

Universitätsstadt Tübingen
Kommunale Servicebetriebe Tübingen
Kraus, Stefan Telefon: 07071/204-1595
Kieninger, Verena Telefon: 07071/204-1030
Gesch. Z.: /

Vorlage 923/2024
Datum 05.12.2024

Berichtsvorlage

zur Vorberatung im **Verwaltungsausschuss**

zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff: **Konsolidierung; Wirtschaftlichkeit Müllabfuhr**

Bezug: Vorlagen 900/2024, 800a/2024, 119/2023, 119a/2023, 119b/2023, 119c/2023, 119d/2023,

Anlagen:

Zusammenfassung:

Mit den Vorlagen 119/2023 ff. wurde bereits 2023 im Gemeinderat eine Fortführung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit dem Landkreis über die Sammlung und den Abtransport von Abfällen diskutiert. Auf Grund der derzeitigen und zukünftigen Entwicklung der Wirtschaftslage ist eine erneute betriebswirtschaftliche Betrachtung der städtischen Müllabfuhr zwingend notwendig. Die aktuellen Zahlen zeigen, dass keine signifikante wirtschaftliche Verbesserung im Bereich der Müllabfuhr zu erwarten ist.

Das Defizit und damit auch der jährliche Zuschuss der Stadt wird in den kommenden Jahren rund 600 TE p.a. betragen. Mit dieser Vorlage soll, ergänzend zur Konsolidierungsliste (Vorlage 900/2024), auf die notwendigen wirtschaftlichen, rechtlichen und personellen Aspekte eingegangen werden.

Die Thematik Müllabfuhr ist in der Konsolidierungsliste unter der lfd. Nr. 234 gelistet. Wird diese Liste am 30.01.2025 im Gemeinderat so beschlossen, gilt dieser Beschluss als Grundlage für die Kündigung der Müllabfuhr. Die Verwaltung wird dann im Frühjahr 2025 noch eine Vorlage zur Kündigung vorlegen.

Ziel:

Information des Gemeinderats im Zusammenhang mit der Konsolidierung.

Finanzielle Auswirkungen:

Durch eine Kündigung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit dem Landkreis würden ab dem Haushaltsjahr 2027 jährliche Einsparungen in Höhe von rund 600 TE für die Stadt Tübingen entstehen. Das in der Vorlage 119/2023 ff. aus dem Jahr 2023 prognostizierte langfristige Defizit von rund 800 TE konnte bislang auf Grund von Effizienzsteigerungen und eingesparten Maßnahmen (z.B. baulicher und personeller Bereich) auf eine jährliche Summe von rund 600 TE reduziert werden.

Bericht:

1. Anlass / Problemstellung

Auf Grund der signifikant defizitären Entwicklung in diesem Betriebszweig ist die Müllabfuhr Teil des Konsolidierungspaketes im Haushalt 2025 und wurde bereits mit Vorlagen 119/2023 ff. im Gemeinderat behandelt.

Zum damaligen Zeitpunkt wurde beschlossen, die Vereinbarung mit dem Landkreis Tübingen vorerst nicht zu kündigen und ein unabhängiges Rechtsgutachten zur Möglichkeit der kostendeckenden Fortführung der Leistungen einzuholen.

Auf Grund der weiterhin bestehenden defizitären Entwicklung, soll die Kündigung der Vereinbarung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten vollzogen werden. Dabei gilt es, die vertraglich festgelegte Kündigungs- sowie Verlängerungsfrist (bis 30.06.2025) zu berücksichtigen. Bei einer Kündigung endet die Vereinbarung zum 31.12.2026.

2. Sachstand

2.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Wie bereits in den Vorlagen 119/2023 ff. angekündigt, hat sich in 2024 und 2025 eine signifikante Ergebnisverschlechterung zum Ergebnis in 2023 ergeben. Das geplante Defizit erhöhte sich somit auf knapp 500 TE Euro gegenüber 2023 mit 240 TE.

Die Verschlechterung ist im Wesentlichen auf folgende Umstände zurückzuführen:

- Die gesetzliche Neuregelung des § 2b UStG findet seit dem 01.01.2024 bei der Universitätsstadt Anwendung.

