



An den Grossen Rat

19.1838.01

BVD/P191838

Basel, 5. Februar 2020

Regierungsratsbeschluss vom 4. Februar 2020

Ausgabenbericht

Umsetzung des Entsorgungsmonopols bei Gewerbekehricht gemäss VVEA (Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen)

Inhalt

1. Begehren.....	3
2. Ausgangslage.....	3
3. Heutige Situation.....	3
4. Neue Vorlage der VVEA (Monopolvorgabe).....	4
5. Marktsituation.....	4
6. Umsetzungsvarianten	5
7. Auswirkungen der Varianten auf den Betrieb der Stadtreinigung	6
8. Variantenentscheid	6
9. Zeitrahmen	7
10. Finanzielle und personelle Auswirkungen	7
11. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung.....	7
12. Antrag.....	8

1. Begehren

Mit vorliegendem Bericht beantragen wir für die Umsetzung der Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) jährlich wiederkehrend Ausgaben in der Höhe von 1'400'000 Franken zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements.

2. Ausgangslage

Die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) des Bundes wurde weitreichend überarbeitet und trat auf den 1. Januar 2016 in Kraft. Sie löst die Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA) ab. Zur Anwendung dieser Verordnung wurde das BAFU gemäss Art. 46 VVEA verpflichtet, eine Vollzugshilfe zu erarbeiten, die unbestimmte Rechtsbegriffe der VVEA konkretisiert, Fragen zu Umfang bzw. Ausübung des behördlichen Ermessens klärt und eine einheitliche Vollzugspraxis fördern soll. Die Vollzugshilfe, in der viele der in der VVEA enthaltenen Inhalte detailliert erläutert werden, trat auf Anfang 2019 in Kraft.

Die für den Kanton wichtigsten Regelungen der VVEA sind:

1. Genaue Vorgaben für die über die Abfallrechnung zu finanzierenden Abfallfraktionen;
2. Detaillierte Vorgaben für die in die Abfallrechnung aufzunehmenden Kosten;
3. Genaue Vorgaben für die Zuständigkeit der öffentlichen Hand für den nicht-betriebsspezifischen Gewerbekehricht, sogenannte Haushaltsähnliche Abfälle (Monopolvorgabe).

Bezüglich der Abfallrechnung laufen beim Bund noch Abklärungen. Wir beschränken uns deshalb im vorliegenden Bericht auf die Frage nach der Umsetzung der Monopolvorgabe in der Stadt Basel.

Seit dem 1. Januar 2019 gelten nebst Haushalten-Abfällen auch Abfälle, die aus Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen stammen. Deren Zusammensetzung ist mit Abfällen aus Haushalten vergleichbar. Diese gelten als Siedlungsabfälle und fallen unter die Monopolvorgabe.

Für haushaltsähnliche Abfälle aus öffentlichen Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden bleibt die bisherige Praxis unverändert. Diese Abfälle fallen weiterhin in das Entsorgungsmopol des Gemeinwesens, auch wenn die jeweilige öffentliche Verwaltung mehr als 250 Vollzeitstellen umfasst.

Im Folgenden wird skizziert, mit welchen Umsetzungsvarianten der Kanton Basel-Stadt die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) umsetzen kann.

In der Stadt Basel herrscht heute für den nicht-betriebsspezifischen Gewerbekehricht freier Wettbewerb, wobei das Tiefbauamt (Stadtreinigung) neben privaten Anbietern ebenfalls als Anbieter auftritt. Das Gesamtvolumen des nicht-betriebsspezifischen Gewerbekehrichts beläuft sich auf rund 15'000 Tonnen pro Jahr. Davon fallen rund 13'000 Tonnen nach der neuen, in Basel noch nicht umgesetzten Verordnung unter das Monopol der Stadt Basel. Rund 43% dieses Volumens (5'590 Tonnen) wird bereits heute von der Stadtreinigung gesammelt und der Verwertung zugeführt. Die verbleibenden 2'000 Tonnen Abfall zählen nach der neuen Verordnung weiterhin zum freien Markt. Hier beträgt der Marktanteil der Stadtreinigung rund 5% bzw. 100 Tonnen.

