

Beschlussvorlage



Landeshauptstadt
Mainz

öffentlich		Drucksache Nr. 1181/2022
Amt/Aktenzeichen 70/	Datum 18.08.2022	TOP

Behandlung im Stadtvorstand gem. § 58 (3) S. 2 i. V. m. 47 (1) S. 2 Nr. 1 GemO am 30.08.2022			
Beratungsfolge Gremium	Zuständigkeit	Datum	Status
Werkausschuss des Entsorgungsbetriebes der Stadt Mainz	Vorberatung	08.09.2022	Ö
Ausschuss für Finanzen und Beteiligungen	Vorberatung	13.09.2022	Ö
Stadtrat	Entscheidung	21.09.2022	Ö

Betreff: Überführung der bestehenden abfallwirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Landkreis Mainz-Bingen in eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) zur Aufgabenwahrnehmung der abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten in Stadt und Landkreis (Grundsatzbeschluss)
Mainz, 30. August 2022 In Vertretung gez. Grosse Marianne Grosse Beigeordnete
Mainz, 01. September 2022 gez. Ebling Michael Ebling Oberbürgermeister

Beschlussvorschlag:

Der Werksausschuss des Entsorgungsbetriebes und der Ausschuss für Finanzen und Beteiligung empfiehlt, der Stadtrat beschließt die bereits bestehende abfallwirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Landkreis Mainz-Bingen ab dem 01.01.2023 in Form einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts fortzuführen.

Sachverhalt

Seit dem 01.01.2012 führt die Stadt Mainz im Rahmen einer Zweckvereinbarung die Abfallsammlung für den Landkreis Mainz-Bingen durch. Diese Zweckvereinbarung hatte eine Mindestlaufzeit von zehn Jahren und kann mit einer Kündigungsfrist von zwei Jahren zum Jahresende von beiden Seiten gekündigt werden. Die Abrechnung der Aufwendungen erfolgt als Vollkostenabrechnung auf Basis des Jahresabschlusses des Entsorgungsbetriebs.

Die Dienstleistung wird komplett von der Betriebsstätte in Weisenau erbracht. Neben der logistischen Einsammlung der Rest-, Bio-, Papier-, Sperr- und Elektroabfälle, gehören noch der Umschlag von Papier und Elektroschrott, die Disposition der Sperrmüllsammlung und der Tonnentausch für den Landkreis zu den täglichen Aufgaben. Insgesamt sind 83 operative Mitarbeiter:innen und vier Disponent:innen/Sachgebietsleiter:innen direkt für den Landkreis beschäftigt. Hinzu kommen noch mehrere Mitarbeiter:innen aus den Bereichen Umschlag, Waage, Hausmeister:innen, Personalsachbearbeitung, IT, Buchhaltung und Werkstatt anteilig hinzu.

Hintergrund der Überlegungen zur Fortführung der Zusammenarbeit stellt eine Änderung im Steuerrecht dar. Nach §2b UStG wird auf diesen Dienstleistungsumfang, der in dieser Form auch öffentlich ausgeschrieben werden könnte, eine Mehrwertsteuer von 19% anfallen. Auch wenn es die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs gibt, werden damit Mehrkosten für die Gebührenzahler:innen im Landkreis in Höhe von über 1 Mio. Euro jährlich anfallen. Die Regelung des §2b UStG tritt nach einer Übergangszeit zum 01.01.2023 in Kraft.

Konnte der Landkreis seine Gebühren nach der Übernahme der logistischen Leistungen durch die Stadt Mainz deutlich senken, musste das Gebührenniveau in den letzten Jahren wieder angepasst werden und liegt nun leicht über dem Niveau von vor der Dienstleistungsübernahme.

Die Gebühr in der Stadt Mainz konnte seit 20 Jahren stabil gehalten werden. Allerdings ist der Gebührenhaushalt seit 2020 nicht mehr auskömmlich und die Gebührenüberdeckungen aus den Vorjahren sind seit 2021 aufgebraucht. Eine Gebührenerhöhung in Mainz im zweistelligen Prozentbereich für 2023 ist unabwendbar.

Hinzu kommen aktuell die hohen Dieselmotorkraftstoffpreise und die von der Bundesregierung zum 01.01.2023 geplante Einbeziehung der Müllverbrennung in das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), welche sich ebenfalls belastend auf die Müllgebühren auswirken werden.

Der Landkreis ist auf allen Ebenen grundsätzlich sehr zufrieden mit den operativen Leistungen des Entsorgungsbetriebs, allerdings wird schon seit Jahren die fehlende Transparenz bei der Jahresrechnung bemängelt. Durch die Komplexität der Vollkostenrechnung des Entsorgungsbetriebs und die mehrstufige Sekundärkostenverrechnung ist die Nachverfolgung einzelner Kostenpositionen sehr aufwendig. Eine Möglichkeit für den Landkreis auf die Kostenentwicklung Einfluss zu nehmen, gibt es aktuell nicht.

