunterlagen: ab 4. Quartal 2026
- Teilnahmewettbewerb: ab 2. Quartal 2027
- Verhandlungsverfahren: ab 4. Quartal 2027
- Zuschlagserteilung inkl. möglicher Nachprüfung: bis Mitte 2028

Leuer

Anlage/n:
keine