

Beratungsfolge	Sitzung am	Status	Zuständigkeit
Ausschuss für Umwelt und Verkehr	04.05.2021	öffentlich	Vorberatung

Zuschuss für Windelhaushalte

I. Beschlussantrag

Der Ausschuss für Umwelt und Verkehr empfiehlt (nach vorheriger Beratung im Sozialausschuss) dem Kreistag, dass im Jahr 2022 im Rahmen eines Pilotprojektes einkommensschwache Haushalte mit einem erhöhten Anfall an Einwegwindeln auf Antrag einen Zuschuss von 65 Euro pro Jahr erhalten können.

II. Sach- und Rechtslage, Begründung

1. Ausgangslage

Die zum 01.01.2022 stattfindende Umstellung des Sammel- und Gebührenkonzeptes führt bei den Abfallgebühren gegenüber dem Jahr 2021 zu einer deutlichen finanziellen Mehrbelastung von Haushalten, die trotz der rechtlich gebotenen vollständigen Abschöpfung von Wertstoffen nicht in der Lage sind, ihr Restmüllaufkommen zu reduzieren. Davon sind hauptsächlich Haushalte betroffen, in denen Kleinkinder (bis einschließlich dem dritten Lebensjahr) oder inkontinente Erwachsene zuhause betreut werden und dadurch Einwegwindeln anfallen.

Von den meisten Kreistagsfraktionen wurde daher der Wunsch geäußert, insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen als soziales Element der Abfallgebühren finanziell zu unterstützen.

Der Bedarf an Restmüllvolumen schwankt bei Haushalten je nach persönlicher Lebenslage der betroffenen Personen erheblich. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass insbesondere beim Einsatz von Mehrwegprodukten, beispielsweise bei Betteinlagen, ein Restmüllvolumen von 120 Litern pro 14 Tage ausreichend ist. Die durch die Gebührenumstellung im Jahr 2022 zu erwartenden Mehrkosten für eine solche Tonne betragen – vorbehaltlich der abschließenden Beschlussfassung der Gebührekalkulation 2022 und der Abfallwirtschaftssatzung 2022 durch den Kreistag - auf Grundlage der in der Ausschusssitzung am 16.04.2021 (BU 2021/049) erörterten möglichen Auflösung vorhandener Beihilfe- und Pensionsrückstellungen des Gebührenhaushalts von jährlich 1,85 Millionen Euro voraussichtlich um die 65 Euro pro Jahr. Dies entspräche einer monatlichen Mehrbelastung eines betroffenen Haushaltes von 5,42 Euro.

1.1 Kleinkinder

Eine grobe Schätzung der Anzahl von Haushalten, in denen Windeln anfallen, gibt es lediglich ansatzweise für Kleinkinder. Pro Jahr liegt die Geburtenrate im Landkreis Göppingen gemäß Angaben des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg bei rund 2.500 Kindern. Somit kann von rund 7.500 Haushalten mit Kindern bis drei Jahren ausgegangen werden. Allerdings gilt ein Haushalt nicht automatisch als Härtefall, sobald ein Kind auf die Welt kommt. Daher gewähren manche Landkreise eine Zuschussung nur in solchen Fällen, in denen mindestens zwei Kinder im Alter von bis zu drei Jahren in einem Haushalt leben. Über die Anzahl solcher Haushalte liegen keine detaillierten Zahlen vor, näherungsweise wird daher von rund 2.000 Fällen pro Jahr ausgegangen.

1.2 Inkontinenzpatienten

In wie vielen Haushalten inkontinente Personen leben, ist statistisch nicht erfasst. Die Stiftung Gesundheitswissen (SGW) als eine gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechts, die durch den Verband der Privaten Krankenversicherung e.V. gegründet wurde, geht jedoch auf Grundlage einer deutschlandweiten Studie aus dem Jahr 2005 davon aus, dass etwa 13 Prozent der erwachsenen Bevölkerung über alle Altersstufen hinweg von Harninkontinenz betroffen sind, Frauen dabei häufiger als Männer. Demnach wären im Landkreis Göppingen über 14.000 Haushalte betroffen. 15 von 100 Frauen und knapp zehn von 100 Männern gaben laut der Studie an, in unterschiedlichem Maße inkontinent zu sein. Die Häufigkeit steigt mit dem Alter. Während in der Gruppe der 18- bis 40-Jährigen etwa sechs Prozent der Befragten laut Selbstauskunft inkontinent waren, gaben dies 23 Prozent bei den über 60-Jährigen an.

