LANDKREIS GÖPPINGEN

Der Landrat

Beratungsunterlage 2021/112
Eigenbetrieb Abfallwirtschaft
Kurzschenkel, Dirk
07161 202-7700
d.kurzschenkel@awb-gp.de

Beratungsfolge	Sitzung am	Status	Zuständigkeit
Ausschuss für Umwelt und Verkehr	13.07.2021	öffentlich	Beschlussfassung

Eckpunkte Gebührenkalkulation 2022

I. Beschlussantrag

Die Betriebsleitung wird beauftragt, bei der Gebührenkalkulation für das Jahr 2022 folgende Eckpunkte zu berücksichtigen:

1. Die bis zum 31.12.2021 angesammelten Pensions- und Beihilferückstellungen werden in den Jahren 2022 bis 2025 linear aufgelöst.

2. Die Abfallgebühren setzen sich aus einer auf die Haushaltsgröße bezogenen Jahresgebühr und einer nach Gefäßgröße und der Leerungshäufigkeit bemessenen Leerungsgebühr zusammen. Dabei wird der Gebührenbedarf zwischen Jahres- und Leerungsgebühr im Verhältnis von 40 zu 60 Prozent aufgeteilt.

3. Die Jahresgebühr bleibt in ihrer bisherigen degressiven Ausgestaltung bestehen, ohne dass ein Sockelbetrag eingeführt wird.

4. Für die Restmülltonnen werden zehn Mindestleerungen pro Jahr festgelegt.

5. Die Gebührenhöhe für die einzelnen Leerungen wird linear festgelegt.

6. Über eine freiwillige Unterstützung für Windelhaushalte wird in Ansehung der Vorschläge der Arbeitsgruppe gesondert entschieden.

II. Sach- und Rechtslage, Begründung

In der außerordentlichen Sitzung des Umwelt- und Verkehrsausschusses am 16.04.2021 als Web-Konferenz mit Livestream ins Internet (BU 2021/049) wurde die gebührenrechtliche Ausgestaltung des neuen Sammel- und Gebührenkonzeptes vorgestellt. Nach intensiver Beratung wurden die entsprechenden Beschlussanträge zurückgestellt und die Betriebsleitung beauftragt, einzelne Aspekte nochmals näher darzustellen.

Zwischenzeitlich liegen auch die Ergebnisse der im Frühjahr durchgeführten Behälterumfrage bei den Haushalten und Gewerbebetrieben vor. Bemerkenswert

dabei ist, dass der ohnehin erwartete Trend von den großen Tonnen hin zu kleineren, noch deutlicher ausfällt. Ging die Betriebsleitung für die neue 60 Liter-Tonne bislang von einem Anteil von 50 Prozent aus, so haben sich tatsächlich über 60 Prozent der Befragten für das nunmehr kleinste Gefäß entschieden.

Durch diese Entwicklung würde auch die für das Jahr 2022 prognostizierte Restmüllmenge noch einmal um 2.500 Tonnen sinken. Mit dann prognostiziert nur noch 38.500 Tonnen Haus- und Sperrmüll reduzieren sich die Kosten für die Müllverbrennung um weitere rund 500.000 Euro pro Jahr, was zu einer Reduzierung des Gesamtaufwandes führt. Durch diese Entwicklung ergeben sich noch geringfügige Änderungen bei der Höhe der Jahres- und Leerungsgebühr.

Die zuletzt aus dem Gremium aufgeworfenen Fragen zu den Eckpunkten der anstehenden Gebührenkalkulation wurden nochmals näher betrachtet und, soweit rechtlich relevant, auch juristisch vertieft. Die Ergebnisse werden nachfolgend erläutert:

1. Auflösung von Pensions- und Beihilferückstellungen

Für die konkrete Gebührenkalkulation 2022 hat die Betriebsleitung die Auflösung der bis zum 31.12.2021 angesammelten Pensions- und Beihilferückstellungen in Höhe von voraussichtlich insgesamt rund 7,4 Millionen Euro vorgeschlagen. Nach dem neuen Eigenbetriebsrecht müssen diese innerhalb von 15 Jahren einmalig oder in gleichen Jahresraten aufgelöst werden. Mit der ursprünglich erst ab dem Jahr 2023 eingeplanten Auflösung könnte bereits im Jahr 2022 begonnen werden.