Da Stadt und Landkreis auf der Suche nach Lösungen für eine weitere Zusammenarbeit sind, wurde einmalig die Kündigungsfrist für die Vereinbarung modifiziert. So war es dem Landkreis möglich, bis zum 11.06.2022 eine Kündigung zum 31.12.2023 auszusprechen. Dementsprechend hat der Landkreis fristwährend den Vertrag über eine interkommunale Zusammenarbeit formal zum 31.12.2023 gekündigt.

Parallel dazu wurde am 30.06.2022 ein Letter of Intent (LOI) unterzeichnet, in dem die Stadt Mainz und der Landkreis ihren gemeinsamen Willen bekräftigen, die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft in einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen

Rechts (AöR) fortzuführen. Die Rahmenbedingungen für eine zukünftige Zusammenarbeit werden aktuell mit Unterstützung des Beratungsunternehmens Dornbach evaluiert.

Sollte eine Fortsetzung der Interkommunalen Zusammenarbeit scheitern, müsste der Landkreis die Dienstleistung der mobilen Abfallerfassung in Mainz-Bingen zum 01.01.2024 neu ausschreiben, wobei er diese Ausschreibung spätestens zum Ende September veröffentlichen müsste.

Bei einer Ausschreibung sind die Aussichten einer erfolgreichen Teilnahme des Entsorgungsbetriebs als gering einzustufen. Die letzten Ergebnisse der Ausschreibungen der dualen Systeme für die Erfassung von Glas und für Verkaufsverpackungen in Mainz zeigten, dass der Entsorgungsbetrieb aufgrund der Personalaufwendungen (Tariftreue, langjährige Mitarbeiter:innen) und der kommunalen Strukturen gegenüber der Privatwirtschaft nur weniger günstige Angebote vorlegen kann.

Der Verlust der Abfallsammlung im Landkreis hätte weitreichende Folgen für den Entsorgungsbetrieb. Direkt betroffen wären 87 Arbeitsplätze aber auch Stellen in der Werkstatt und in der Verwaltung. Die zukünftige Nutzung der Betriebsstätte in Weisenau und der Betriebsstätte in der Zwerchallee 24 wären ebenso zu klären. Durch den Wegfall von Synergien in der Werkstatt und in der Verwaltung und durch eine ungenutzte Betriebsstätte in Weisenau käme eine deutliche finanzielle Mehrbelastung auf die Mainzer Gebührenzahler:innen, aber auch auf die Stadt Mainz zu.

Lösung

Um eine kommunale Zusammenarbeit zwischen Stadt und Landkreis dauerhaft rechtssicher fortsetzen zu können, wurde die Wirtschaftsberatung Dornbach GmbH von Stadt und Landkreis beauftragt, Lösungen zu erarbeiten. Über die Erkenntnisse des Gutachtens wurde ausführlich in der Sitzung des Werksausschusses am 09.11.2021 berichtet.

Die Lösung für Stadt und Landkreis, die eine rechtssichere Fortsetzung der Zusammenarbeit, sowohl aus Sicht des Vergabe-, des Kommunal- wie auch des Steuerrechts ermöglicht, liegt in der Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR). An diese AöR würden Landkreis und Stadt die hoheitlichen Aufgaben der Entsorgung von Abfällen übertragen. Der Eigenbetrieb des Landkreises, wie auch der Teil des Eigenbetriebs der Stadt, der die abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten wahrnimmt, würden in die AöR im Wege der Gesamtrechtsnachfolge überführt werden.

Wird der Eigenbetrieb des Landkreises zu 100% in die AöR überführt werden, können nur die Teile des Entsorgungsbetriebes, die abfallwirtschaftliche Aufgaben wahrnehmen, in die AöR übergehen (für die rechtliche Begründung verweisen wir auf das am 9.11.2021 vorgestellte Gutachten durch das Beratungsbüro Dornbach GmbH). Dies hat weitreichende organisatorische Auswirkungen auf den heutigen Entsorgungsbetrieb der Stadt Mainz.

Die Satzung des Entsorgungsbetriebes müsste angepasst werden und der Eigenbetrieb würde nach wie vor alle Tätigkeiten der Straßenreinigung inklusive Winterdienst und alle Aufgaben der Vermögensverwaltung unter anderem auch für den Steinbruch Laubenheim wahrnehmen. Auch die aktuell diskutierte Zentralisierung des Fuhrparkmanagements der Stadt Mainz könne, wie auch Teile der Werkstatt, im EB verbleiben.

Die genaue Aufgabenabgrenzung ist noch nicht endgültig geklärt, doch würde der verbleibende Eigenbetrieb mit einem Umsatz von ca. 20 Mio. Euro ca. 200 Mitarbeiter:innen beschäftigen.

