

Beschlussvorlage Nr. 113/2013

Fachbereich 42

öffentlich

25.04.2013

Betreff: Stellungnahme der Stadt Garbsen zu der beabsichtigten Umstellung des Gebühren- und Abfuhrsystems der Abfallentsorgung in der Region Hannover

Beratungsfolge	verhandelt am:	TOP	Beschluss		
			ja	nein	Enthalt.
Wirtschafts- und Finanzausschuss	30.04.2013	8			
Verwaltungsausschuss	02.05.2013	11.1			
Rat	06.05.2013	12.1			

Finanzielle Auswirkungen

ja

nein

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Garbsen spricht sich gegen die von der Region Hannover beabsichtigte Umstellung des Abfallgebühren- und Abfuhrsystems entsprechend der Beschlussdrucksache Nr. 0886 (III) vom 22.03.2013 aus. Die Resolution der CDU/FDP-Gruppe vom 09.02.2013 wird zum Beschlussbestandteil erklärt.

Der Rat der Stadt Garbsen bittet die Region Hannover, das Konzept unter Berücksichtigung folgender Eckpunkte zu überarbeiten:

- 1. Die bewährte Sackabfuhr für Restabfälle muss ohne die vorgesehenen Einschränkungen erhalten bleiben. Das vorgeschlagene „Konsensmodell“ der Regionsverwaltung entspricht diesen Erwartungen nicht.**

Die zunächst von der Regionsverwaltung und dem Abfallwirtschaftsbetrieb Aha vorgesehene Abschaffung der Sackabfuhr wurde nach zahlreichen Protesten in den Umlandgemeinden aufgegeben. Mit der modifizierten **Beschlussdrucksache Nr. 0886 (III)** sollte ein Konsensvorschlag unterbreitet werden, der aber die Sackabfuhr tatsächlich nicht als Dauerlösung ermöglicht.

Vielmehr beinhaltet die vorgeschlagene Grundsatzentscheidung (Beschlussvorschlag) nur eine

- **Übergangsregelung** (*Restabfallsäcke werden nur befristet bis zur Aufstellung eines Behälters durch Aha zur Verfügung gestellt, siehe Ziffer 3 der Beschlussvorschlages*) und eine
- **Ausnahmeregelung** (*Restabfallsäcke können auf Antrag beibehalten werden, insbesondere in den Fällen, bei denen die Aufstellung eines Behälters aufgrund örtlicher Gegebenheiten nicht möglich ist, Ziffer 4).*

Der geforderte Nachweis, dass die Aufstellung eines Behälters „*aufgrund örtlicher Gegebenheiten nicht möglich ist*“, dürfte von einem Grundstückseigentümer gegenüber dem Abfallwirtschaftsbetrieb Aha in der Praxis kaum zu erbringen sein. Technisch ist die Aufstellung eines Restabfallbehälters grundsätzlich auf jedem bebauten Grundstück möglich.

Die Ankündigung, die Sackabfuhr weiterhin als Dauerlösung anbieten zu wollen, findet in der bisherigen Formulierung des Beschlussvorschlages, Ziffer 4, tatsächlich noch keine Berücksichtigung. Vielmehr hat die aktuelle Beschlussvorlage nach wie vor den Ausstieg aus der Sackabfuhr für Restabfälle zur Konsequenz. Daher kann derzeit auch nicht ernsthaft von einem „Konsensmodell“ gesprochen werden.

Eine andere Beurteilung wäre erst dann möglich, wenn entsprechend den Ankündigungen und Presseerklärungen (u.a. „Der Sack bleibt dauerhaft erhalten“, Interview mit der Aha-Geschäftsführerin, Calenberger Zeitung vom 17.04.2013) eine veränderte Beschlussdrucksache vorgelegt würde.

Dazu gehörte dann auch ein konkreter Vorschlag für eine Satzungsregelung, wie die Sackabfuhr als Dauerlösung erhalten bleiben kann. In einer veränderten Beschlussdrucksache wäre aus Sicht der Stadt Garbsen klarzustellen, dass dem Antrag des Grundstückseigentümers für eine Dauerlösung „bedingungslos“ entsprochen wird, also ohne den in der Praxis kaum zu führenden Nachweis, dass die Aufstellung einer Tonne auf dem Grundstück technisch nicht möglich ist.