Doch nicht bei allen betroffenen Personen ist die Inkontinenz so stark, dass sie permanent einen Auslaufschutz benötigen. So verordnen Krankenkassen in der Regel Inkontinenzhilfen nur dann, wenn eine mindestens mittelgradige Harn- und/oder Stuhlinkontinenz vorliegt. Das bedeutet, dass alle Patienten die mindestens 100 Milliliter Urin in vier Stunden abgeben, das Inkontinenzmaterial von der Krankenkasse bezahlt bekommen. Um Inkontinenzhilfen auf Kosten der Krankenkassen zu erhalten, wird eine ärztliche Verordnung benötigt.

Über die Anzahl solcher Haushalte im Landkreis Göppingen liegen keine detaillierten Haushaltzahlen vor, näherungsweise wird daher auch hier von rund 2.000 Fällen pro Jahr ausgegangen.

2. Gebührenrechtliche Aspekte bei sozialen Entlastungen

Abfallgebühren sind auf Grundlage des Kommunalabgabengesetzes Baden-Württemberg (KAG) reine Benutzungsgebühren für öffentliche Einrichtungen der Abfallentsorgung (vgl. insbesondere §§ 13, 18 KAG). Benutzungsgebühren haben die besondere Zweckbestimmung, Einnahmen zu erzielen, um speziell die Kosten der individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung ganz oder teilweise zu decken. Mit Blick auf diese Zweckbestimmung der Benutzungsgebühren folgt aus dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz, dass Gebühren nicht völlig unabhängig von den Kosten der gebührenpflichtigen öffentlichen Leistung festgesetzt werden dürfen. Vielmehr muss die Erhebung der Gebühren in sachgemäßer Weise dem Zweck dienen, die Kosten der öffentlichen Einrichtung ganz oder teilweise zu decken.

Darüber hinaus gebietet der Gleichheitsgrundsatz, dass bei gleichartigen Leistungen die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so gewählt werden, dass sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen, um so der verhältnismäßigen Gleichheit unter den Gebührenscheidnern Rechnung zu tragen. Aus dem Objektcharakter der Benutzung als Gegenleistung zur Benutzungsgebühr ergibt sich, dass grundsätzlich über die im KAG vorgesehenen Möglichkeiten hinaus keine sachlichen oder persönlichen Gebührenfreiheiten oder Gebührenermäßigungen in Betracht kommen.

Nach der Rechtsprechung ist eine an sozialen Gesichtspunkten orientierte Staffelung der Benutzungsgebühren nur bei solchen Einrichtungen zulässig, die dem Sozialstaatsprinzip besonders dienen (vgl. speziell zum Gesetzgeber vorgesehenen Fall der Kindergartengebühren § 19 KAG, der auf § 90 Absatz 3 des Achten Buchs Sozialgesetzbuch verweist). Bei vollkostendeckenden und kostenrechnenden Einrichtungen der Ver- und Entsorgung (wie die Abfallbeseitigung und Abfallentsorgung) werden soziale Gebührenstaffelungen dagegen in Rechtsprechung und juristischer Literatur abgelehnt.

Sozial- und familienpolitische Gesichtspunkte können bei der Erhebung der Abfallgebühren nur in so weit berücksichtigt werden, als unter möglichen Beurteilungsmaßstäben und bei der Ausgestaltung der Gebührensätze Regelungen der Vorzug gegeben wird, die Mehrpersonenhaushalte und damit auch Familien stärker begünstigen als andere Haushalte. Dies erfolgt in der Abfallwirtschaftssatzung des Landkreises bereits, weil die bisher vorgesehene Jahresgebühr nach dem personenbezogenen Haushaltsmaßstab erhoben wird und hier bei großen Haushalten eine starke Degression eintritt (wobei dies aber beispielsweise bei einer inkontinenten alleinstehenden Person nicht weiterhilft).

Das Kommunalabgabengesetz lässt also unterhalb der Kostendeckung und des Äquivalenzprinzips soziale Staffelungen nicht zu, zumal wenn davon auch Haushalte profitieren würden, die aufgrund ihrer Einkommensverhältnisse keiner Vergünstigung bedürfen.

Kosten für die unentgeltliche Bereitstellung von Windeltonnen oder Windelsäcken für Familien mit Kleinkindern oder Inkontinenzpatienten bzw. Zuschüsse für solche Haushalte sind daher vollständig über allgemeine Haushaltsmittel zu finanzieren (zumal solche Möglichkeiten auch der Zielsetzung widersprechen bei der Gebührengestaltung Anreize zur Vermeidung und Verwertung zu geben, wie es § 18 Absatz 1 Nummer 1 KAG aber ausdrücklich vorsieht).

