ANLAGE 2

Stadt Halle (Saale)
67.2.3. FB Umwelt

Halle, 11.06.2013

Prüfauftrag

„Es ist zu prüfen, welche Auswirkungen ein kompletter Übergang des Teams Abfallentsorgung zur HWS hätte."

1. Finanzielle Auswirkungen auf den städtischen Haushalt

Ein Ausgliedern des Teams Abfallentsorgung hat keine Auswirkungen auf den städtischen Haushalt, da sowohl die Personalkosten als auch die Kosten für die Arbeitsplätze (Gemeinkosten = 20 % der Personalkosten) **zu 100 % fremdfinanziert** sind. Sie werden aus den Abfallgebühren und den Nebenentgelten der dualen Systembetreiber beglichen. **Der städtische Haushalt wird somit nicht entlastet.**

Hintergrund:
Die 7 Mitarbeiter des Teams Abfallentsorgung bearbeiten ausschließlich Pflichtaufgaben. Es handelt sich um die gesetzlichen Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes – KrWG - (und seines untergesetzlichen Regelungswerkes) sowie des Abfallgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt – AbfG LSA.

Nach § 6 Abs. 2 AbfG LSA rechnen zu den in den Abfallgebühren ansatzfähigen Kosten i.S.d. KAG-LSA auch alle Aufwendungen für die vom öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger selbst wahrgenommenen abfallwirtschaftlichen Aufgaben. Hierzu zählt insbesondere die Erfüllung der Beratungspflichten (§ 46 KrWG i.V.m. § 7 AbfG LSA), aber auch die Durchsetzung der eigenen abfallrechtlichen Satzungen. Im FB Umwelt sind diese Aufgaben im Wesentlichen dem Team Abfallentsorgung zugeordnet.

2. Rechtliche Bedenken zur Ausgliederung in Bezug auf die Aufgabenerfüllung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers – örE - (z.B. Auswirkungen auf die Abfallwirtschaftssatzung der Stadt Halle (Saale) - AbfWS

Unabhängig von den Vor- und Nachteilen sowie der „finanziellen Neutralität" im Haushalt ist zu prüfen, ob die im Team Abfallentsorgung verbliebenen gesetzlich vorgegebenen Pflichtaufgaben des örE überhaupt an einen Dritten übertragen werden dürfen. (Struktur und Aufgaben siehe Anlage)

Die Regelungen zur Pflichtenübertragung an Dritte wurden mit Inkrafttreten des KrWG vom 24.2.2012 eingeschränkt. Verblieben ist lediglich im § 22 KrWG die Übertragung der Pflichten zur Verwertung und Beseitigung der Abfälle.
Die alten Regelungen zur Beauftragung der Erfüllung weiterer Pflichten der Entsorgungsträger an Dritte (alter § 16 im KrW-/AbfG) wurden nicht in das neue Gesetz übernommen.

Analog sieht die Regelung im Landesrecht aus. Im § 3 AbfG LSA ist hierzu geregelt:

„Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger können sich zuverlässiger Dritter bedienen, wenn dadurch eine umweltgerechtere und kostengünstigere Entsorgung ermöglicht wird."
Dieser Wortlaut bezieht sich auf die Erbringung der Entsorgungsleistungen, nicht aber auf die anderen abfallwirtschaftlichen Aufgaben eines örE.
Die Abfallentsorgung durch eine Entsorgungssatzung zu regeln ist nach § 4 Abs. 1 AbfG LSA zwingend Pflichtaufgabe des örE. Nach Abs. 3 haben die örE die Einhaltung der satzungsrechtlichen Vorschriften und auferlegten Verpflichtungen sicherzustellen (auf verwaltungsrechtlichem Weg – z.B. über Anordnungen im Einzelfall). Die Erarbeitung/Aktualisierung der Abfallwirtschaftssatzung sowie deren Durchsetzung sind damit nicht delegierbar, die Umsetzung bestimmter Regelungen kann nur im Rahmen des eigenen Wirkungskreises auf dem Verwaltungsrechtsweg erfolgen (z.B. Durchsetzung des Anschluss- und Benutzungszwanges, Durchsetzung der Trennpflicht von Abfällen, Durchsetzung des Vorhaltens von ausreichendem Behältervolumen, Kontrollpflichten wahrnehmen wie z.B. die beantragte Eigenkompostierung, Abforderung bestimmter Nachweise ….)
Diese Neuregelung wurde mit der Gesetzesänderung vom 5. November 2009 auf ausdrücklichen Wunsch der Kommunen und kommunalen Spitzenverbände in das AbfG LSA aufgenommen (siehe Anlage).

Nach § 8 AbfG LSA hat jeder örE für sein Gebiet ein Abfallwirtschaftskonzept zu erstellen und regelmäßig fortzuschreiben, hierzu sind Mindestanforderungen geregelt. Sicher kann man mit der Erarbeitung ein Ingenieurbüro beauftragen, aber das Beteiligungsverfahren zu führen und die Beschlussfassung im Stadtrat durchzuführen obliegt dem örE selbst.