Mit den bisher vorgesehenen Einschränkungen wird entgegen den Ankündigungen von Aha der Restabfallsack aber tatsächlich nach einem Übergangszeitraum von wenigen Jahren abgeschafft. Eine zeitliche Befristung für die Beibehaltung von Restabfallsäcken und Ausnahmeregelungen, die in der Praxis von einem Antragsteller nicht nachgewiesen werden können, werden von der Stadt Garbsen abgelehnt.

Aufgrund der Erfahrungen in Garbsen mit dem bewährten System und des hinreichend deutlichen Bürgervotums (siehe online- Bürgerdialog auf der Homepage der Stadt und Ergebnisse der Einwohnerversammlung am 12. März 2013) spricht sich der Rat der Stadt für die dauerhafte Beibehaltung der Sackabfuhr für Restabfälle aus.

Sofern die Region Hannover das Bürgervotum für den Erhalt der Sackabfuhr im Umland der Landeshauptstadt bezweifelt, empfiehlt die Stadt Garbsen der Regionsversammlung, vor einer weitreichenden Grundsatzentscheidung eine **Bürgerbefragung nach § 35 NKomVG** durchzuführen.

Die Stadt Garbsen ist bereit, eine Bürgerbefragung zu diesem Zweck organisatorisch und personell zu unterstützen.

2. Die von Aha angegebenen Mehrkosten von 20 Mio. € für die Umstellung auf ein „Zwei-System-Modell“ (Sack + Tonne im Umland) entsprechend des „Konsensmodells“ sind nicht erforderlich. Eine Gebührenerhöhung aufgrund dieser unnötigen Zusatzbelastung wird daher abgelehnt.

Die Umstellung des Gebühren- und Abfuhrsystems wird von der Region damit begründet, dass nach dem erfolgreichen Normenkontrollantrag gegen die Abfallgebührensatzung aus dem Jahre 2010 Handlungsbedarf bestehe.

Dies erkennt die Stadt Garbsen auch grundsätzlich an.

Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hatte in seinem Urteil vom 12.10.2012, 9 KN 47/10, festgestellt, dass die in der Satzung festgelegte Grundgebühr bei der Abfuhr von Abfallsäcken gleich gegen mehrere Vorschriften des höherrangigen Landes- und Bundesrechts verstößt. Daher war die entsprechende Satzungsregelung durch das OVG für unwirksam zu erklären.

Die Gebührenkalkulation ist daher unverzüglich durch den Zweckverband Aha zu überarbeiten und anschließend ist die Gebührensatzung hinsichtlich der Regelungen zu den Benutzungsgebühren neu zu erlassen. Dies muss noch in diesem Jahr geschehen, damit zu Beginn des nächsten Jahres eine rechtmäßige Satzungsgrundlage für die Erhebung von Abfallgebühren vorliegt.

Aus dieser Rechtsprechung des OVG kann aber nicht abgeleitet werden, dass die bisherige Sackabfuhr für Restabfälle durch ein Tonnensystem ersetzt werden müsste.

Ein „Zwei-System-Modell“ mit Umstellungskosten von 20 Mio. € (nach Angaben von Aha) ist aus Rechtsgründen gar nicht erforderlich, sofern die Region Hannover im Rahmen ihres Organisationsermessens andere, rechtlich durchaus zulässige Konsequenzen aus der Rechtsprechung des OVG ziehen würde.

Die 20 Mio. € Umstellungskosten stellen aus Sicht der Stadt Garbsen eine vermeidbare und daher unnötige Belastung aller Gebührenzahler dar. Tatsächlich kann das im Umland der Landeshauptstadt eingeführte System der Sackabfuhr dauerhaft als Regelsystem beibehalten werden. Mehrkosten für den Gebührenzahler müssen daher erst gar nicht verursacht werden.

3. Die Stadt Garbsen setzt sich für andere Lösungen ein, um dem Bürgerwillen nach Erhalt der Sackabfuhr zu entsprechen und unnötige Kosten für die Umstellung der Abfuhrsysteme zu vermeiden.

Das Urteil des OVG vom 12.10.2012 verlangt ausschließlich eine rechtmäßige Neufestsetzung der Grundgebühr und erfordert nicht eine Umstellung der Abfuhrsysteme.

Um die Rechtsfehler der bisherigen Festlegung der Grundgebühr zu beheben, sind folgende beiden Alternativen rechtlich zulässig und ohne erheblichen Verwaltungsmehraufwand auch machbar.