Unter Berücksichtigung der unter Punkt 1. unterstellten Annahmen würden bei einer vollständigen Kostenübernahme für den Mehrbedarf durch Windelanfall (120 Liter alle 14 Tage) von unterstellten 4.000 Haushalten (wobei diese Prognose nicht voll belastbar ist) jährliche Kosten in Höhe von rund 260.000 Euro entstehen. Solche Kosten sind bisher im Kreishaushalt 2021 nicht veranschlagt.

Die Betriebsleitung hat gleichwohl Möglichkeiten einer Mitfinanzierung aus Mitteln

des AWB geprüft. Dabei stünden einmalig noch freie Überschüsse aus allgemeinen Rücklagen früherer Jahre in Höhe von 906.933,15 Euro zur Verfügung. Diese sind nicht zwingend dem Gebührenhaushalt gutzuschreiben und stünden somit auch dem Kreishaushalt zur Verfügung. Diese sind, wie in der Kreistagsitzung am 10.07.2020 (BU 2020/079) letztmals dargestellt, bislang nach § 253 Absatz 6 des Handelsgesetzbuchs ausschüttungsgesperrt. Sofern diese Mittel des AWB aufgebraucht sind, müssten rechtzeitig im Kreishaushalt entsprechende Ansätze eingeplant werden.

Bei Kosten von rund 260.000 Euro pro Jahr könnten diese mit Hilfe der freien Überschüsse für voraussichtlich etwas länger als drei Jahre finanziert werden. Voraussichtlich ab dem vierten Jahr müssten entsprechende Finanzmittel im Kreishaushalt eingeplant werden. Auch künftig eventuell entstehende freie Überschüsse aus dem Wirtschaftsplan des AWB könnten für diesen Zweck eingesetzt werden. Allerdings rechnet die Betriebsleitung –analog der Beträge aus den letzten Jahren (2018: 7.132,63 Euro; 2019: 9.682,07 Euro) - nur noch mit relativ bescheidenen Mitteln.

Künftige Einsparungen im Wirtschaftsplan des AWB, beispielsweise durch geringere Verbrennungskosten, müssten allerdings zwingend im Gebührenhaushalt verbleiben und stünden nicht dem Kreishaushalt zur Verfügung.

3. Lösungen anderer Landkreise oder Städte

Nicht zuletzt wegen der eindeutigen Rechtslage, gibt es vergleichsweise wenige Landkreise oder Kommunen, die bereit sind, soziale Aspekte in der Abfallentsorgung über allgemeine Haushaltsmittel zu finanzieren. Die Betriebsleitung hat bei einigen Landkreisen und Städten recherchiert, die solche Familien finanziell entlasten, wobei sich der Vergleich mit baden-württembergischen Landkreisen anbietet, da in Baden-Württemberg die Aufgaben der Abfallentsorgung grundsätzlich den Landkreisen als öffentliche Entsorgungsträger durch die Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Landekreislaufwirtschaftsgesetzes übertragen sind. Ein Vergleich insbesondere mit Kommunen anderer Bundesländer würde das Bild verzerren, da dort Lösungen nur stadtweite Auswirkungen haben im Gegensatz zur kreisweiten Betrachtungsnotwendigkeit für den Landkreis Göppingen.

3.1 Bezuschussung von Mehrweg-Windelsystemen

Es gibt grundsätzlich die Möglichkeit einer einmaligen finanziellen Bezuschussung von Mehrweg-Windelsystemen. Diese bieten sich vornehmlich für Kleinkinder an, wobei deren Verwendung einen erhöhten Aufwand für die Familien erfordert. In Baden-Württemberg gibt es elf Landkreise, die den Kauf von Mehrwegwindeln bezuschussen. Mit Zuschusshöhen zwischen 30 und 100 Euro pro Windelsystem liegen die Kosten in einer überschaubaren Größenordnung von wenigen tausend Euro pro Jahr. Ein solches System würde auch dem Gedanken der Restmüllreduzierung des neuen Sammel- und Gebührensystems Rechnung tragen.

3.2 Zusätzliches Behältervolumen

Einige wenige Landkreise gehen einen Schritt weiter und stellen betroffenen Haushalten entweder zusätzliche Restmüll- bzw. Windeltonnen, meist jedoch Mehrbedarfssäcke kostenlos oder vergünstigt zur Verfügung. Hierbei gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Varianten, die mehr oder weniger die Zielgruppen einschränken (z. B. nur Kleinkinder, nur Alleinerziehende, nur Sozialhilfeempfänger usw.). Je weiter der Berechtigtenkreis gezogen wird, desto höher sind die Kosten einer solchen Lösung.

4. Vorschlag der Betriebsleitung

Die Betriebsleitung hält es für vertretbar, sich bei zusätzlichen finanziellen sozialen Unterstützungsmaßnahmen für Windelhaushalte an Einkommenskriterien anderer Förderprogramme zu orientieren.