Hierzu wurden im Vorfeld alle Einnahmen auf ihre Steuerbarkeit geprüft. Die Prüfung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen dem Landkreis Tübingen und der KST hat ergeben, dass die Einnahmen ab Anwendung des § 2b UStG umsatzsteuerpflichtig werden. Dies hat zur Folge, dass die KST als Unternehmer in diesem Bereich nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 UStG berechtigt ist, die Umsatzsteuer aus eingehenden Rechnungen als Vorsteuer geltend zu machen. Die Abrechnung an das Landratsamt enthält daher Rechnungen, von denen anteilig Vorsteuer geltend gemacht werden kann. Allerdings ist die Müllabfuhr nicht in vollem Umfang vorsteuerabzugsfähig, sondern quotal zu 16,3 %. Grund dafür ist, dass die Ausgaben auch hoheitliche bzw. nicht steuerbare Bereiche der Stadt Tübingen betreffen. Dabei handelt es sich bspw. um interne Leistungsverrechnungen innerhalb der KST. Die Steuerlücke berechnet sich aus der geschuldeten Umsatzsteuer von rund 300 TE. Ein Großteil der Ausgaben bei der Müllabfuhr werden innerbetrieblich abgerechnet. Aus diesem Grund kann bei den innerbetrieblichen Dienstleistungen (Fuhrpark) keine Vorsteuer abgezogen wer-

den. Lediglich die Ausgaben von Dritten (u.a. Treibstoffe) sind in Höhe von rund 100 TE vorsteuerabzugsberechtigt. Somit kann von den 300 TE geschuldeter Umsatzsteuer nur 100 TE Vorsteuer miteinander verrechnet werden. Dies führt zu einem Saldo von 200 TE, welchen Sie in der Tabelle auf Seite 3 in der Zeile Umsatzerlöse entnehmen können.

- Steigende Personalkosten von ca. 89.350 Euro: hier sind auch die hohen Tarifabschlüsse im öffentlichen Bereich von Bedeutung.
- Ersatz älterer Fahrzeuge durch neue angemietete Fahrzeuge: wie auch bereits in der Vorlage 119/2023 ff. angekündigt, mussten ab 2023 mehrere Müllfahrzeuge ersetzt werden. Die KST hat sich hier aufgrund der mittelfristigen Unsicherheit für die etwas teurere Mietoption statt dem Fahrzeugkauf entschieden, um kurzfristig handlungsfähig zu bleiben.

Die Tabelle stellt die prognostizierten Defizite im Wirtschaftsplan dar. Die dargestellte leichte Senkung des Defizits im Jahr 2028 ist rechnerisch, hier laufen die Mietverträge der Fahrzeuge aus. Im Wirtschaftsplan ist bislang der Kauf vorgesehen, falls die Müllabfuhr langfristig bei der KST verbleiben würde.

GuV-Konto/Jahr	IST 2023	Plan 2024	Plan 2025	Plan 2026	Plan 2027	Plan 2028
Umsatzerlöse	2.010.839	1.811.800	1.811.800	1.811.800	1.811.800	1.811.800
Sonst. betr. Erträge	766	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000
Material- aufwand	589.127	478.415	626.465	626.480	626.480	246.480
Personal- aufwand	1.267.779	1.405.950	1.495.300	1.523.950	1.553.450	1.583.550
Abschreibung	24.772	35.000	20.000	20.000	20.000	260.000
Sonst. betr. Aufwendungen	65.911	97.250	54.750	39.760	39.820	39.810
Zinsen	1.360	5.000	1.000	1.000	1.000	31.200
Steuern	6.139	6.500	6.500	6.500	6.500	6.500
Leistungs- verrechnung	297.050	285.000	205.000	205.000	210.000	210.000
Gesamtergebnis	-240.533	-499.315	-595.215	-608.890	-643.450	-563.740

In der Gesamtschau ist daher nicht zu erwarten, dass die Müllabfuhr unter den aktuellen rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dauerhaft kostendeckend zu betreiben ist oder auch nur eine relevante Reduzierung des Defizits erfolgen kann. Der Gemeinderat hatte die Verwaltung und KST daher 2023 – um diese Kostenstruktur wissend - ebenfalls beauftragt, ein Rechtsgutachten zu erstellen. In diesem sollte ausführlich geprüft werden, ob und wie die rechtliche Konstruktion so verändert werden könnte, dass das Defizit nicht weiter den städtischen Haushalt belastet.

2.2 Ergebnis des beauftragten Rechtsgutachtens:

Mit der Prüfung der Rechtsfragen wurde die Rechtsanwaltskanzlei Menold Bezler aus Stuttgart beauftragt.

Wie der Landkreis Tübingen und die städtische Rechtsabteilung kommt das Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Beauftragung der Stadt bzw. KST durch den Landkreis, mit dem Sammeln und Befördern von Abfällen, einen öffentlichen Auftrag gemäß § 103 Abs. 1 GWB darstellt. Er unterlag dem Vergaberecht und es handelt sich bei der Beauftragung insbesondere auch um keine vergaberechtsfreie interkommunale Zusammenarbeit gemäß § 108 Abs. 6 GWB. Eine Anpassung des bestehenden Vertrages mit dem Ziel, eine Kostendeckung zu erreichen, ist damit nicht möglich. Insoweit wird auf die Darstellungen der Vorlage 119/2023 ff. verwiesen.