Letztlich kommt es auf den politischen Willen der Regionsversammlung an, welches Modell im Rahmen ihres Organisationsermessens zur Anwendung kommen soll:

Modell 1:

Aufrechterhaltung der Sack- und Behälterabfuhr in zwei „gebührenrechtlich selbstständigen Einrichtungen“ für Hannover und das Umland

Mit dem OVG-Urteil wurde festgestellt, dass die unterschiedliche Regelung von Grundgebühren für die Sackabfuhr im Umland und die Behälterabfuhr in der Landeshauptstadt bereits deshalb nicht rechtmäßig ist, da die Region die beiden Abfuhrsysteme in einer „einheitlichen öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung“ betreibt:

„Bei den beiden unterschiedlichen Abfuhrsystemen handelt es sich rechtlich nicht um unterschiedliche Leistungen, die eine unterschiedliche Gebührenerhebung rechtfertigen würden“ (a.a.O., Rdnrn. 40 ff.).

Dieser Rechtsfehler bei der Bemessung der Grundgebühr kann nach den Ausführungen des OVG offensichtlich dadurch ausgeräumt werden, dass die Region im Rahmen ihres weiten Organisationsermessens „zwei rechtlich selbstständige Einrichtungen für die Landeshauptstadt Hannover einerseits und für die Umlandgemeinden andererseits“ schafft.

Dies hätte zur Folge, dass innerhalb jeder Einrichtung gesonderte Gebührensätze nach einer getrennten Kalkulation festzulegen wären. Dieser Vorschlag erfordert keine grundlegende Veränderung der technischen Abfuhrsysteme, sondern im Wesentlichen nur eine veränderte betriebliche Kalkulation für zwei getrennte Rechnungskreise.

Dies ist eine lösbare betriebswirtschaftliche Aufgabenstellung. Rechtliche Bedenken bestehen grundsätzlich nicht.

Aus Sicht der Stadt Garbsen sollte die Region Hannover diesen relativ einfachen Weg bereits aus dem Grund gehen, um unverzüglich – d.h. ohne besonderen technischen Aufwand und ohne die Verursachung von umstellungsbedingten Mehrkosten - eine rechtmäßige Gebührensatzung schaffen zu können.

Der durch die beabsichtigte Umstellung der Abfuhrsysteme verursachte erhebliche Aufwand u.a. für die Neuanschaffung von Fahrzeugen und Restabfallbehältern sowie die Einstellung von zusätzlichem Personal könnte damit entfallen. Umstellungsbedingte

Mehrkosten, die in der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen wären, würden nicht anfallen.

Der gegen dieses Modell vorgebrachte Einwand (Beschlussdrucksache 0804 III), nach einer rechtskonformen Neufestlegung der Grundgebühr könnten die Gebühren für Restabfallsäcke eine von den Bürgern nicht mehr akzeptierte Höhe erreichen, überzeugt die Stadt Garbsen nicht:

Nach dem Landesabfallrecht und der Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichtes ist eine Grundgebühr bis zu einer Höhe von 60 % und mehr nicht ausgeschlossen, sofern diese nachvollziehbar begründet wird.

Eine Grundgebühr kann ohne den von Aha angenommenen Verwaltungsaufwand relativ einfach ermittelt werden, wenn die Grundgebühr grundstücksbezogen und nach der auf dem Grundstück zu einem Stichtag gemeldeten Personenzahl bemessen wird (kombinierter Grundstücks- und Personenmaßstab).

Die Ermittlung einer derartigen Grundgebühr verursacht nach Beurteilung der Stadt Garbsen jedenfalls nicht den erheblichen Verwaltungsaufwand, der von Aha angenommen wird. Die Daten für die Bemessung einer Grundgebühr nach dem Grundstücks- und Personenmaßstab sind den Meldebehörden grundsätzlich bekannt.

Mit einer derartigen Grundgebühr kann die Bereitstellung von Restabfallsäcken entsprechend eines in der Satzung festzulegenden Mindestvolumens je Person / Woche verbunden werden. Logistisch dürfte die Bereitstellung von Säcken (beispielsweise über Paketdienste oder Abholung auf den Wertstoffhöfen bzw. kommunalen Bürgerbüros) ebenso unproblematisch machbar sein wie die grundstücksbezogene Anlieferung von Tonnen.

