

Berichtsvorlage

zur Behandlung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**

Betreff: Bericht zur Abfallentsorgung

Bezug: 525/2013, 369/2011

Anlagen: 0

Zusammenfassung:

Die Anpassung der Abfallentsorgung auf das neue Abfuhrsystem wurde erfolgreich umgesetzt. Aufgetretene Probleme bei der Unterstellung der teilweise größer dimensionierten Behälter in beengten Altsiedelhäusern konnten in Zusammenarbeit mit dem Landkreis Tübingen weitgehend gelöst werden. Trotz der mit der Neuausschreibung verbundenen Mindereinnahmen konnte die Abfallentsorgung auf eine solide wirtschaftliche Basis gestellt werden.

Ziel:

Die Beantwortung des Antrags 525/2013 und in diesem Zusammenhang eine ergänzende Berichterstattung über die erfolgreiche Umstellung der Abfallentsorgung auf die neuen Rahmenbedingungen, die sich aufgrund der Neuausschreibung durch den Landkreis Tübingen ergeben haben.

Bericht

1. Anlass / Problemstellung

Die Abfallentsorgung für das gesamte Kreisgebiet wurde vom Landkreis Tübingen für den Zeitraum vom 01.01.2013 bis 31.12.2020 neu ausgeschrieben. Wesentliche Aspekte der Neuausschreibung waren die Umstellung auf ein leistungsbezogenes Gebührensystem, im

Zuge dessen die Abfallbehälter mit einem Chip ausgestattet wurden, um die individuelle Leerungsanzahl pro Behälter dokumentieren zu können. Des Weiteren wurden umfassend rollbare Abfallbehälter eingeführt, um die gesundheitliche Belastung des Abfuhrpersonals zu reduzieren. Diese Abfallbehälter sind jedoch teilweise größer als ihre Vorgängermodelle, weshalb gerade für den beengten Altstadtbereich im Vorfeld mit Lagerungsproblemen gerechnet wurde. Darauf beziehen sich auch die im Antrag 525/2013 aufgeworfenen Fragen.

Darüber hinaus reduzierte sich das Leistungsentgelt für die KST aufgrund der geringeren Ausschreibungsergebnisse des Landkreises um rund -200.000 Euro pro Jahr. Das mittelfristige Ziel der Verwaltung war es, alle betrieblichen Prozesse dahingehend zu verbessern, dass diese Wenigereinnahmen kompensiert werden und auf lange Sicht ein ausgeglichenes Ergebnis bei der Abfallentsorgung erreicht wird.

2. Sachstand

2.1. Auswirkungen in Tübingen

Nach nunmehr über 18 Monaten Erfahrung mit dem neuen Abfuhrsystem zeigt sich, dass die Lagerung der Abfallbehälter in den engen Alstadthäusern weitgehend kein Problem darstellt. In einigen Ausnahmefällen war eine Intervention durch die Verwaltung notwendig, aber grundsätzlich konnten in Zusammenarbeit mit dem Landkreis Tübingen und gemeinsam mit den betroffenen Haushalten jeweils praktikable Lösungen gefunden werden. In begründeten Ausnahmefällen kann von Seiten des Landkreises eine Härtefallregelung genehmigt werden, bei der die Bereitstellung des Abfalls in speziellen Säcken akzeptiert wird. Nach Auskunft des Landkreises sind derzeit insgesamt 28 Härtefälle im gesamten Kreisgebiet anerkannt, davon 22 im Stadtgebiet Tübingen.

Durch ein leistungsbezogenes Gebührensystem soll – neben einer erhöhten Gebührengerechtigkeit – ein Anreiz zur Abfallvermeidung bei den Haushalten bewirkt werden. Ein Blick in die Abfallbilanz des Landkreises Tübingen zeigt, dass dieses Ziel bereits im ersten Jahr erreicht wurde. So reduzierte sich das gesamte Hausmüllaufkommen vom Jahr 2012 auf das Jahr 2013 kreisweit um -2.453 Tonnen, was einer Abnahme um -12,18 Prozent entspricht. Im Gegenzug lässt sich in der Straßenreinigung subjektiv aber gleichzeitig eine gewisse Zunahme bei der wilden Müllablagerung feststellen. So kommt es vermehrt zur illegalen Müllentsorgung in öffentlichen Papierkörben oder gar in der Natur.

