

**Vorlage
für die Sitzung der Deputation
für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (S)
am 12. Januar 2012**

**Überprüfung der Gebührenordnung für die Benutzung der öffentlichen Abfall-
entsorgung in der Stadtgemeinde Bremen**

A) Sachdarstellung

Veranlassung

Die Deputation für Umwelt und Energie (S) wurde in der Sitzung am 11.02.2010 darüber informiert, dass die Gebührenordnung für die Benutzung der öffentlichen Abfallentsorgung in der Stadtgemeinde Bremen (im Weiteren: Gebührenordnung) einer Überprüfung unterzogen wird. Die Gebührenordnung ist vor über 15 Jahren in Kraft getreten. Veränderungen in den abfallwirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen spiegeln sich in der derzeitigen Gebührenordnung nicht ausreichend wider.

Auch die den Gebühren zugrunde liegende Kostenstruktur hat sich durch Veränderungen in den Abfallströmen stark gewandelt. Der Restmüll als Bezugsgröße für die Abfallgebühr ist seit 1996 um 24 % zurückgegangen, während gleichzeitig die Getrennsammlung von Wertstoffen qualitativ und quantitativ deutlich ausgeweitet wurde.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und der Gebührengerechtigkeit, aber auch im Hinblick auf die Modernisierung der kommunalen Abfallwirtschaft und zwischenzeitlich erfolgte Rechtsprechung ist die Gebührenordnung deshalb überprüft, weiterentwickelt und an den aktuellen Stand abfallwirtschaftlicher Erfordernisse angepasst worden. Dabei sind insbesondere auch die Anforderungen an einen degressiven Gebührenmaßstab berücksichtigt worden. Wegen der Komplexität des Themas ist hierzu das renommierte INFA-Institut, Ahlen, mit herangezogen worden.

Am 08. Dezember 2011 hat die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie den Wirtschaftsplan des SV Abfall einstimmig (Vorlage-Nr.:18/29 (S)) verabschiedet und zur Kenntnis genommen, dass für den Gebührenbedarfszeitraum 2013 bis 2015 ein Gebührenmehrbedarf in Höhe von 3.614

TEUR (2013), 8.343 TEUR (2014) und 9.634 TEUR (2015) und damit eine Anpassungsnotwendigkeit von 15 % gegenüber 2011 besteht.

Derzeitige Systematik der Gebührenordnung

Die Gebührenordnung basiert auf einer gefäßbezogenen Systemgebühr mit der Vorgabe eines Vorhaltevolumens von 30 Liter pro Person. Mit der Restabfallgebühr werden insbesondere auch folgende Leistungen abgegolten: die Bio- und Papiertonne, die Gartenabfallentsorgung, die Sperrmüllabholung (1x pro Haushalt und Jahr), die Schadstoffsammlung, die Nutzung der Recycling-Stationen, die Abfallberatung und der Kundenservice sowie die Entsorgung von unzulässigen Abfallablagerungen.

Für die Gefäßklassen 60 bis 240 Liter werden bis zu 26 Leerungen pro Jahr (14-tägiger Leerungsrhythmus) angeboten. Die Gebührenordnung sieht eine Mindestleerungszahl von 20 Leerungen pro Jahr vor, für die eine Gebühr zu entrichten ist. Eine Ausnahme ist der 1-Personenhaushalt mit einem eigenen 60-Liter-Gefäß, für den 17 Mindestleerungen vorgegeben sind. Die tatsächliche Leerungszahl wird beim Schüttvorgang an den Müllfahrzeugen über ein Identssystem erfasst. Über die Mindestleerungszahl hinausgehende Zusatzleerungen werden mit einer Gebühr belegt und einmal im Jahr mit den Gebührenschuldern abgerechnet.

Für die Gefäßklassen 770 und 1.100 Liter gibt es eine wöchentliche Regelleerung, also 52 Leerungen pro Jahr. Das Identssystem (Mindestleerungen und Zusatzleerungen) findet hier keine Anwendung.

Rechtliche Bewertung

Nach § 12 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz sind die Abfallgebühren als Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung zu erheben. Sie sollen nach dem wirtschaftlichen Wert der Benutzung oder Leistung erhoben und nach dem Ausmaß bemessen werden, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung benutzen.

Damit legt das Landesrecht die Grundsätze des Gebührenmaßstabs und der Bemessung fest. Daraus folgen die Anforderungen der leistungsgerechten Gebührenbemessung und der Einhaltung des Äquivalenzprinzips. Beide Aspekte sind aus dem verfassungsrechtlich verankerten Gleichheitsgebot (Art. 3 Grundgesetz) abgeleitet.

