



An den Grossen Rat

19.1838.02

BVD/P191838

Basel, 6. Juli 2022

Regierungsratsbeschluss vom 5. Juli 2022

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. Stand der bisherigen Diskussionen | 4 |
| 4. Variantenvergleich | 4 |
| 5. Umsetzung | 5 |
| 6. Formelle Prüfung..... | 6 |
| 7. Antrag..... | 6 |

1. Begehren

Der Grosse Rat hat am 25. Juni 2020 eine gemäss der VVEA mögliche Monopolvergabe für den nichtbetriebsspezifischen Gewerbekehricht an die Stadtreinigung und damit die Beibehaltung des bisherigen Systems abgelehnt und dementsprechend den Ausgabenbericht «Umsetzung des Entsorgungsmonopols bei Gewerbekehricht gemäss VVEA (Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen)» an den Regierungsrat zurückgewiesen. Mit der vom Grossen Rat gewünschten Umsetzungsvariante entstehen bei der Stadtreinigung Synergieverluste, weil der Gewerbekehricht nicht mehr im Rahmen der Bebbisacktouren mitentsorgt werden kann. Hierdurch entstehen der Sparte «Haushaltskehricht» (Entsorgung der Bebbisäcke) zusätzliche wiederkehrende Ausgaben in Höhe von 647'000 Franken, welche mit vorliegendem Bericht zu Gunsten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartementes, Tiefbauamt, beantragt werden.

2. Ausgangslage

Die Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) des Bundes wurde weitreichend überarbeitet und trat per 1. Januar 2016 in Kraft. Sie löst die Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA) ab. Zur Anwendung dieser Verordnung wurde das Bundesamt für Umwelt (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 betreffend die Zuständigkeit der öffentlichen Hand für den nichtbetriebsspezifischen Gewerbekehricht, sogenannte «haushaltsähnliche Abfälle» (Monopolvergabe).

Wir beschränken uns im vorliegenden Bericht auf die Frage nach der Umsetzung der Monopolvergabe in der Stadt Basel. Die Monopolvergabe gilt für nicht betriebsspezifischen Gewerbekehricht von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen. Für diese Unternehmen muss das Gemeinwesen die Abfälle abholen oder Dritte mit der Abholung beauftragen. Für Unternehmen mit mehr als 250 Vollzeitstellen steht der freie Markt offen.

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

In der Gemeinde Basel beläuft sich das Gesamtvolumen des nicht betriebsspezifischen Gewerbekehrichts (sogenannte «haushaltsähnliche Abfälle») auf rund 15'000 Tonnen pro Jahr. Davon fallen rund 13'000 Tonnen nach der neuen, in Basel für diesen Teilaspekt noch nicht umgesetzten Verordnung (VVEA) unter das Monopol der Gemeinde Basel, weil es Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen betrifft. Von diesen rund 13'000 Tonnen werden 43% (5'590 Tonnen) heute von der Stadtreinigung und 57% von durch die Stadtreinigung beauftragte Dritte gesammelt und das gesamte Volumen durch die Stadtreinigung der Verwertung zugeführt. Die verbleibenden 2'000 Tonnen Abfall von Unternehmen mit mehr als 250 Vollzeitstellen zählen nach der neuen Verordnung weiterhin zum freien Markt. Hier beträgt der Marktanteil der Stadtreinigung rund 5% bzw. 100 Tonnen.

3. Stand der bisherigen Diskussionen

Am 5. Februar 2020 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat die notwendigen Mittel, um ordnungskonform die Monopolvorgabe so umzusetzen, dass das Tiefbauamt die Entsorgung aller nicht betriebsspezifischen Abfälle von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen zu übernehmen habe. In der Diskussion im Grossen Rat wurde argumentiert, dass die Entsorgung von nicht betriebsspezifischen Abfällen des Gewerbes nicht zu den Kernaufgaben des Staates gehöre, und dass private Betriebe besser in der Lage seien, den Bedarf der Gewerbebetriebe abzudecken. Am 25. Juni 2020 beschloss der Grosse Rat mit 50 zu 43 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), den Ratschlag an den Regierungsrat zurückzuweisen (20/26/17G).

Im Ratschlag stellte der Regierungsrat zwei Varianten mit je zwei Subvarianten zur Diskussion:

Variante A: Mehrere konzessionierte Anbieter pro Wahlkreis (Basel Ost, Basel West, Kleinbasel)
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 entsorgt sämtliche Betriebe mit weniger als 250 Vollzeitstellen im Wahlkreis (Basel Ost, Basel West, Kleinbasel) zu einem mit dem Kanton vereinbarten Preisschema.

Variante B2: Kanton als einziger Leistungserbringer für sämtliche Wahlkreise: Das Tiefbauamt bietet die Dienstleistung als Monopolist an, es werden kostendeckende Gebühren erhoben.

Der Regierungsrat hat die Variante B2 zur Umsetzung vorgeschlagen. Er begründete seinen Antrag mit den Vorteilen der Variante in Bezug auf die Kriterien Arbeitnehmerschutz, Ökologie, Sauberkeit der Stadt und Unfallrisiken. Weiterhin wies er auf die deutlichen Synergien hin, die entstehen, weil der Gewerbekehricht grösstenteils zusammen mit den Bebbisäcken aus den Haushalten, d.h. auf den ohnehin stattfindenden Touren mit umweltfreundlichen E-Kehrlichtfahrzeugen gesammelt wird bzw. werden kann.

