



Stadt Kamen

Der Bürgermeister

Fachbereich Innerer Service

Vorlage

Nr. 40/2005

vom: 11.04.2005

Beschlussvorlage

öffentlich

TOP-Nr.	Beratungsfolge
	Haupt- und Finanzausschuss Rat der Stadt Kamen

Bezeichnung des TOP

Durchführung der Abfallentsorgung

Beschlussvorschlag:

1. Eine Verbundlösung mit der Stadt Bergkamen und der Gemeinde Bönen für eine gemeinsame Abfallabfuhr wird nicht realisiert.
2. Die kommunale Aufgabe „Einsammeln und Befördern der Abfälle im Stadtgebiet Kamen“ ist für die Fraktionen Restmüll, Sperrmüll und Bioabfall bzw. Altpapier nach den Vorschriften des Vergaberechts auszuschreiben.

Sachverhalt und Begründung (einschl. finanzielle Möglichkeit der Verwirklichung):

Die der Stadt Kamen grundsätzlich obliegende Aufgabe „Einsammeln und Befördern der Abfälle im Stadtgebiet“ wird aufgrund vertraglicher Regelungen von Privatunternehmen durchgeführt. Eine nach der VOL/A (Verdingungsordnung für sonstige Leistungen/Betrieb) in Abständen vorzunehmende Neuausschreibung der Leistungen erfolgte bis heute aus verschiedenen Gründen (z. B. Änderung der Abfuhrhythmen, Einführung der Biotonne) nicht. Eine Neuausschreibung wäre jedoch inzwischen angebracht, da bestehende Verträge nach dem Vergaberecht nicht unendlich verlängert werden können.

Die Verwaltung wurde durch Ratsbeschluss vom 14.11.2002 beauftragt zu prüfen, ob und mit welchen Maßgaben die Stadt Bergkamen und die Gemeinde Bönen für eine Verbundlösung einer Abfallabfuhr im Mittelkreis Kamen/Bergkamen/Bönen offen sind. In die Prüfung einzubeziehen seien Fragen nach einem gemeinsamen Umgang mit Restmüll, Biomüll, Wertstoffentsorgung einschl. Papier und Glas, Grünentsorgung und Sperrmüll in einem möglichen Verbund.

Die Stadt Bergkamen und die Gemeinde Bönen erklärten sich zu entsprechenden Gesprächen bereit.

Am 30.07.2003 fand in Kamen ein erstes gemeinsames Gespräch in obiger Angelegenheit statt. Es wurden folgende Möglichkeiten zur Fortführung der Aufgabe „Sammlung und Transport von Abfällen“ aufgezeigt und erörtert:

- 1.) Verlängerung der bestehenden Verträge mit den Abfuhrunternehmen
- 2.) Public-Private-Partnerships
- 3.) Durchführung der Abfallabfuhr durch einen Eigenbetrieb, Zweckverband oder Regiebetrieb
 - Gemeinsame Bildung eines Betriebes
 - Einzelbetrieb in jeder Kommune
- 4.) Neuausschreibung der Verträge

Zu 1.)

Verlängerungsklauseln in Verträgen sind grundsätzlich zulässig. Allerdings ist auch hierbei das Wettbewerbsgebot des § 97 Abs. 1 GWB sowie das haushaltsrechtliche Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgebot zu beachten. Daraus folgt, dass über Verlängerungsklauseln keine Vertragslaufzeiten von 20 oder 30 Jahren ohne Ausschreibung entstehen dürfen. Es wird allgemein empfohlen, nach Ablauf einer Vertragslaufzeit von 7 Jahren eine Neuausschreibung durchzuführen. Da ein Vertrag der Stadt Kamen seit dem 04.11.1987 besteht, wird eine mehrjährige Weiterführung für rechtlich bedenklich gehalten. Ein Vergaberechtsverstoß würde allerdings im Rahmen der rechtlichen Prüfung der Gebührenbedarfsberechnung für die Abfallbeseitigungsgebühren nicht zwingend zur Rechtswidrigkeit des Abfallgebührensatzes führen. Dies wäre nach der Rechtsprechung erst dann der Fall, wenn damit zugleich ein Verstoß gegen das Prinzip der Erforderlichkeit der Kosten vorliegen würde.

Zu 2.)

Hierbei handelt es sich um eine gemischtwirtschaftliche Gesellschaft unter Beteiligung des kommunalen Trägers und privater Gesellschaften (z.B. GmbH, AG). Die kommunalen Unternehmen sind hierbei die Auftraggeber. Auch bei einer solchen Einrichtung ist das Vergaberecht grundsätzlich anzuwenden.

Eine solche Lösung wird nicht als vorteilhaft angesehen. Die Stadt Kamen könnte ohne finanzielle Aufwendungen in eine solche Gesellschaft keine Geräte und Fahrzeuge einbringen. Andererseits würden die Gewinne des privaten Unternehmens in die Gebührenbedarfsberechnung einfließen und somit den Gebührensatz für die Abfallentsorgung erhöhen.