Der Änderungsdienst (Neuausstattung, Abzug und Austausch von Müllbehältern) wird innerhalb des Stadtgebiets Tübingen auch von den KST durchgeführt. Dabei ist die im Vorfeld erwartete sukzessive Reduzierung der Änderungsaufträge im Zeitverlauf bisher noch nicht eingetreten. Gleichbleibend fallen seit Anfang 2013 bis Oktober 2014 durchschnittlich 330 Änderungsaufträge pro Monat an. Dabei kommt es zu gewissen Regelmäßigkeiten (Häufung zum Semesterbeginn und -ende), eine merkliche Reduzierung ist allerdings nicht abzusehen. Die betriebsinternen Abläufe konnten aber sinnvoll auf diese unerwartete Entwicklung angepasst werden, sodass eine zügige Auftragsbearbeitung sichergestellt ist.

Derzeit erfolgt die Sperrmüll- und Holzabfuhr im ersten Halbjahr zu festen Abfuhrterminen und im zweiten Halbjahr auf Abruf (Entsorgungskarte im Abfallkalender). Dieses Modell muss zwischenzeitlich immer deutlicher infrage gestellt werden. Die freie Abfuhr im ersten Halbjahr führt zu immer größeren Problemen für die Abfuhrunternehmen. Einerseits ist die anfallende Müllmenge schlicht nicht planbar, wodurch eine sinnvolle Routenplanung unmöglich wird. Darüber hinaus werden die Abfuhrtermine oftmals nicht eingehalten bzw. kommt es zu sogenannten Littering-Effekten, sodass bereits planmäßig erledigte Straßen regelmäßig

nochmals abgefahren werden müssen – ganz zu schweigen vom in Mitleidenschaft gezogenen Straßenbild. Aus den genannten Gründen setzt sich die Verwaltung beim Landkreis für eine ganzjährige Abfuhr auf Abruf ein.

2.2. Gesundheitliche Aspekte

Mit der Einführung von rollbaren Müllbehältern sollte eine Reduzierung der gesundheitlichen Belastung des Ladepersonals erreicht werden. Die durchweg positiven Rückmeldungen von Seiten der Belegschaft bestätigen, dass dieser Effekt eingetreten ist. Die Arbeitsbelastung durch Heben und Ziehen ist durch die neuen Behälter deutlich geringer geworden, wenngleich die Tätigkeit bei der Abfallentsorgung durch die enorme Menge an täglich bewegten Lasten und die Witterungseinflüsse immer noch sehr fordernd ist.

2.3. Wirtschaftliche Aspekte

In der Vorlage 369/2011 wurde dargestellt, dass die veränderten Konditionen in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit dem Landkreis Tübingen zu Mindereinnahmen von rund -200.000 Euro führen werden. Gleichzeitig haben die KST es sich zum Ziel gesetzt, die betrieblichen Abläufe derart anzupassen, dass mittelfristig wieder ein ausgeglichenes Ergebnis erzielt werden kann. So wurde beispielsweise die Personaleinsatzplanung flexibler gestaltet (u.a. durch die Einrichtung von Fahrer-Pools) und dahingehend auch die Fahrzeugauslastung verbessert, wodurch der Fuhrpark um ein Fahrzeug verringert werden konnte. Darüber hinaus werden den Abfuhrrouen regelmäßig kritisch auf Anpassungsbedarf geprüft und gegebenenfalls angepasst. Aufgrund der Verknüpfung der Abfuhrrouen mit dem Abfallkalender muss hier allerdings sehr vorausschauend geplant werden. Durch die umgesetzten Veränderungsmaßnahmen ist es gelungen, bereits im Geschäftsjahr 2013 ein positives Ergebnis von 41.632,02 Euro zu erzielen. Unterstützend kamen hier aber auch Einmaleffekte zu Gute (durch den Verkauf ausgedienter Müllfahrzeuge). Für das Geschäftsjahr 2014 zeichnet sich aber ebenso ein ausgeglichenes Ergebnis ab, sodass für den Wirtschaftsplan 2015 erstmals kein Defizit zur Absicherung möglicher wirtschaftlicher Risiken mehr vorgesehen wird. Es ist in den vergangenen Jahren also gelungen, die Abfallentsorgung für die Stadt Tübingen auf eine stabile wirtschaftliche Grundlage zu stellen. Damit wurde die Voraussetzung geschaffen, diese Leistung auch langfristig weiterhin in kommunaler Hand zu behalten.