3. Heutige Situation

Die heutige Situation in der Stadt Basel für nicht-betriebsspezifischen Gewerbekehricht zeichnet sich durch einen freien Markt aus, in dem die Stadtreinigung neben den privaten Anbietern haushaltsähnliche Abfälle entsorgt.

Aus dem Markt für betriebsspezifische Abfälle hat sich die Stadtreinigung in den letzten Jahren sukzessive zurückgezogen. Bereits die bisherige Verordnung des Bundes übertrug den Gemeinden das Entsorgungsmonopol im Bereich nicht-betriebsspezifischer Abfälle. In Basel-Stadt wurde dies bisher nicht umgesetzt. In den meisten Gemeinden der Schweiz wird der nicht-betriebsspezifische Gewerbekehricht entweder vom Gemeinwesen selber oder von einem konzessionierten Drittanbieter gesammelt und entsorgt, wobei grössere Betriebe oft mit dem Gemeinwesen vereinbarte eigene Konzepte umsetzen.

Die Gewerbekunden der Stadtreinigung melden ihren Bedarf an und die Stadtreinigung leert die bereitgestellten Abfallcontainer entweder im Rahmen der normalen Abfalltouren oder bei erhöhtem Bedarf mittels ausschliesslich für Gewerbekehricht geplanten Touren. Die Stadtreinigung sammelt pro Jahr rund 5'500 Tonnen Gewerbeabfälle ein.

Da die Entsorgung der Gewerbeabfälle nicht vom übrigen Betrieb der Stadtreinigung getrennt ist, können die dafür eingesetzten Ressourcen nur abgeschätzt werden. Auf Basis der Leistungserfassung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtreinigung kann davon ausgegangen werden, dass ein abgetrennter Betrieb „Gewerbekehricht“ mit rund 8 Vollzeitstellen und 2 Kehrfahrzeugen machbar wäre.

4. Neue Vorlage der VVEA (Monopolvorgabe)

Die VVEA schreibt seit anfangs 2019 vor, dass nicht-betriebsspezifische Siedlungsabfälle von Betrieben mit weniger als 250 Vollzeitstellen unter das Entsorgungsmonopol des Gemeinwesens fallen. Für die Entsorgung betriebsspezifischer Abfälle sind die Betriebe weiterhin selber zuständig.

Betriebe mit mehr als 250 Vollzeitstellen sind für die Entsorgung sämtlicher Abfälle selber zuständig. Das heisst jedoch nicht, dass ein öffentlicher Anbieter grosse Betriebe nicht bedienen darf. Es heisst lediglich, dass der Markt offen ist.

In der seit 2019 geltenden Vollzugshilfe wird genau beschrieben, was „Betriebe mit weniger als 250 Vollzeitstellen“ bedeutet¹ und auch der Begriff „Siedlungsabfälle“ (also nicht-betriebsspezifische Abfälle) wird genau definiert. Der Regierungsrat nimmt die Vollzugshilfe zum Anlass, die baselstädtische Regelung in Kongruenz zur bundesrechtlichen Vorgabe zu bringen.

In der Stadt Basel haben nach der vom Bund vorgegebenen Definition knapp 15'000 Betriebe weniger als 250 und knapp 900 Betriebe mehr als 250 Vollzeitstellen.

Die relativ hohe Anzahl an Betrieben mit mehr als 250 Vollzeitstellen folgt aus der angewendeten Definition. Zweigstellen mit weniger als 250 Vollzeitstellen, die zu Betrieben mit schweizweit mehr als 250 Vollzeitstellen gehören, werden als Betriebe mit mehr als 250 Vollzeitstellen gezählt. Von den angesprochenen knapp 900 Betrieben mit mehr als 250 Vollzeitstellen haben 93% in absoluten Zahlen in Basel weniger als 250 Vollzeitstellen. Insgesamt haben diese Betriebe etwas mehr als 20'000 Vollzeitstellen.