Voraussetzung hierfür ist, dass der Abfallwirtschaftsbetrieb bereits zum 01.01.2022 auf das neue Eigenbetriebsrecht umstellt. Das neue Eigenbetriebsgesetz schreibt die Umstellung spätestens zum Beginn des Wirtschaftsjahrs 2023 verbindlich vor, eine frühere Umstellung ist aber möglich. Mit der Umstellung ändern sich unter anderem Anwendungen für den Erfolgsplan. Darüber hinaus sind neue, bisher im Eigenbetriebsrecht nicht geforderte Übersichten, wie beispielsweise ein Liquiditätsplan zu erarbeiten. Die Finanzprogramme des AWB können bisher die neuen Muster noch nicht abbilden und diese sind daher bei einem früheren Umstieg manuell zu erarbeiten. Deshalb war ursprünglich der Umstieg auf das neue Eigenbetriebsrecht erst zum 01.01.2023 geplant.

Über weitere Anpassungsbedarfe, die sich aus dem Eigenbetriebsrecht ergeben, wird die Betriebsleitung dem Ausschuss für Umwelt und Verkehr voraussichtlich in der Sitzung am 27.09.2021 näher informieren. Sollten sich daraus notwendige Änderungen für die Betriebssatzung des AWB ergeben, würden diese nachgelagert in die Gremien eingebracht.

Um größere Gebührensprünge - insbesondere nach der vollständigen Auflösung der Rückstellungen - zu vermeiden, empfiehlt die Betriebsleitung diese über einen Zeitraum von vier Jahren (2022 bis 2025) mit voraussichtlich jährlich 1,85 Millionen Euro aufzulösen. Bei dieser Variante würde die Gebührenerhöhung für die am häufigsten auftretende Fallkonstellation (Zwei- bis Dreipersonenhaushalt, 120 Liter-Tonne, 14-täglicher Leerungsrhythmus) im Jahr 2022 bei 32 Prozent liegen (unverändertes Abfallverhalten vorausgesetzt). Gegenüber der in der

Behälterumfrage ursprünglich genannten Gebührenprognose von 46 Prozent (ebenfalls unverändertes Abfallverhalten vorausgesetzt), eine deutliche Entlastung.

Mit Ablauf des Jahres 2025 wären die Rückstellungen zwar aufgebraucht, wodurch finanzielle Spielräume für die folgenden Jahre entfallen würden. Allerdings gilt ab diesem Zeitpunkt der im Entsorgungsvertrag für das Müllheizkraftwerk vertraglich vereinbarte, um rund 30 Prozent geringere Verbrennungspreis und entlastet dadurch den Gebührenhaushalt.

2. Kostenaufteilung zwischen Jahres- und Leerungsgebühr

Der Landkreis Göppingen hat sich bislang für eine leistungsorientierte Gebührenbemessung entschieden. Sowohl die personengebundene Jahresgebühr als auch die Bemessung der Gebühren nach der Gefäßgröße und der Leerungshäufigkeit sind leistungsorientierte Gebührenmaßstäbe. Diese haben den entscheidenden Vorteil, dass bei der Ermittlung der Kosten, die in die Gebührenkalkulation eingestellt werden, nicht zwischen verbrauchsunabhängigen und verbrauchsabhängigen Kosten unterschieden werden muss (vgl. BU 2020/003).

Gelten für beide Gebührenbestandteile leistungsbezogene Gebührenmaßstäbe, bestehen für die Verteilung der Gesamtkosten der Abfallentsorgung auf die Jahresgebühr und die Leerungsgebühren keine über die allgemeinen Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes hinausgehenden rechtlichen Vorgaben. Auf alle Fälle sollten die Leerungsgebühren die kompletten Kosten für die Restmüllentsorgung umfassen, um in Abhängigkeit der Leerungsanzahl auch einen Lenkungseffekt hinsichtlich der Reduzierung des Restmülls zu erzielen.