Die Einhaltung der leistungsgerechten Gebührenbemessung oder auch Gebührengerechtigkeit beinhaltet, dass jeder Benutzer einer öffentlichen Leistung bei gleicher Art und dem gleichen Umfang der Inanspruchnahme die gleiche Gebühr bezahlt. Das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip fordert ein angemessenes Verhältnis von Leistung und Gegenleistung. Leistungsfremde Anknüpfungspunkte, wie zum Beispiel Einkommens- oder Vermögensverhältnisse der Gebührenschuldner, sind bei Anschluss- und Benutzungszwang, wie er bei der Abfallentsorgung vorliegt, ausgeschlossen.

Die zuvor genannten Regelungen zum Vorhaltevolumen genügen den Anforderungen der Gebührengerechtigkeit und des Äquivalenzprinzips nicht mehr.

Überprüfung der Gebührenordnung

Die Überprüfung der Gebührenordnung und die Ausarbeitung eines modifizierten Gebührensystems erfolgten im Wesentlichen unter den folgenden Gesichtspunkten:

- Rechtssicherheit
- Gebührengerechtigkeit
- Kostendeckung
- Abfallwirtschaftliche Anreize
- Auswirkungen auf die Stadtsauberkeit
- Transparenz
- Demographischer Wandel
- Geringer Verwaltungsaufwand

Feststellung von Anpassungsbereichen

Im Rahmen der Überprüfung sind die folgenden Problembereiche identifiziert worden, die eine strukturelle Überarbeitung der Gebührenordnung erforderlich machen:

- Für Gefäße der Größen 60 bis 240 Liter gilt heute ein Vorhaltevolumen von 30 Liter pro Person, das entspricht in Verbindung mit der Mindestleerungszahl (20 im Jahr) einem tatsächlichen Mindestvolumen von **11,5 Liter pro Person und Woche**. Für die Gefäße der Größen 770 und 1.100 Liter ist ebenfalls ein Vorhaltevolumen von 30 Liter pro Person vorgeschrieben, das entspricht in Verbindung mit der Leerungszahl (52 im Jahr) einem tatsächlichen Mindestvolumen von **30 Liter pro Person und Woche**. Damit wird den Nutzer/-innen der Großgefäße gegenüber den Nutzer/-innen von Kleingefäßen ein 2,6-faches höheres Mindestvolumen vorgeschrieben.
- Für Einpersonenhaushalte mit einem eigenen 60-Liter-Gefäß ergibt sich ein Mindestvolumen von **19,6 Liter pro Person und Woche** gegenüber 11,5 Liter bei einem 2-Personenhaushalt mit einem 60-Liter-Gefäß. Dieser Unterschied war bereits im Jahr 2009 Gegenstand einer Befassung im Petitionsausschuss, der die entsprechende Petition u.a. auch an die städtische Deputation für Umwelt und Energie mit der Bitte um Überprüfung der Gebührenordnung weitergeleitet hat.
- Die derzeitige Einheitsgebühr für Bauabfälle (8 € für eine Menge bis zu 1m³) ist nicht verursachergerecht.

Elemente einer modifizierten Gebührenordnung

Bei der Ausarbeitung einer modifizierten Gebührenstruktur wurden verschiedene Modelle unter den oben genannten Gesichtspunkten und unter besonderer Berücksichtigung der Problembereiche geprüft. Vorausgesetzt wurde, dass die folgenden positiven Elemente der bisherigen Gebührenordnung beibehalten werden sollen:

- die einheitliche Systemgebühr für die Entsorgung von Restmüll, Bioabfall, Sperrmüll, Elektrogeräten, Papier, Schadstoffen und andere Leistungen. Eigene Gebührentatbestände für diese Leistungen sind nicht vorgesehen.
- das Identssystem mit den Elementen Mindestleerungen und Erfassung von Zusatzleerungen im Rahmen der gefäßbezogenen Leistungsgebühr als Anreizsystem zur Abfalltrennung für die Gefäße der Größen 60-240 Liter.
- das bedarfsgerechte Restmüll-Mindestvolumen bei den Gefäßen der Größen 60-240 Liter von 11,5 Liter pro Person und Woche.

Im Folgenden sind die vorgeschlagenen neuen Elemente einer modifizierten Gebührenstruktur aufgeführt:

- Einführung einer haushaltsbezogenen Grundgebühr.

Diese Neuerung soll zu einer Beteiligung aller Gebührenschuldner an den Vorhaltekosten und zu einer gerechteren Verteilung der fixen und variablen Kosten beitragen. Mit der Grundgebühr wird insbesondere der Tatsache Rechnung getragen, dass kleinere Haushalte ein höheres Pro-Kopf-Abfallaufkommen haben und damit höhere Kosten generieren.