5. Marktsituation

Die Stadtreinigung bedient momentan rund 850 Betriebe mit weniger als 250 Vollzeitstellen und rund 150 Betriebe mit mehr als 250 Vollzeitstellen. Umsatz und Kosten der Stadtreinigung halten

¹ Als Unternehmen gelten eine rechtliche Einheit mit einer eigenen Unternehmens-Identifikationsnummer (UID) oder solche in einem Konzern zusammengeschlossenen Einheiten mit einem gemeinsam organisierten Abfallentsorgungssystem. Als rechtliche Einheiten gelten juristische Personen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts sowie natürliche Personen. Der Begriff des Unternehmens nach dem Bundesgesetz über die Unternehmens-Identifikationsnummer (UIDG) umfasst sowohl Unternehmen im engeren Sinn als auch Einheiten (z. B. Vereine, Stiftungen), die aufgrund ihrer Tätigkeit mit der öffentlichen Verwaltung in Kontakt stehen (z. B. Eintragung ins Handelsregister, Abrechnung der Mehrwertsteuer, Ausfüllen von Zolldeklarationen, Beantragen von Bewilligungen).

sich im Durchschnitt über mehrere Jahre die Waage und betragen je rund drei Millionen Franken pro Jahr.

Wenn man davon ausgeht, dass Betriebe mit fünf und weniger Vollzeitstellen ihre Siedlungsabfälle mittels Bebbisäcken entsorgen und alle anderen Betriebe Rollcontainer einsetzen, so beträgt der Marktanteil der Stadtreinigung – gemessen an der Anzahl Kunden – bei den Betrieben mit weniger als 250 Vollzeitstellen rund 23%. Bei den Betrieben mit mehr als 250 Vollzeitstellen liegt der Marktanteil der Stadtreinigung bei rund 21%.

Der Marktanteil bezüglich Mengen lässt sich lediglich abschätzen, da keine Mengendaten der privaten Anbieter verfügbar sind. Das Marktvolumen und der heutige Marktanteil der Stadtreinigung wurden mit folgender Methode abgeschätzt:

1. Hochrechnen der Mengen über die Marktanteile bei den Betrieben
2. Analyse der Daten der KVA
3. Vergleichszahlen anderer Städte

Aus diesen drei Abschätzungsarten ergibt sich ein Erwartungswert der Gesamtmenge an Gewerbekehricht in der Stadt Basel von rund 15'000 Tonnen.

Noch nicht berücksichtigt ist dabei die Marktaufteilung auf Betriebe mit weniger bzw. mehr als 250 Vollzeitstellen respektive auf den Monopol- und den Marktbereich. Die Analyse zeigt, dass rund 85% der gesammelten Menge von kleinen Betrieben stammt und rund 15% von Grossbetrieben.

Damit lassen sich die beiden Teilmärkte wie folgt abschätzen:

Gesamtmarkt	15'000 t
Monopol der Stadtreinigung gemäss der neuen Verordnung	12'700 t
Anteil am künftigen Monopolvolumen, das bereits heute von der Stadtreinigung gesammelt wird	5'590 t (43%)
freier Markt gemäss der neuen Verordnung	2'000 t
heutiger Anteil Stadtreinigung am Abfallvolumen, das gemäss der der neuen Verordnung zum freien Markt zählt	100 t (5%)

6. Umsetzungsvarianten

Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, um die Vorgaben des Bundes umzusetzen: Ein freier Markt mit Konzessionen an mehrere Anbieter oder ein Monopol mit jeweils nur einem Anbieter.

Für die Umsetzung der Vorgabe aus der VVEA (Monopol der Gemeinde für Betriebe bis 250 Vollzeitstellen) bieten sich folgende vier Varianten an:

Variante A: Mehrere konzessionierte Anbieter pro Wahlkreis²

Der Kanton konzessioniert private Anbieter, wobei alle konzessionierten Anbieter sämtliche Betriebe bedienen können.