Für relativ hohe Leerungsgebühren und damit die Deckung eines großen Teils der Kosten der Restmüllentsorgung über die Erhebung der Leerungsgebühren für die Restabfallbehälter spricht, dass damit ein starker Anreiz geschaffen wird, den Abfall sorgfältig zu trennen und Restabfall zu vermeiden. Daher empfiehlt die Betriebsleitung, die erstmals für das Jahr 2018 vom Kreistag beschlossene Kostenaufteilung zwischen Jahres- und Leerungsgebühr im Verhältnis von 40:60 beizubehalten.

Anders als bei einer Kombination von Jahres- und Leerungsgebühr, bei der die Kostenaufteilung vergleichsweise flexibel erfolgen könnte, müssten bei einer Aufteilung zwischen Grund- und Leerungsgebühr alle finanziellen Aufwendungen in fixe und variable Kosten aufgeteilt und konkret der jeweiligen Teilgebühr zugeordnet werden.

Die Betriebsleitung hat überschlagsweise die Fix- und die variablen Kosten der Prognoseberechnung für das Jahr 2022 ermittelt. Demnach liegen die Fixkosten im Jahr 2022 in einer Größenordnung von rd. 5,4 Millionen Euro, die variablen Kosten bei 16,0 Millionen Euro. Das Verhältnis zwischen Grund- und Leerungsgebühr würde demnach bei zirka 25:75 liegen. Dadurch würde sich gegenüber dem o.g. Verhältnis zwischen Jahres- und Leerungsgebühr eine Kostenverschiebung hin zur Leerungsgebühr ergeben. Es würden bei einer solchen Verteilung insbesondere Haushalte mit Inkontinenzfällen, die trotz guter Abfalltrennung ihren Restmüllanfall nicht wirklich reduzieren können, zusätzlich belastet. Auch würden mit einer hohen

Leerungsgebühr der Anreiz für Fehlwürfe oder die Entsorgung von Restabfall als wilder Müll verstärkt (letzterer Punkt war in der bisherigen Diskussion den Städten und Gemeinden im Landkreis ein besonderes Anliegen).

3. Ausgestaltung der haushaltsgrößenabhängigen Jahresgebühr

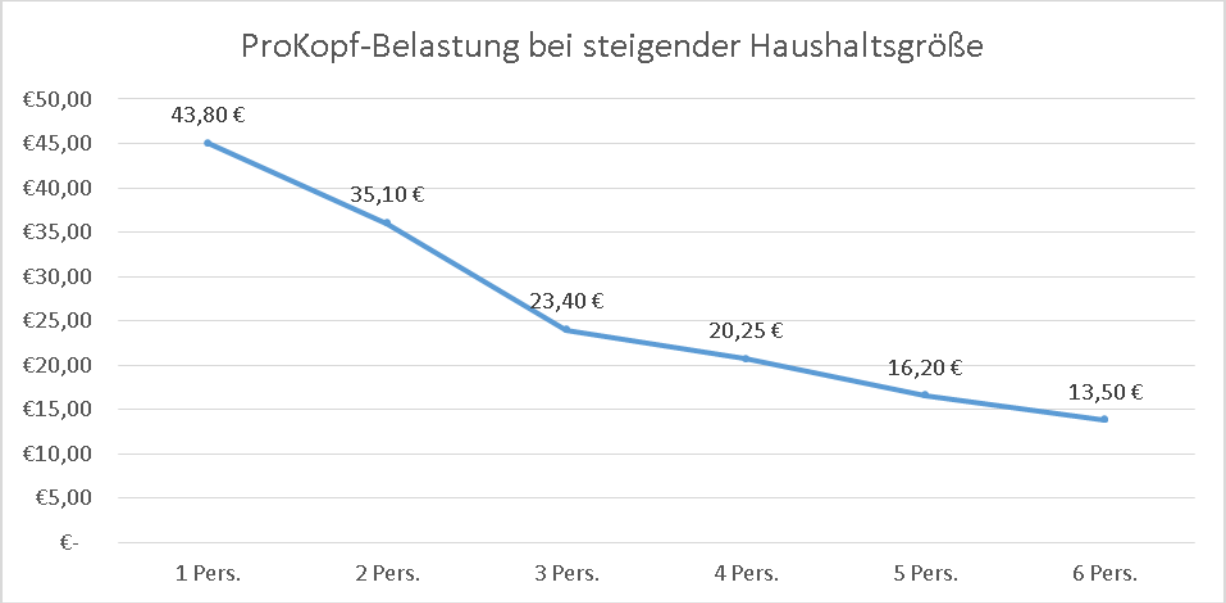
Da bei der Bemessung der Abfallgebühren - anders als beispielsweise bei der Wasserversorgung - auf keinen Wirklichkeitsmaßstab zurückgegriffen werden kann, ist es nach der Rechtsprechung zulässig, für die Erhebung von Abfallgebühren auf einen Wahrscheinlichkeitsmaßstab zurückzugreifen. Als zulässige Wahrscheinlichkeitsmaßstäbe sind sowohl personen- als auch gefäßbezogene Kriterien anerkannt. Der im Landkreis Göppingen seit vielen Jahrzehnten etablierte personengebundene Jahrestarif, bei dem die Abfallgebühren nach der zu einem Haushalt gehörenden Personenanzahl bemessen werden, beruht auf der wissenschaftlich basierten Annahme, dass in einem Haushalt die Menge des angefallenen Abfalls von der Zahl der Haushaltsangehörigen abhängt. Es dürfte unbestritten sein, dass bei gleicher Lebens- und Konsumgewohnheit zwei Personen mehr Abfall verursachen als nur eine von ihnen, wobei der Abfallanteil nicht linear, sondern degressiv steigt.

Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg verlangt daher auch in seiner ständigen Rechtsprechung, dass bei der Wahl des personengebundenen Jahrestarifs die Gebühren degressiv zu staffeln sind. Die Entscheidung über das Ausmaß der Degression liegt dabei weitgehend im Ermessen des Satzungsgebers, also des Landkreises. In seinen Entscheidungen orientiert sich allerdings das Gericht an mehreren Untersuchungen des Abfallaufkommens in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße.

Daher ist bei der Anwendung des personengebundenen Jahrestarifs eine Staffelung der Gebühren nach sozialen Kriterien, insbesondere zur bewussten Entlastung großer Familien nicht zulässig. Der Gleichheitssatz gebietet es, bei gleichartig beschaffenen Leistungen die Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze in den Grenzen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit so zu wählen und zu staffeln, dass sie unterschiedlichen Ausmaßen in der erbrachten Leistung Rechnung tragen, damit die verhältnismäßige Gleichheit unter den Gebührenschuldnern gewahrt bleibt. Eine Staffelung der Gebühren nach sozialen oder einkommensabhängigen Gesichtspunkten widerspräche diesen Grundsätzen, da sie weder kosten- noch leistungsbezogen wäre.

Haushalte mit großer Personenzahl werden bereits automatisch durch die degressive Staffelung der Gebühren entlastet. Diese hat zur Folge, dass sich die auf jede Person eines Haushalts entfallende Gebührenbelastung bei steigender Haushaltsgröße reduziert.

Nach den vorläufigen Kalkulationszahlen für das Jahr 2022 und unter Berücksichtigung der oben erwähnten geringeren Verbrennungskosten würde unter Berücksichtigung der unter II. Punkt 1 von der Betriebsleitung empfohlenen Auflösung der Rückstellungen die Jahresgebühr für einen Einpersonenhaushalt 43,80 Euro betragen.



Für den Zweipersonenhaushalt läge die Jahresgebühr bei 70,20 Euro. Umgerechnet auf jede Person des Haushalts würde die Gebührenbelastung bei 35,10 Euro liegen und wäre damit 8,70 Euro günstiger als beim Einpersonenhaushalt. Beim Dreipersonenhaushalt wäre die Jahresgebühr ebenfalls 70,20 Euro, was zu einer Gebührenbelastung pro Person von 23,40 Euro führen würde. Sie liegt um 11,70 Euro unter der Pro-Kopf-Belastung eines Zweipersonenhaushaltes.