In der grossrätlichen Diskussion, die zur Rückweisung des Berichtes des Regierungsrates führte, wurde Variante A1 oder Variante B1, d.h. ausschliesslich private Entsorger, zur Umsetzung verlangt.

4. Variantenvergleich

Die beiden nach dem Beschluss des Grossen Rates zu vergleichenden Varianten sind:

Variante A1: Der Kanton konzessioniert alle Anbieter, welche die Konzessionsvorgaben erfüllend, und alle konzessionierten Anbieter können alle Betriebe in der Stadt gemäss ihrem jeweils selbstbestimmten Preisschema bedienen.

Variante B1: Die Dienstleistung wird ausgeschrieben, der konzessionierte Anbieter entsorgt im ihm zugewiesenen Wahlkreis (Basel Ost, Basel West, Kleinbasel) sämtliche Betriebe mit weniger als 250 Vollzeitstellen zu einem mit dem Kanton vereinbarten Preisschema.

Vorteile Variante A1

- Bei vollständigem Wettbewerb geniessen die Anbieter grösstmögliche Freiheiten unter der Voraussetzung, dass sie die Konzessionsvorgaben einhalten. Insbesondere können sie ihre Angebotspalette und Preise jederzeit ergänzen, anpassen und ändern.
- Betriebe, die mit den Dienstleistungen ihres Anbieters nicht zufrieden sind, können den Anbieter wechseln.

Vorteile Variante B1

- Während bei Variante B1 pro Wahlkreis genau ein Anbieter alle gewerblichen Kunden abdeckt, ist davon auszugehen, dass bei Variante A1 sämtliche konzessionierten Anbieter ihre Dienstleistungen in der ganzen Stadt anbieten werden. Damit führt Variante B1 im Vergleich zu A1 zu deutlich weniger gefahrenen Schwerverkehrskilometern pro entsorgter Gewichtseinheit durch Kehrlichfahrzeuge. Damit verbunden sind die ökologischen Vorteile wie geringerer CO₂-Ausstoss, geringerer Lärm, weniger Staubbildung und reduzierte Unfallrisiken.
- Variante B1 führt zu stabileren Dienstleistungsangeboten und Preisen als Variante A1. Vor allem für kleinere Betriebe kann eine erhöhte Planbarkeit und Stabilität bei der Abfallentsorgung von Vorteil sein.

Zusammenfassend hat Variante B1 den gewichtigen Vorteil der deutlich tieferen Zahl an zu fahrenden Kilometern. Die damit verbundenen geringeren Belastungen überzeugen auch aus klimapolitischer Sicht, weshalb sie vom Regierungsrat zur Umsetzung empfohlen wird.

5. Umsetzung

Bei der Umsetzung des vom Grossen Rat beschlossenen Modells (A1 oder B1) entfallen beim Tiefbauamt die vollständigen Einnahmen aus der Entsorgung des Gewerbekehrichts. Dahingegen entfällt der Aufwand nicht vollständig, was nachfolgend dargelegt wird:

Der Gewerbekehricht wird von der Stadtreinigung im Rahmen der elf Bebbisacktouren eingesammelt. Um nur die Bebbisäcke der privaten Haushalte zu sammeln, würden bei einer linearen Betrachtung sieben Touren ausreichen. Damit entfielen vier Touren und der Personalbedarf würde um 16 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sinken. Da aber der Gewerbekehricht zum Grossteil im Rahmen der Bebbisacktouren gesammelt wird, werden Synergien vernichtet, so wie bei der vom Grossen Rat abgelehnten Variante B2 Synergien entstanden wären. Wir gehen davon aus, dass diese Synergieverluste rund die Hälfte der Reduktion um vier Touren betreffen und dass der Personalbedarf damit effektiv nur um 8 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sinkt resp. bei den Bebbisacktouren eingesetzt werden muss. Damit lässt sich der Synergieverlust wie folgt beziffern: Für 8 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist mit einem jährlichen Personalaufwand von 549'000 Franken zu rechnen (6 mal LK5, Stufe 15 (durchschnittlich), 2 mal LK8, Stufe 15 (durchschnittlich)). Dazu kommt der jährliche ZBE-Aufwand zweier Kehrlichfahrzeuge in Höhe von 98'000 Franken. Zusammen ergibt dies die beantragte ZBE-Erhöhung von 647'000 Franken. Dies würde einer Erhöhung der Bebbisack-Gebühren um ca. 6,5% entsprechen. Da diese Kosten laut Art. 32a des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz, USG) gemäss Verursacherprinzip nicht durch Steuermittel finanziert werden dürfen, sondern nur über Gebühren, müssen die Gebühren angepasst werden.

Die Reduktion des Personalbedarfes um die genannten acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird teilweise über natürliche Fluktuationen realisierbar sein, aber es wird möglicherweise auch zu Entlassungen kommen. Um die Anzahl notwendiger Entlassungen möglichst klein zu halten, soll die Umsetzung auf den Frühling 2023 erfolgen. Dies lässt den privaten Betrieben ebenfalls genügend Zeit, ihre Kapazitäten auszuweiten.

6. Formelle Prüfung

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

7. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



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 Ausgabenbericht des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

Für die Umsetzung der Variante B1 werden jährlich wiederkehrend Ausgaben in der Höhe von Fr. 647'000 zu Lasten der gebührenfinanzierten Abfallrechnung bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.