Variante A1: ohne Kanton als Anbieter

Variante A2: mit Kanton als Anbieter („Status Quo Plus“)

Variante B: Ein Anbieter pro Gebiet (Monopolist)

Variante B1: Konzession an einen privaten Anbieter pro Wahlkreis

Die Dienstleistung wird ausgeschrieben, der konzessionierte Anbieter beliefert sämtliche Betriebe mit weniger als 250 Vollzeitstellen im Wahlkreis (Basel Ost, Basel West, Kleinbasel) zu einem mit dem Kanton vereinbarten Preisschema.

² Das Stadtgebiet wird unterteilt in die Wahlkreise Basel Ost, Basel West und Kleinbasel.

Variante B2: Kanton als einziger Leistungserbringer für sämtliche Wahlkreise

Das Tiefbauamt bietet die Dienstleistung als Monopolist an, es werden kostendeckende Gebühren erhoben.

Die von der Stadtreinigung zu entsorgenden Tonnagen betragen bei den verschiedenen Varianten:

Variante A1	0
Variante A2	5'000t
Variante B1	0
Variante B2	13'000t

7. Auswirkungen der Varianten auf den Betrieb der Stadtreinigung

- Variante A1: Abbau von acht Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern
Abbau von zwei Kehrichtfahrzeugen
- Variante A2: Entspricht – je nach Inhalt der Konzession – mehr oder weniger der heutigen Situation
- Variante B1: Abbau von acht Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern
Abbau von zwei Kehrichtfahrzeugen
- Variante B2: Bedarf an rund acht zusätzlichen Mitarbeitern
Bedarf an rund zwei zusätzlichen Fahrzeugen

Alle vier Varianten sind für die Stadtreinigung machbar, die zusätzlichen Kehrichtfahrzeuge für die Variante B2 sind im Beschaffungskredit für die E-Kehrichtfahrzeuge bereits enthalten. Da durch die Umstellung auf Solarkübel im Laufe der nächsten Jahre der Personalbedarf der Stadtreinigung voraussichtlich um rund 15 Vollzeitstellen sinken wird, wäre ein zusätzlicher Abbau von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Varianten A1 und B1) vermutlich mit Kündigungen verbunden.

8. Variantenentscheid

Für den Variantenentscheid wurden eine Nutzwert- und eine Risikoanalyse durchgeführt.

Als Beurteilungskriterien für die Nutzwertanalyse wurden die Punkte Kosten für die Betriebe, Breite der Angebotspalette, Arbeitnehmerschutz, Ökologie, Sauberkeit der Stadt und Unfallrisiken herangezogen. Wenn alle Beurteilungskriterien berücksichtigt werden, schwingt die Variante B2 deutlich oben aus. Werden nur die Kriterien für die Betriebe (Kosten, Angebotspalette) in die Analyse aufgenommen, wird Variante A2 favorisiert. Folglich führen die gesellschaftlichen Kriterien (Arbeitnehmerschutz, Ökologie, Sauberkeit der Stadt, Unfallrisiken) dazu, dass insgesamt die Variante B2 am meisten Punkte erreicht.

Aufgrund der Resultate der Nutzwertanalyse wurden nur die Risiken für die Varianten A2 und B2 analysiert. Dabei wurden folgende Risiken einbezogen: Personalfreisetzungs- und Umschulungskosten, Aufwand für Umnutzung oder Verkauf bestehender Infrastruktur, Aufwand zur Evaluation eines Vertragspartners, Transaktionskosten, Umsetzungskosten, Aussenwirkung und Einfluss auf die Marktstruktur. Die Analyse ergab, dass die Variante B2 mit tieferen Risiken verbunden ist als die Variante A2.

Da die Nutzwert- und die Risikoanalyse zum selben Resultat führen, empfiehlt der Regierungsrat die Variante B2 – Kanton als einziger Leistungserbringer – zur Umsetzung.

9. Zeitrahmen

Für die betrieblichen Anpassungen rechnet das Tiefbauamt mit einem Zeitbedarf von sechs bis neun Monaten nach Vorliegen des Grossratsbeschlusses. Das Tiefbauamt will die Umsetzung nach Quartieren gestaffelt vornehmen.