Eine Haushaltsgrundgebühr sichert zudem einen stabilen Grundeinnahmeanteil zur Aufrechterhaltung eines Abfallentsorgungssystems und reduziert das Gebührenausrisikofaktor, weil die Anzahl der Haushalte in der Stadtgemeinde im Gegensatz zur Bevölkerungszahl perspektivisch nicht sinkt.

- Das Restmüll- Mindestvolumen bei den Gefäßen der Größen 770/1.100 Liter soll von 30 auf 20 Liter pro Person und Woche reduziert werden.

Damit soll der Anreiz zur getrennten Sammlung und damit zur Reduzierung des Restmüllaufkommens auch bei den Nutzerinnen und Nutzern dieser Gefäßklassen gestärkt werden. Andererseits wird mit dem immer noch höheren Mindestvolumen bei den Großgefäßen gegenüber den Kleingefäßen die geringere Schüttdichte in den Großbehältern berücksichtigt.

- Das Mindestvolumen für 1-Personenhaushalte mit einem eigenen 60-Liter-Gefäß soll durch Reduzierung der Mindestleerungszahl von derzeit 17 auf 13 angepasst werden.

Rechnerisch wäre eine Mindestleerungszahl von 10 vorzugeben, aber mit 13 Leerungen pro Jahr kann eine aus hygienischen Gründen anzustrebende monatliche Leerung der Restmüllbehälter sicher gewährleistet werden.

- Die anderen Herkunftsbereiche (Gewerbe) sollen weiterhin im gleichen Gebührensystem mit einer vergleichbaren Grundgebühr abgebildet werden. Die Vorgaben aus der bundesgesetzlichen Gewerbeabfallverordnung werden berücksichtigt und dabei äquivalent zu den Haushalten eine Mindestinanspruchnahme zum Restabfallbehältervolumen auf der Basis von Einwohnergleichwerten definiert.

Neben diesen Kernelementen einer neu gestalteten Gebührenstruktur, mit denen im Wesentlichen die Aspekte Rechtssicherheit und Gebührengerechtigkeit adressiert werden, werden einige weitere Änderungen vorgeschlagen:

- Die Nutzer/-innen von Restabfallgefäßen der Größen 240 bis 1.100 Liter sollen ein höheres Biogefäßvolumen anfordern können. Damit kann die derzeitige Benachteiligung gegenüber den Nutzer/-innen von kleinen Restmüllgefäßen aufgehoben werden.
- Die Gebührenreduzierung für Haushalte mit 5 Personen und mehr kann entfallen. Mit der Einführung einer haushaltsbezogenen Grundgebühr tritt ein entsprechender Effekt quasi automatisch ein.
- Die Einheitsgebühr für Bauabfälle bis 1 m³ soll durch eine nach Menge gestaffelte, differenzierte Gebühr ersetzt werden. Dies entspricht der tatsächlichen Kostensituation und ist ein häufig geäußelter Wunsch der Bürgerinnen und Bürger.

Im Zuge der Änderung der Gebührenordnung ist zur Herstellung der Kompatibilität auch eine Anpassung des Abfallortsgesetzes erforderlich.

Auswirkungen

Die vorgeschlagene neue Gebührensystematik führt in Abhängigkeit von der Haushaltsgröße und der Gefäßgröße zu Ent- und Belastungen der verschiedenen Gebührenschnidnergruppen. Damit können die Benachteiligungen und Bevorteilungen in der aktuellen Gebührenstruktur korrigiert werden.

Zur Darstellung dieser Veränderungen sind vom INFA-Institut beispielhafte Modellrechnungen auf der Basis der dargestellten Änderungen in der Gebührenordnung durchgeführt worden. Der im Wirtschaftsplan 2012-2013 dargestellte Gebührenmehrbedarf ab 2013 (siehe Vorlage Nr. 18/29 (S) Wirtschaftsplan. 2012-2013 des SVAbfall) ist in diesen vorläufigen Berechnungen bereits berücksichtigt, um die Effekte auf die Gebühren im alten und im vorgeschlagenen neuen System wirklichkeitsnah darstellen zu können.

Für die Nutzer/-innen von Individualgefäßen 60-240-Liter kann bei Ausnutzung der Mindestleerungszahl, also bei einem Restmüllvolumen von 11,5 Liter pro Person und Woche, die folgende Gebührenentwicklung prognostiziert werden:

- Bei den 1-Personenhaushalten mit eigenem 60-Liter-Gefäß verändert sich die Gebühr von derzeit 93,00 Euro auf ca. 105,00-120,00 Euro pro Jahr.
- Bei den 2-Personenhaushalten mit einem 60-Liter-Gefäß und einer Gebühr von derzeit 130,20 Euro steigt die Gebühr auf ca. 140,00-155,00 Euro pro Jahr.
- Bei den 4-Personenhaushalten mit einem 120-Liter-Gefäß bleibt die bisherige Gebühr von 226,80 Euro mit ca. 215,00-225,00 Euro pro Jahr etwas unter den derzeit gültigen Sätzen.