Beim Vier- oder Mehrpersonenhaushalt würde die Jahresgebühr 81,00 Euro betragen. Pro Person des Vierpersonenhaushaltes entspricht dies einer Gebührenbelastung von 20,25 Euro. Diese Gebührenbelastung nimmt mit steigender Zahl der Haushaltsangehörigen stetig ab.

Hierbei spricht sich die Betriebsleitung insbesondere für die Beibehaltung der Staffelung der bisherigen Haushaltsgrößen aus, gerade die Stufe der Zwei- bis Dreipersonenhaushalte. Damit käme es in einem Zweipersonenhaushalt mit der Geburt eines Kindes nicht direkt zu einer höheren Jahresgebühr.

Um den sich aus der Degression ergebenden Entlastungseffekt zu verstärken, könnte in die Jahresgebühr grundsätzlich auch ein vergleichsweise geringer „Grundgebührenanteil“ eingerechnet werden, der für alle Haushalte gleich hoch wäre. Mit der Erhebung einer Grundgebühr werden die Kosten der kommunalen Abfallentsorgung abgegolten, die unabhängig vom Maß der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung der Abfallentsorgung entstehen, sogenannte Vorhaltekosten. Dadurch wäre es möglich, einen bestimmten Sockelbetrag zu ermitteln, der für alle Haushalte in gleicher Höhe anfällt. Wird dieser Sockelbetrag in alle Jahresgebühren in gleicher Höhe eingerechnet, führt dies tendenziell zu einer Erhöhung der Jahresgebühren bei den Haushalten mit geringer Personenzahl und entsprechend zu einer weiteren Entlastung von größeren Haushalten.

Ein solcher Fixkostenbetrag pro Haushalt entsteht beispielsweise durch die Kosten für die Erstellung und Versendung des Gebührenbescheids. Wird dieser Sockelbetrag als Basisbetrag für die Jahresgebühr errechnet, wäre er pro Haushalt unabhängig von der Zahl der dem Haushalt angehörenden Personen gleich hoch. Er würde deshalb den Einpersonenhaushalt relativ gesehen stärker belasten als den Mehrpersonenhaushalt.

Ein solcher Sockelbetrag würde aus Sicht der Betriebsleitung jedoch das Gebührensystem unnötig komplizieren und neue Ungerechtigkeiten – beispielsweise für alleinstehende Seniorinnen und Senioren – erzeugen. Deswegen sollte auf einen zusätzlichen Sockelbetrag in der Jahresgebühr verzichtet werden, zumal der bisherige Degressionseffekt zwischen Ein- und Mehrpersonenhaushalten schon heute relativ hoch ist und bereits soziale Aspekte abbildet.

4. Mindestbereitstellungsanzahl

Verschiedene Urteile von baden-württembergischen Verwaltungsgerichten (u.a. des Verwaltungsgerichts Stuttgart) haben die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung für Mindestleerungen unabhängig von ihrer Inanspruchnahme bestätigt. Dabei lag die Spanne zwischen sechs und zwölf Mindestleerungen pro Jahr. Somit dürfte die bislang vom Kreistag beschlossene Anzahl von zehn Leerungen unkritisch sein.

Allerdings hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg bereits im Jahr 2004 in einem Normenkontrollurteil festgestellt, umweltbewusste Bürger könnten durchaus so leben, dass weniger als zehn Liter Restabfall pro Person und Woche anfielen. Vor dem Hintergrund, dass in den vergangenen fast 20 Jahren die Trennpflichten weiter gestiegen sind, geht die Wissenschaft mittlerweile von einer Sammelmenge von sechs Litern pro Person und Woche aus.

Bei der bislang beschlossenen Anzahl von zehn Mindestleerungen kommen Haushalte mit mindestens zwei Personen auf ein Jahresvolumen von etwas mehr als 600 Liter. Bei Nutzung einer 60 Liter-Tonne reichen demnach zehn Leerungen aus.