Damit die heute aktiven Dienstleister und die Betriebe genügend Zeit für die Umstellung haben, hat das Tiefbauamt die betroffenen Unternehmen vorinformiert.

10. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Bei allen Varianten, in denen das Tiefbauamt als Anbieter auftritt wird eine kostendeckende Gebühr festgelegt. Für die Finanzen des Kantons hat der Variantenentscheid somit keine Auswirkungen auf das Betriebsergebnis (ZBE). Der Unterschied zwischen den Varianten A2 und B2 besteht lediglich im Bruttoaufwand respektive im Bruttoertrag, die bei Variante B2 höher sind. Der Headcount der zusätzlichen Mitarbeiter wird durch den bestehenden Plafond getragen. Wie erwähnt, reduziert sich unabhängig vom Variantenentscheid durch die Einführung von solarbetriebenen Presskübeln mit Füllstandsensoren der Personalbedarf um 15 Vollzeitstellen.

Mit der präferierten Variante B2 fallen für die zusätzlichen 8 Mitarbeiter (0.5 Mio. Franken), 2 Fahrzeuge (Abschreibungen von 0.1 Mio. Franken) sowie die Entsorgungsgebühr bei der KVA (0.8 Mio. Franken) Mehrkosten von jährlich insgesamt 1.4 Mio. Franken an. Hierbei handelt es sich um eine neue Ausgabe. Da die Kosten über Gebühreneinnahmen in selber Höhe gedeckt werden, fallen netto keine zusätzlichen Kosten an. Die zwei zusätzlichen Fahrzeuge sind über den Beschaffungskredit für die E-Kehrlichfahrzeuge gedeckt, sprich die 19 beantragten Fahrzeuge reichen für den Mehraufwand aus. Variante A1 und B1 hätten einen Abbau von 8 Mitarbeitern und zwei Fahrzeugen (resp. 3 Mio. Franken im Betriebsaufwand wie auch im Betriebsertrag) zur Folge. Mit der Variante A2 würden Aufwand und Ertrag des Kantons in etwa gleich bleiben.

Die Regierung geht bei der Umsetzung von Variante B2 davon aus, dass der Preis für das Gewerbe nicht erhöht werden muss und allenfalls sogar gesenkt werden kann. Möglich machen dies Synergieeffekte aufgrund der Entsorgung von Haushalts- und nicht-spezifischen Betriebsabfällen aus einer Hand. Dies ist auch der Grund, weshalb lediglich 8 und nicht 12 zusätzliche Mitarbeiter benötigt werden, obwohl mittels Hochrechnung des heutigen Bedarfs ein Mehrbedarf von 12 Mitarbeitern resultieren würde. Berücksichtigt wurde hierbei auch, dass der Personalbedarf aufgrund einer tendenziell abnehmenden Kehrlichmenge eher abnehmen wird.

Auf den Preis des Bebbisacks hat der Variantenentscheid keinen Einfluss.

11. Formelle Prüfungen und Regulierungsfolgenabschätzung

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

Die Vorprüfung der Regulierungsfolgenabschätzung hat lediglich eine geringe Betroffenheit für Unternehmen ergeben, da mit einer Verschiebung von nur rund acht Arbeitsplätzen unter den heutigen Anbietern von Entsorgungsdienstleistungen zu rechnen ist. Sowohl die grossen wie auch die kleinen Gewerbebetriebe dürften profitieren, weil das Tiefbauamt ihnen dank Synergieeffekten günstige Entsorgungsdienstleistungen anbieten kann. Dank dem grösseren Volumen können moderne und effiziente Mittel eingesetzt werden.

12. Antrag

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussentwurfes.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Umsetzung des Entsorgungsmonopols bei Gewerbekehricht gemäss VVEA (Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen)

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

1. Der GR genehmigt für die Umsetzung der Variante B2 jährlich wiederkehrend Ausgaben in der Höhe von Fr. 1'400'000 zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements. (Bau- und Verkehrsdepartement, Tiefbauamt)

Dieser Beschluss ist zu publizieren.