Weitere Restabfallsäcke können dann bei einem individuellen Bedarf, der über das bereitgestellte Mindestvolumen hinausgeht, gegen eine Gebühr erworben werden.

Modell 2:

Fortführung der „einheitlichen öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung“ mit verschiedenen Abfuhrsystemen (Sack im Umland, Tonne in Hannover)

Auch dieses Modell ist rechtlich zulässig und betrieblich machbar.

In diesem Fall ist nach der Rechtsprechung eine einheitliche Grundgebühr unabhängig von dem technischen Abfuhrsystem zu kalkulieren und in der Satzung festzulegen.

Die Grundgebühr kann nach den Bestimmungen des Landesabfallgesetzes in begründeten Fällen auch mehr als 50 % des gesamten Gebührenaufkommens betragen. Das OVG hat in seinem Urteil die bisherige Grundgebühr auch bereits deshalb für unwirksam erklärt, weil es an einer nachvollziehbaren Begründung von Aha für die Höhe der bisherigen Grundgebühr vollkommen gemangelt hat. Deshalb ist eine Orientierung an der bisherigen Höhe der Grundgebühr nicht ausgeschlossen, sofern eine nachvollziehbare Begründung gegeben werden kann.

Aus Gründen der Gleichbehandlung der Gebührenpflichtigen ist dann den Haushalten, die an die Sackabfuhr angeschlossen sind, eine bestimmte Stückzahl von Restabfallsäcken zur Verfügung zu stellen, die dem Mindestbehältervolumen für Restabfall entspricht.

Soweit ein Bedarf über die von Aha zur Verfügung gestellten Säcke entstehen sollte, können im Einzelfall weitere Restabfallsäcke - wie bisher auch - gegen eine Gebühr erworben werden.

4. Zusammenfassung der Stellungnahme der Stadt Garbsen

- Als Konsequenz aus der gerichtlich für unwirksam erklärten Regelung der Grundgebühr ist eine rechtskonforme und nachvollziehbare Gebührenkalkulation für die Sackabfuhr im Umland zu erstellen. Diese liegt bis heute nicht vor.
- Eine Umstellung der technischen Abfuhrsysteme ist rechtlich nicht geboten, von den Bürgern offenkundig nicht gewollt und mit erheblichen Mehrkosten nicht nur in der Umstellungsphase verbunden.

- Die Stadt Garbsen spricht sich für die weitere Beibehaltung des derzeitigen Abfuhrsystems in einer „einheitlichen öffentlichen Abfallentsorgungseinrichtung“ oder in zwei „gebührenrechtlich selbstständigen Einrichtungen“ aus. Für diese Grundsatzentscheidung der Region sind lediglich die Gebührenkalkulation und die Abfallgebührensatzung zu ändern. Eine aufwendige und mit Mehrkosten verbundene Umstellung des Sammelsystems – mit der Folge einer künftigen Gebührenerhöhung - ist derzeit entbehrlich.
- Sofern die Region in späteren Jahren eine Weiterentwicklung der Sammelsysteme plant, muss dem eine frühzeitige und transparente Bürgerinformation mit Darstellung geeigneter Alternativen vorausgehen. Der Abfallvermeidung ist durch geeignete Anreize Vorrang zu geben.



Alexander Heuer

Anlagen (in chronologischer Reihenfolge)

1. Beschlussdrucksache Nr.0886 (III) der Region Hannover vom 22.03.2013 („Konsensmodell)
2. Protokoll der Einwohnerversammlung in Garbsen zum Thema „Neues Abfallsystem der Region“ am 12.03.2013
3. Beschlussdrucksache Nr.0804 (III) der Region Hannover vom 01.03.2013
4. Resolution „Bewährte Sackmüllabfuhr muss erhalten bleiben“, CDU/FDP-Gruppe im Rat der Stadt Garbsen, 09.02.2013
5. Beschlussdrucksache Nr. 0804 (III) der Region Hannover vom 31.01.2013
6. OVG Lüneburg 9.Senat, Urteil vom 12.10.2012, 9 KN 47/10

Stellungnahmen Garbsener Bürger sind online auf der Homepage der Stadt zu finden:
Bürgerdialog, Stichwort: „Abfallsystem der Region: Sack oder Tonne? “

Vorlage und eventuelle Anlagen können eingesehen werden unter:

www.garbsen.de → **Servicelink** → **Ratsinformation** → **Vorlagen** → **Suchbegriff (Vorlagen-Nr.)**