Nach § 9 AbfG LSA hat jeder örE für sein Gebiet die jährliche Abfallbilanz zu erstellen. Diese Aufgabe ist nicht delegierbar.

§ 18 KrWG regelt die Mitwirkungspflicht des örE im Anzeigeverfahren für gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen. Hier hat der örE eine fristgerechte Stellungnahme abzugeben und somit die Interessen der Körperschaft zu vertreten. Diese Aufgabe ist nicht auf Dritte übertragbar.

Nach § 46 KrWG sind die örE im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben in Selbstverwaltung zur Information und Beratung über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen verpflichtet. Nach § 7 Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt sind die örE darüber hinaus befugt, öffentliche Empfehlungen und Hinweise zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen auszusprechen, soweit die im Gesetz genannten Ziele der Kreislauf- und Abfallwirtschaft dies erfordern.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die delegierbaren Aufgaben bereits vollständig an die HWS bzw. RAB Halle GmbH übertragen wurden.

3. Auswirkungen auf die Abfallgebührensatzung und die Gebühreneinnahmen

- Nach § 5 Abs. 1 KAG-LSA darf für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung „Abfallentsorgung" alternativ zu Benutzungsgebühren auch ein privatrechtliches Entgelt erhoben werden. Die rechtliche Grundlage dafür wäre eine Entgeltordnung, die ebenfalls vom Stadtrat zu beschließen wäre.
  Am Aufwand für Erstellung und Versand der Bescheide (dann Rechnungen) würde sich nichts ändern, weil die HWS schon jetzt mit der Erstellung der Gebührenbescheide und Mahnungen beauftragt ist.

- Evtl. Einsprüche gegen die Entgeltbescheide würden dann von der HWS beschieden und nicht mehr vom Team Abfallentsorgung. Die Anzahl der Widersprüche gegen Gebührenbescheide ist jedoch sehr gering.

- Nachteile wird es in jedem Falle bei der Beitreibung der Außenstände geben, denn die wäre nicht mehr auf dem sehr effektiven, kurzen Weg über die Abt. Stadtkasse/ Team Vollstreckung möglich → Für jede Forderungsbeitreibung müsste auf zivilrechtlichem Wege über das Amtsgericht ein Titel erwirkt werden!
  Die derzeitigen Synergieeffekte über die Stadtkasse könnten nicht mehr genutzt werden.
  Die Quote der Außenstände wird in jedem Fall steigen! Und Außenstände von Gebühren oder Entgelten dürfen nicht als Mindereinnahmen in den nächsten Kalkulationszeitraum eingestellt werden. Sie sind aus HH-Mitteln zu tragen!

➔ Siehe auch OVG- Entscheidungen:
  • OVG Magdeburg, Az. 4K 253/05, Urteil vom 27.7.2006
  • OVG Münster; Az. 9A 1469/08, Urteil vom 20.1.2010
  In Auswertung dieser Entscheidungen ist festzuhalten, dass zur Ermittlung der Kostendeckung die **Differenz zwischen den tatsächlichen Kosten und den Soll-Einnahmen** zu bilden ist. Die tatsächlichen Ist-Einnahmen sind nach den ergangenen Urteilen nicht zu berücksichtigen.

  Aufgrund der aktuellen zeitnahen Durchführung der Beitreibung von Außenständen über die Abt. Stadtkasse ist die Quote der Einzahlungen vergleichsweise hoch.
  Über die enge Vernetzung mit der Stadtkasse profitiert das Team Abfallentsorgung außerdem in Fällen der Kontenpfändung, der Eintragung von Forderungen im Grundbuch, bei der Anmeldung offener Forderungen im Rahmen von Zwangsversteigerungen, bei Eröffnung von Insolvenzverfahren u.s.w..

- Durch die enge Zusammenarbeit des Teams Abfallentsorgung mit dem Team Grundsteuern und dem Team Gewerbe können Probleme zur Klärung von Grundstückseigentümern und von Gewerbetreibenden zum Anschluss an die öffentliche Abfallentsorgung in der Regel selbständig (über die Leserechte der Mitarbeiter in den Programmen kas-eva, HAL-GIS und e-Kol) oder auf internem Wege (von Team zu Team) abgearbeitet werden.
  Im Rahmen der Amtshilfe werden Auskünfte von anderen Meldebehörden (z.B. bei nicht mitgeteiltem Umzug von Gebührenschuldnern) kostenfrei eingeholt.
  Als HWS-Mitarbeiter bestehen diese Möglichkeiten schon aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht.