Über die Satzung einer AöR soll sichergestellt werden, dass die Entscheidung zum Abfallkonzept der Stadt Mainz, wie auch z. B. über die Gebührenstruktur und alle wesentlichen Entscheidungen zur AöR oder Abfallwirtschaft in der Stadt Mainz im Stadtrat vorgegeben und über den Verwaltungsrat in die AöR getragen werden.

Auch die Gebührenkalkulationen für Stadt und Landkreis werden zukünftig weiterhin getrennt geführt, um nachteilige Auswirkungen auf Gebührenzahler:innen in Stadt und Landkreis zu vermeiden. Der Beschluss zur Gründung beinhaltet den Entwurf der Anstaltssatzung, den Entwurf des Errichtungsvertrages, den Entwurf des Überleitungstarifvertrages und den Entwurf eines Wirtschaftsplanes der AöR.

Diese Unterlagen wurden in kleinen Arbeitsgruppen, besetzt durch politische Vertreter:innen des Landkreises, der Stadt, des Beratungsunternehmens Dornbach GmbH, der jeweiligen Werkleitungen und Mitarbeiter:innen des Landkreises und des Entsorgungsbetriebes in den vergangenen Wochen ausgearbeitet, und werden durch die Dornbach GmbH mit der ADD endabgestimmt und den politischen Gremien im November zur finalen Beschlussfassung vorgelegt.

Eine Gründung der AöR wäre damit dieses Jahr noch möglich und die Mehrbelastung aus dem §2b UStG könnte für 2023 minimiert werden.

Die AöR verzeichnet nach ersten Schätzungen mit gut 480 Mitarbeiter:innen einen Jahresumsatz von ca. 40 Mio. €. Die Mitarbeitenden würden mit einem Überleitungstarifvertrag in die neue AöR, die dann die direkte Arbeitgeberin wäre, überführt. Der Überleitungstarifvertrag sichert dem Arbeitnehmer:innen alle Rechte aus den bestehenden Arbeitsverträgen. Die Forderungen der Personalräte von Landkreis und der Stadt Mainz von

- Erhalt aller Arbeitsplätze,
- Beibehaltung tariflicher Regelungen (TVöD, ZVK),
- 100% kommunaler Arbeitgeber und
- kein Abbau betrieblicher Regelungen

werden durch den noch zu verhandelnden Überleitungstarifvertrag und in der Satzung der AöR festgeschrieben.

Die Übertragung der betrieblichen Infrastruktur des Entsorgungsbetriebes auf die AöR und die Übernahme der Abfallsammlung für den Landkreis Mainz-Bingen führt zu einer höheren Auslastung der betrieblichen Einrichtungen, verbunden mit entsprechenden Synergieeffekten für beide Bereiche und kommt damit langfristig gesehen auch den Gebührenzahler:innen zugute.

Die Ziele von einer Fortsetzung der Zusammenarbeit von Landkreis und Stadt, die Absicherung der Gebührenstabilität, der Erhalt der Arbeitsplätze, der direkten politischen Entscheidungsfreiheit auf das jeweilige Abfallwirtschaftskonzept werden mit der Gründung einer AöR erreicht.

Die Durchführung der hoheitlichen Entsorgungsleistung in einer AöR, d.h. in einer öffentlich-rechtlichen Betriebsform, unterliegt abgabenrechtlich den Bestimmungen des Kommunalabgabengesetzes (KAG), so dass die Erwirtschaftung von Gewinnen nicht zulässig ist. Im hoheitlichen Bereich gilt nach wie vor das Kostendeckungsprinzip.

Alternativen

Kündigung der Vereinbarung und Beendigung der Zusammenarbeit im Bereich der mobilen Abfallerfassung. Damit einhergehend der Wegfall von ca. 90 kommunalen Arbeitsplätzen und Synergien im Verwaltungs- und Werkstattbereich sowie der Betriebsstättennutzung Weisenau. Die

Mehraufwendungen, die für die Stadt Mainz abhängig von den einzuleitenden Sanierungsmaßnahmen bei jährlich 1,2 bis 1,8 Mio. Euro liegen dürften, müssten von den Mainzer Gebührenzahler:innen und der Stadt Mainz getragen werden.

Finanzierung

Die Ausarbeitung einer gemeinsamen Satzung soll durch das Beratungsunternehmen Dornbach GmbH begleitet werden. Die Beratungsleistung, die zwischen Stadt und Landkreis 2:1 geteilt werden über die Gebührenhaushalte in Stadt und Landkreis finanziert.

Anlagen:

1. Entwurf Anstaltssatzung AöR
2. Entwurf Errichtungsvertrag
3. Beschlussfolge bei AöR-Gründung