Zu 3.)

Die Durchführung der Abfallabfuhr durch eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung nach der GO oder einen Zweckverband nach dem GKD NRW wird von hier aus Kosten- und Organisationsgründen (Schaffung von neuen Organisationseinheiten mit Verwaltungsaufbau) allein nur für den Bereich „Einsammeln und Befördern“ von Abfällen als unzweckmäßig und unverhältnismäßig angesehen.

In einer weiteren Sitzung des Arbeitskreises am 17.09.2003 wurde die Regelung einer gemeinsamen Abfallabfuhr der Städte Kamen und Bergkamen sowie der Gemeinde Bönen auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung erörtert. Eine solche Regelung würde – von Beschaffungsvorgängen abgesehen – nicht dem Vergaberecht unterliegen.

Die Stadt Bergkamen erstellte hierzu eine „Kostenkalkulation Abfall-Logistik“. Dabei wurde unterstellt, dass auch in Kamen und Bönen, wie dies in Bergkamen schon seit 5 Jahren erfolgreich praktiziert wird, in Teilbereichen, z.B. in den Stadtteilen Methler und Heeren-Werve, ein sogenannter Seitenlader eingesetzt werden kann, der mit nur einem Mann Besatzung, dem Fahrer, auskommt. In Innenstadtbereichen müsste ggf. ein Fahrzeug für eine herkömmliche Einsammlung umgerüstet werden.

Die Kostenkalkulation - auf der Grundlage der von Bergkamen, Kamen und Bönen erstellten Leistungsbeschreibungen - geht bei einer gemeinsamen Abfall-Logistik für die Bereiche Restmüll und Bioabfall von einem 5-Jahreszeitraum aus. Die Fahrzeuge werden danach im Leasingverfahren angeschafft (ausschreibungspflichtig, da Beschaffungsvorgang). Mit den anzuschaffenden Fahrzeugen könnte auch die Altpapiersammlung im System der „Blauen Tonne“ durchgeführt werden.

Die anteiligen Kosten für die Stadt Kamen betragen nach der Kalkulation für die Verbundregelung ca. 651.655 €/a. Nicht erfasst sind darin u.a. die Kosten für die Sperrmüllabholung, die Weihnachtsbaumabfuhr und die Altpapierentsorgung. Die Kosten des jetzigen Unternehmers der Stadt Kamen für das Jahr 2003 belaufen sich für die gleichen Leistungen nach der Gebührenkalkulation auf ca. 604.000 € (406.000 € Restmüll, 198.000 € Biomüll). Es ist somit schon für die Bereiche Restmüll- und Biomüllentsorgung bei einem Vergleich „jetzige Regelung/Verbundregelung“ erkennbar, dass eine Einsparung gegenüber der derzeitigen Regelung nicht zu erzielen ist.

Würde man nach der erstellten Kostenkalkulation statt einer gemeinsamen Abfall-Logistik in jeder Stadt/Gemeinde eine eigene Abfall-Logistik aufbauen, so würde eine einzelne, separate Abfuhr in jeder Kommune vermutlich zu jeweils höheren Kosten führen.

Zur Überprüfung der rechtlichen, betriebswirtschaftlichen und abfalltechnischen Wirtschaftlichkeit einer Verbundlösung der Städte Kamen/Bergkamen sowie der Gemeinde Bönen wurde auf der Grundlage obiger Berechnungen eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beauftragt, ein entsprechendes Gutachten zu erstellen. Die beauftragte Gesellschaft wiederum hat die Untersuchung in Kooperation mit einer Unternehmensberatung durchgeführt. Ausgangspunkt war die Kostensituation des Jahres 2003. Die heutigen Kosten auf der Grundlage der bestehenden Verträge wurden mit den Soll-Kosten einer Verbundlösung der Städte Bergkamen und Kamen und der Gemeinde Bönen einmal als „Regiebetrieb/ Eigenbetrieb“ und alternativ als „GmbH-Lösung“ verglichen.

Untersucht wurden die Bereiche Restmüll-, Bioabfall- und Altpapierensammlung. Dabei wurden die Mengen, die logistischen und organisatorischen Rahmenbedingungen, die Leistungsgrößen und die Kapazitäten ermittelt und sodann betriebswirtschaftlich und abfalltechnisch bewertet bzw. ausgewertet. Unter anderem wurden Siedlungs- und Bebauungsstruktur, Behälteranzahl, Leerungsrhythmen, Abfallmengen, Fahrzeugtypen, Standorte, Entfernungen, Verkehrsaufkommen, Geschwindigkeitsansätze und Personalkosten berücksichtigt.