2.4. Umsatzbesteuerung von Beistandsleistungen

Seit einigen Jahren stehen mehrer Urteile des EuGH und des BFH im Raum, nach denen öffentliche Körperschaften künftig Umsatzsteuern zahlen müssen, wenn sie ihre Leistungen im Wettbewerb mit Dritten anbieten – auch sogenannte Beistandsleistungen fallen darunter. Diese Voraussetzung ist bei der Abfallentsorgung gegeben, da die KST diese für das Stadtgebiet Tübingen im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung für den Landkreis Tübingen erbringen; im restlichen Kreisgebiet ist ein privates Abfuhrunternehmen tätig. Die Umsatzsteuerbarkeit stellt damit ein wesentliches Risiko für die Wirtschaftlichkeit der Abfallentsorgung bei den KST dar.

Um eine umfassende Umsatzsteuerbarkeit von Beistandsleistungen zu vermeiden, hatte das Bundesministerium für Finanzen bis auf Weiteres einen Nichtanwendungserlass veröffentlicht. Parallel wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die prüfen sollte, welche Notwendigkeit und Möglichkeit besteht, die Umsatzbesteuerung von Leistungen der öffentlichen Hand unter Berücksichtigung des Unionsrechts anzupassen. Zur Beseitigung der aktuellen Rechtsunsicherheit hat die Finanzverwaltung inzwischen einen Entwurf zur Neuregelung des Umsatzsteuerrechts vorgelegt. Darin wird unter anderem festgelegt, dass Leistungen, die auf lang-

fristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen, von einer Umsatzbesteuerung ausgenommen werden. Da die oben genannte Vereinbarung zwischen der Stadt Tübingen und dem Landkreis Tübingen seit 1994 besteht und mindestens bis 2020 gültig sein wird, wäre diese Neuregelung einschlägig. Der genannte Gesetzesvorschlag wird derzeit in verschiedenen Fachgremien kontrovers diskutiert. Nach allgemeiner Einschätzung ist aber davon auszugehen, dass der Entwurf im Wege des Gesetzgebungsverfahrens nur geringfügig angepasst wird. Insofern besteht das Risiko einer Umsatzsteuerbarkeit für die Abfallentsorgung derzeit zwar noch, aber es ist zu erwarten, dass diese Rechtsunsicherheit durch die Novellierung des Umsatzsteuerrechts behoben wird.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung sieht die Umstellung der Abfallentsorgung auf die neuen Rahmenbedingungen als gelungen an und wird sich der weiteren Verbesserung der Abläufe annehmen. Hier wird derzeit insbesondere die Umstellung der Sperrmüll- und Holzabfuhr auf eine ganzjährige Abfuhr auf Abruf befürwortet. Darüber hinaus ist bei der Biomüllabfuhr eine sukzessive Steigerung der Abfuhrmengen zu verzeichnen. Diese Entwicklung kann dazu führen, dass in den kommenden Jahren die Abfuhr Routen angepasst werden müssen.

4. Lösungsvarianten

Aus Sicht der Verwaltung bestehen keine sinnvollen Lösungsvarianten.

5. Finanzielle Auswirkungen

Im Wirtschaftsplan 2015 wird für die Abfallentsorgung von einem ausgeglichenen Ergebnis ausgegangen. Die Planansätze für die Jahre 2013 und 2014 beliefen sich noch auf -200.000 Euro bzw. -125.000 Euro.

6. Anlagen