5. Gebührenhöhe für Zusatzleerungen

Aus dem Ausschuss wurde angeregt, für Zusatzleerungen eine andere Leerungsgebühr festzusetzen als für die Mindestleerungen selbst. Offen war dabei, ob die Gebühr für die Zusatzleerungen höher oder niedriger sein soll. Rechtlich gibt es jedoch gewisse Unterschiede bei der Betrachtungsweise.

Zusatzleerungen zu einem niedrigeren Gebührentarif als die Mindestleerungen anzubieten, wäre nur dann zulässig, wenn im Rahmen der Kalkulation dargelegt werden könnte, dass die Zahl der Leerungen, die über die Mindestleerungen hinausgehen, zu geringeren Kosten durchgeführt werden können, als die Mindestleerungen selbst. Da ein solcher Nachweis allerdings nicht gelingen dürfte, müssten nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz Sonderleerungen zum gleichen Gebührensatz wie die Mindestleerungen abgerechnet werden.

Eine höhere Gebühr für Zusatzleerungen ließe sich zwar grundsätzlich etwas leichter begründen, da sich daraus die gesetzlich geforderten nachhaltigen Anreize zur Vermeidung und Verwertung sowie zur Abfalltrennung ergeben. Eine lenkende Wirkung läge allerdings nur dann vor, wenn die Zahl der Mindestleerungen bezogen auf die bereitgestellten Gefäßgrößen für alle Haushalte angemessen und ausreichend sind, damit mit teureren Zusatzleerungen ein zulässiger Lenkungseffekt erreicht wird. Dies zu belegen dürfte jedoch schwerfallen, da den Haushalten nicht bindend eine Mindestbehältergröße vorgegeben wird. Steht den Benutzern die Wahl der Größe der Abfallbehälter frei, kann nicht dargelegt werden, dass mit einer „teureren“ Leerungsgebühr für Zusatzleerungen ein Effekt der Abfallvermeidung, Abfallverwertung oder Abfalltrennung erreicht wird.

6. Freiwillige Unterstützung für Windelhaushalte

Am 04.05.2021 (BU 2021/043) hat der Ausschuss zudem in einer öffentlichen Videokonferenz über eine mögliche finanzielle Entlastung von Haushalten mit Windelanfall beraten. Eine daraufhin gebildete Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern aus allen Kreistagsfraktionen soll dazu Vorschläge erarbeiten. Die Gruppe hat bislang zweimal getagt. Beschlussreife Lösungsvorschläge könnten bis zur nächsten Ausschusssitzung am 27.09.2021 vorliegen. Da eine Entlastung der Abfallgebühren nach sozialen Gesichtspunkten eine Freiwilligkeitsleistung des Landkreises darstellt und somit ohnehin nicht über den Gebührenhaushalt finanziert werden darf, können entsprechende Lösungen von der weiteren Gebührenkalkulation zeitlich unabhängig betrachtet werden.

III. Handlungsalternative

Abweichend von den unter I. vorgeschlagenen Beschlüssen wären Abweichungen insbesondere bei der Auflösung der Pensions- und Beihilferückstellungen sowie der bei der künftigen Gebührenstruktur, beispielsweise durch eine Umstellung auf eine Grundgebühr anstelle der bisherigen personenbezogenen Jahresgebühr möglich.

Die Auswirkungen sind beschrieben und werden von der Betriebsleitung nicht befürwortet.

IV. Finanzielle Auswirkungen / Folgekosten

Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Auflösung der Pensions- und Beihilferückstellungen auf vier Jahre würde in diesem Zeitraum die Gebühren um 1,85 Millionen Euro jährlich entlasten und bei einem Zwei- oder Dreipersonenhaushalt mit einer 120 Liter-Tonne im 14-täglichen Leerungsrhythmus die Gebührenerhöhung im Jahr 2022 von 45 auf 37 Prozent senken (unverändertes Abfallverhalten vorausgesetzt).

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	☒	☐	☐	☐	☐
Zukunft der Energienutzung	☒	☐	☐	☐	☐
Kundenorientierung	☒	☐	☐	☐	☐
Außenwirkung	☒	☐	☐	☐	☐
	☐	☐	☐	☐	☐

gez.
Edgar Wolff
Landrat