Die Ist-Kosten bei externer Abwicklung für das Jahr 2003 ermittelte die Prüfungsgesellschaft für den Verbund mit **1.758.083 €** wovon **597.621 €** (Restmüll 410.888 €, Bioabfall 196.527 € und Papier – 9.794 €) auf die Stadt Kamen entfallen.

Dem wurden die Soll-Kosten der vier Alternativen

- Regie-/Eigenbetrieb mit heutiger Abfuhrsituation beim Altpapier,
- Regie-/Eigenbetrieb bei flächendeckender Einführung der Altpapiertonne,
- GmbH mit heutiger Abfuhrsituation beim Altpapier und
- GmbH bei flächendeckender Einführung der Altpapiertonne

gegenüber gestellt.

Es hat sich gezeigt, dass die GmbH-Lösung in beiden Varianten teurer ist als die jeweilige Regie-/Eigenbetriebslösung.

Für die Organisationsform „Regie-/Eigenbetrieb“ wurde die Entlohnung auf der Grundlage des BMT-G II zugrunde gelegt und für die GmbH-Lösung der Speditionstarifvertrag. Die Löhne für die Fahrer und Lader sind bei Anwendung des BMT-G II höher als bei Anwendung des Speditionstarifvertrages. Die Einsparungen jedoch, die bei der „GmbH-Lösung“ aus den niedrigeren Löhnen bei Anwendung des Speditionstarifvertrages resultieren, werden durch steuerliche Nachteile (Umsatzsteuer/Gewinne) überkompensiert.

Für den Regie-/Eigenbetrieb hat die Prüfungsgesellschaft in den ersten Jahren bei Beibehaltung der heutigen Abfuhrsituation im Altpapierbereich eine Ersparnis für den Verbund von 299.164 €/a ermittelt. Davon entfallen auf die Stadt Kamen 11.814 € und die Stadt Bergkamen 312.662 €. Für die Gemeinde Bönen ergibt sich eine Verteuerung um 25.311 €

Es wurde bei dieser Berechnung unterstellt, dass der zusätzliche Lader nach einer Eingewöhnungszeit von wenigen Jahren eingespart werden kann, wodurch sich die Personalkosten um ca. 300.000 €/a reduzieren würden. Für die Stadt Kamen beliefen sich die Einsparungen dann auf 132.274 € (22 % der heutigen Ist-Kosten).

Bei einer Umstellung auf die Blaue Tonne ist nach dem Gutachten in den ersten Jahren mit Einsparungen in Höhe von 223.925 € zu rechnen, von denen allerdings nur die Stadt Bergkamen profitiert. Für die Stadt Kamen und die Gemeinde Bönen käme es dagegen zu Mehrkosten in Höhe von 18.397 € bzw. 37.438 €

Die Untersuchung zeigt auf, dass eine Verbundlösung nur unter der Voraussetzung, dass nach einigen Jahren Personal abgebaut werden kann, für die Stadt Kamen deutliche Vorteile bringen wird. Ob diese Voraussetzung aber jemals eintreten wird, ist von einer Reihe von Unwägbarkeiten abhängig. Dazu gehört nicht zuletzt die Frage, ob die Bürgerinnen und Bürger die Mülltonnen zu den Leerungsterminen so herausstellen, dass ein Seitenlader ohne zusätzliches Personal (Lader) die Tonnen greifen und leeren kann. Des Weiteren können Müllfahrzeuge mit Seitenladersystem vermutlich nicht in den Fußgängerbereichen eingesetzt werden. Zudem ist höchst fraglich, ob die für ein Seitenladersystem zu beschaffenden Gefäße von der Größe her in die bei den Bürgern oftmals vorhandenen Müllboxen hineinpassen.

Zu 4.)

Angesichts des Ergebnisses der Untersuchung und der weiterhin bestehenden Unwägbarkeiten wird von der Verwaltung empfohlen, eine Verbundlösung nicht zu realisieren. Seitens der Stadt Bergkamen und der Gemeinde Bönen wird dies ebenfalls so gesehen. Statt dessen sollen die bei der Untersuchung gewonnenen Daten als Grundlage für eine Neuausschreibung dienen, die aufgrund des Auftragsvolumens nach den Vorgaben des Vergaberechts europaweit erfolgen muss.

Die von der Verwaltung empfohlene Ausschreibung der Abfallabfuhr erfordert zunächst eine erneute Prüfung der Einbeziehung einer Papiertonne, die der Ratsbeschluss vom 03.11.1998 nicht vorsieht.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Durchführung der erforderlichen europaweiten Ausschreibung mit umfangreichen Vorarbeiten der Verwaltung (Vorinformation der Europäischen Union, Festlegung eines Kataloges zur Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und Fachkunde von Bewerbern und Bietern, eindeutige und erschöpfende Leistungsbeschreibung, Beteiligung der Vergabekammer, Beteiligung nach dem Korruptionsbekämpfungsgesetz u. a.) verbunden ist.