4. Auswirkungen auf das seit 2 Jahrzehnten bewährte Abfallgebührensystem

• Die Abfallgebühr für Wohngrundstücke besteht aus
  - einer behälterbezogenen Restmüllgebühr und

  - einer personenbezogenen „pauschalen“ Personengebühr für diejenigen abfallwirtschaftlichen Leistungen, die nichts mit der Restmüllentsorgung zu tun haben, regelmäßig von den Bewohnern in Anspruch genommen werden und ausschließlich den Wohngrundstücken umgelegt werden dürfen.
    (Das sind die Kosten für die abfallwirtschaftlichen Leistungen Sperrmüllentsorgung über Abrufkarte, Papier-, Grünschnitt- und Schadstoffentsorgung, Entsorgung von Altgeräten, Nutzung der Annahmestellen und – sofern die Biotonne bestellt wurde - die Kosten für die Bioabfallentsorgung.)

  - Für „über das normale Maß hinausgehende Entsorgungsleistungen“ werden Sondergebühren in Höhe der tatsächlichen Kosten erhoben werden.

• Die Abfallgebühr für Besitzer von überlassungspflichtigen Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen besteht aus der behälterbezogenen Restmüllgebühr und ist identisch mit derjenigen für Wohngrundstücke. Es sind

ausschließlich Kostenbestandteile eingerechnet, die beiden Herkunftsbereichen zuzuordnen sind.

Diese einheitliche Restmüllgebühr für Hausmüll und Geschäftsmüll ermöglicht es den Grundstückseigentümern, die Variante der gemeinsamen Nutzung der Restmüllbehälter für ihre wohnenden und gewerblichen Mieter in Anspruch zu nehmen.

Um eine Personengebühr umsetzen zu können, ist es zwingend erforderlich, dass die Bearbeiter erweiterte Leserechte im Melderegister haben. Andernfalls können die Angaben der Grundstückseigentümer zu Personenein- und –auszügen nicht nachvollzogen werden. Diese erforderlichen Voraussetzungen sind für das Team Abfallentsorgung - als städtisches Team – auch unter dem strengen Aspekt des Datenschutzes geschaffen.
Auch die monatliche Datenbereitstellung vom FB Einwohnerwesen (Meldebehörde) an das Team Abfallentsorgung zu den Personenanzahlen je Grundstück ist unter dieser Maßgabe geregelt.
So können die Mitarbeiter des Teams Abfallentsorgung weitgehend selbständig die Personenprüfungen im Einzelfall durchführen. An die Meldebehörde werden somit nur die nicht nachvollziehbaren Vorgänge (nicht um- bzw. angemeldete Personen) zur Klärung im Einzelfall abgegeben. Damit sind 2 Mitarbeiterinnen im Team Bürgerservice befasst.

- ➔ Bei einem Ausgliedern zur HWS ist mit sehr großer Wahrscheinlichkeit dieses Gebührensystem nicht mehr anwendbar, da HWS - Mitarbeiter derartige Leserechte im Melderegister nicht bekommen. Die Aufgaben der Personenklärungen komplett an die Meldebehörde abzugeben ist keine Option, da dann dort weiterer Personalbedarf entsteht und die Bearbeitungszeiten für die Vorgänge erheblich ansteigen würden, was wiederum nicht kundenfreundlich ist.
- ➔ Ein Wechsel des Gebührensystems bedeutet in der Konsequenz immer auch ein neues Abrechnungssystem (opti- bzw. GA-Programm), was mit erheblichen Software-Kosten verbunden ist, die auf die Gebührenzahler umgelegt werden → also eine Gebührenerhöhung

5. Auswirkungen auf die Kosten (die in der Abfallgebühr bzw. im Entgelt umgelegt werden)

Auf die nach KAG-LSA bzw. AbfG LSA ansetzbaren Kosten, die als Fremdkosten bei der HWS anfallen, ist MWSt zu erheben. D. h. bei Ausgliederung des Teams Abfallentsorgung wäre auf diese Personal- und Gemeinkosten 19 % MWSt zu erheben.

- ➔ Das führt in der Konsequenz zur Erhöhung der Abfallgebühren!

(bei ca. 435.000 €/a Kosten → **82.650 €/a MWSt** zusätzlich in der Gebühr!)

Prüfergebnis:

Ein Ausgliedern des Teams Abfallentsorgung hätte keine (positiven) Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.
Das aktuelle Gebührensystem wäre wegen der Personenberechnung nicht mehr umsetzbar → neue Software erforderlich
Die Abfallgebühren würden steigen wegen MWSt-Erhebung auf Personal- und Gemeinkosten (und Kosten für ein neues software-Programm der HWS).
Die Forderungsausfälle werden beim Wechsel von Gebühren zu Entgelten steigen; sie sind aus HH-Mitteln auszugleichen → negative Auswirkungen auf den städtischen HH.
Alle übertragbaren Aufgaben sind bereits übertragen (Abfallentsorgung), das Team Abfallentsorgung erledigt ausschließlich nicht übertragbare Aufgaben des örE.

Simone Franz
Teamleiterin Abfallentsorgung