So könnten, angelehnt zum Beispiel an die Bewilligung von Förderungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), nur solche Familien als antragsberechtigt gelten, deren Brutto-Einkommen, d. h. vor Abzug von Einkommenssteuer und Sozialversicherungskosten, nicht über 40.000 Euro pro Jahr liegt. Die Anlehnung an andere Einkommensgrenzen aus anderen staatlichen Förderprogrammen ist ebenfalls denkbar. Für die Festlegung der genauen Einkommenskriterien sollte der Sachverstand des Sozialausschusses in Anspruch genommen werden, weswegen die Angelegenheit vor Beschlussfassung im Kreistag auch dort noch zur Vorberatung vorgesehen werden soll.

Diesen Haushalten könnte zur Abfederung der im Jahr 2022 entstehenden finanziellen Mehrbelastung die Differenz zur Behältergebühr 2021 in Höhe von 65 Euro ausgeglichen werden. Da über die Anzahl der antragsberechtigten Haushalte keine belastbaren Zahlen vorliegen, lassen sich die dadurch entstehenden Kosten aber nicht genau vorhersagen. Ansatzweise kann von einem Zuschussbedarf in unterer sechsstelliger Größenordnung ausgegangen werden.

Anträge könnten betroffene Haushalte beim AWB stellen, wo anhand der Einwohnermeldedaten zumindest die Fälle mit Kleinkindern vergleichsweise einfach überprüft werden könnten. Inkontinenzpatienten müssten eine entsprechende Bescheinigung ihrer Krankenkasse vorlegen. Darüber hinaus müssten die Einkommensnachweise des vorherigen Jahres beigelegt werden.

Diese Förderung könnte – zunächst als Test im Wege eines Pilotprojekts – nur für das Jahr 2022 gelten, um belastbarere Zahlen zu erhalten. Im Rahmen der Haushaltsplanberatungen für das Jahr 2023 könnte nach einer Evaluierung Mitte des Jahres 2022 über eine Verlängerung oder ggf. Anpassung beraten werden.

III. Handlungsalternative

Angesichts der überschaubaren Mehrbelastung der einzelnen Haushalte von 5,42 Euro pro Monat könnte auf eine Bezuschussung durch den Kreishaushalt verzichtet oder ein geringerer Zuschuss gewährt werden. Letzteres vor allem aufgrund der

Erwägung, dass es sowohl für Kinderhaushalte als auch Inkontinenzhaushalte in den Sozialsystemen und Steuersystemen entsprechende Erleichterungen gibt (zum Beispiel Kindergeld, Pflegegeld oder Steuererleichterungen bei Schwerbehinderung).

IV. Finanzielle Auswirkungen / Folgekosten

Je nach Umfang der antragsberechtigten Haushalte ist mit Kosten zwischen 100.000 und 260.000 Euro pro Jahr zu rechnen. Hinzu kämen Personalkosten in Höhe von 28.000 Euro für eine halbe Personalstelle (EG 6 TVöD) zur Prüfung der Antragsunterlagen und Auszahlung der Zuschüsse, wobei der Personalbedarf sich maßgeblich nach der Anzahl der Anträge und der Komplexität des beschlossenen Verfahrens richtet. Seitens des AWB wird noch geprüft, ob sich die Antragsabwicklung jedenfalls für das Pilotprojekt im Jahr 2022 mit den bereits zusätzlich bewilligten befristeten Personalstellen des AWB darstellen lässt.

Die voraussichtlichen Kosten sind auch vor dem Hintergrund einer in den kommenden Jahren schwieriger werdenden finanziellen Haushaltslage des Landkreises zu bewerten, insbesondere dann, wenn die allgemeine Rücklage des AWB aufgebraucht ist. Diese freiwilligen Ausgaben sind bisher jedenfalls nicht im Finanzkonzept 2030 des Landkreises vorgesehen und eine Ausweitung der Freiwilligkeitsleistungen steht eigentlich gerade im Widerspruch zum Finanzkonzept 2030. Es wird hier an die entsprechenden Beratungen zur Haushaltskonsolidierung im Verwaltungsausschuss und an die hierzu vorliegenden Haushaltsanträge zum Kreishaushalt 2021 erinnert.

V. Zukunftsleitbild/Verwaltungsleitbild - Von den genannten Zielen sind berührt:

Zukunfts- und Verwaltungsleitbild	Übereinstimmung/Konflikt				
	1 = Übereinstimmung, 5 = keine Übereinstimmung				
	1	2	3	4	5
Zukunft der Klimasituation	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zukunft der Energienutzung	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kundenorientierung	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Außenwirkung	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

gez.
Edgar Wolff
Landrat