Für die Nutzer/-innen von Großbehältern 770 und 1.100 Liter kann bei Ausnutzung der Reduzierung des Restmüllvolumens von 30 Liter auf 20 Liter pro Person und Woche (sog. Sparmodell) die folgende Gebührenentwicklung prognostiziert werden. Die Modellrechnungen fußen auf der Voraussetzung, dass die Wohnungsunternehmen die Gebühren nicht nach einem m² -Maßstab, sondern nach den Regeln der Gebührenordnung pro Person und zukünftig auch pro Haushalt auf die Mietparteien umlegen.

- Bei den 1-Personenhaushalten, die einen 1.100-Liter-Behälter mitnutzen, steigt die Gebühr von derzeit 50,00 Euro auf ca. 75,00-85,00 Euro pro Jahr.
- Bei den 2-Personenhaushalten, die einen 1.100-Liter-Behälter mitnutzen, erhöht sich die Gebühr von derzeit 100,00 Euro auf ca. 110,00-120,00 Euro pro Jahr.
- Bei den 4-Personenhaushalten, die einen 1.100-Liter-Behälter mitnutzen, kann die Gebühr von derzeit 200,00 Euro auf ca. 175,00-190,00 Euro pro Jahr sinken.

Für die Nutzer/-innen von Großbehältern, die weiterhin 30 Liter Restmüllvolumen und nicht das Spar-Modell nutzen, kann die folgende Gebührenentwicklung prognostiziert werden:

- Bei den 1-Personenhaushalten ergibt sich eine Gebühr von ca. 90,00-110,00 Euro pro Jahr.
- Bei den 2-Personenhaushalten ergibt sich eine Gebühr von ca. 140,00-155,00 Euro pro Jahr.
- Bei den 4-Personenhaushalten ergibt sich eine Gebühr von ca. 230,00-245,00 Euro pro Jahr.

An diesen Beispielen zeigt sich, dass es entscheidend auf die Mitwirkung der Vermieter und auf das jeweilige Umlagesystem ankommt, um die positiven Effekte aus der neuen Gebührenordnung wirksam werden zu lassen.

Der Anreiz zur Mülltrennung und damit zur ökologisch gewollten Reduzierung der Restmüllmenge bleibt bei der Einführung eines zweistufigen Gebührensystems insgesamt erhalten.

Für die tatsächlichen Gebührensätze ab dem Jahr 2013 müssen noch die Daten über die genaue Anzahl der Haushalte und eine nach Gefäßgrößen differenzierte Schüttdichteanalyse ermittelt werden und zeitnah in die obligatorische Gebührenkalkulation einfließen.

Weiteres Vorgehen

Die hier vorgeschlagenen Elemente einer neuen Gebührenstruktur sollen im 1. Quartal 2012 den betroffenen Interessengruppen vorgestellt und im Dialog erörtert werden. Angesprochen werden unter anderem die Wohnungsbaugesellschaften, der Deutsche Mieterbund, Haus & Grund und die Verbraucherzentrale. Dabei sind vor al-

lem auch Vorschläge zu erarbeiten, wie die Mieter/-innen über die Neuerungen informiert werden und wie sie durch entsprechende Hinweise zum Mülltrennen und Müllvermeidung angehalten werden können. Insbesondere wird es darum gehen, die Wohnungsbaugesellschaft und Vermieter zu bewegen, das sog. „Sparmodell“ zu nutzen.

In diesen Diskussionsprozess soll auch die geplante Ausweitung und Verbesserung der getrennten Sammlung von Wertstoffen, Bioabfällen und Sperrmüll einfließen. Mit diesen Maßnahmen sollen insbesondere den Bewohner/-innen im Geschosswohnungsbau, die überwiegend Restabfall-Großbehälter nutzen, unterstützende Angebote zum Einsparen von Restmüll gemacht werden.

Unter Berücksichtigung dieses Diskussionsprozesses wird die Änderung der Gebührenordnung und des Abfallortsgesetzes konkretisiert. Die städtische Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie wird dann im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens mit dem Gesetzentwurf begrüßt. Hierbei werden auch die konkreten Gebührensätze unter Berücksichtigung des Anpassungsbedarfs benannt.

B) Beschlussvorschlag

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.