Das Gutachten kommt allerdings zu dem Ergebnis, dass im Rahmen einer vergaberechtsfreien Inhouse-Beauftragung der Landkreis unter bestimmten Voraussetzungen ein noch zu gründendes Unternehmen beauftragen könnte, das der gemeinsamen Kontrolle mehrerer Auftraggeber – sprich dem Landkreis Tübingen und der Stadt – (i.S.d. § 99 GWB) unterliegt (vgl. § 108 Abs.5 GWB). Dieses würde mit dem Sammeln und Befördern von Abfällen im Stadtgebiet Tübingen beauftragt und es könnten für das Stadtgebiet gesonderte (kostendeckende) Gebühren erhoben werden.

In diesem Fall könnten Arbeitnehmer, die beim KST beschäftigt sind, im Wege eines Betriebsübergangs (§ 613a BGB) oder mittels Personalgestellung (§ 4 Abs.3 TVöD) bei dem Unternehmen eingesetzt werden. Die Details müssten – die Bereitschaft des Landkreises zur Gründung eines solchen Unternehmens vorausgesetzt – unter diversen rechtlichen Gesichtspunkten (Kommunalrecht, Gesellschaftsrecht, Steuerrecht, Abgaberecht, Arbeitsrecht, etc.) geprüft werden.

Die Verwaltung geht von einem Zeithorizont von mehreren Jahren aus, bis eine solches Unternehmen handlungsfähig wäre. Bis dahin würde weiterhin das oben dargestellte Defizit bestehen, zudem würde die rechtliche Begleitung des Prozesses erhebliche Kosten verursachen. Sollte das Vorhaben umgesetzt werden und für das Stadtgebiet Tübingen gesonderte Abfallgebühren erhoben werden, rechnet die Verwaltung aktuell mit einer Gebührenerhöhung von ca. 70 % für die Tübinger Bürger gegenüber den Müllgebühren im restlichen Landkreis. In Zeiten steigender Belastungen für die Privathaushalte würde daher das Defizit zwar mit einigem rechtlichen Aufwand aus dem städtischen Haushalt eliminiert werden, in gleichem Umfang würden sich aber die Gebühren für die Tübinger Privathaushalte erhöhen.

Die Verwaltung kommt daher zum Ergebnis, von dieser Variante abzusehen, da sich diese theoretisch vorhandene rechtliche Option in der Praxis nur sehr schwer umsetzen lässt, nicht alleine von der Stadt umsetzbar wäre und mit einer zusätzlichen Belastung der Privathaushalte verbunden ist. Die Kostenstruktur eines kleinen, öffentlichen Abfallbetriebs wie der Tübinger Müllabfuhr wird grundsätzlich immer deutlich aufwändiger sein, als die Kostenstrukturen der größeren privaten Entsorgungsbetriebe.

3. Vorgehen der Verwaltung

Unterm Strich sehen Verwaltung und Betriebsleitung daher, wie schon 2023 dargestellt, keine betrieblichen oder rechtlichen Möglichkeiten, das vorhandene Defizit aus der Müllabfuhr in einem relevanten Umfang zu senken. Die Verwaltung schlägt daher vor, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung zum 30.06.2025 auf den 31.12.2026 zu kündigen. Dies hätte zur Folge, dass eine langfristige Einsparung von ca. 600 TE für den städtischen Haushalt realisiert werden kann.

Die Auswirkungen für die Bürgerschaft wären aus Sicht der Verwaltung überschaubar, da die grundsätzliche Dienstleistung nach wie vor vollumfänglich über den Landkreis erbracht wird. Der Landkreis würde nach Kündigung des Vertrags durch die KST die bisher erbrachten Leistungen öffentlich ausschreiben und an einen privaten Entsorger vergeben.

Für die organisatorische Struktur der KST würden sich eher mehr Vorteile als Nachteile ergeben. Bislang müssen immer wieder aus anderen Bereichen der KST Mitarbeitende abgestellt werden, um Vakanzen in der Müllabfuhr auszugleichen. Dort können dann die geplanten Aufgaben nicht wie vorgesehen durchgeführt werden.

Momentan sind in der Müllabfuhr 20 Menschen beschäftigt: 6 Fahrer in E6 und 14 Mülllader in E4. In den kommenden 6 Jahren hat die KST, aufgrund Fluktuation, rund 30 Stellen neu zu besetzen. Im Fall einer Bestätigung der geplanten Kündigung durch den Gemeinderat würde die KST bereits in 2025 mit einer entsprechenden Rochade beginnen, um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine gute Perspektive in der KST anzubieten.

Verwaltungsspitze und Betriebsleitung haben den Personalrat der KST über die geplante Kündigung des Vertrags und die dargestellte Strategie informiert. Der Personalrat hat eine Stellungnahme erstellt. Diese geht dem Gemeinderat zu. In dieser Stellungnahme spricht sich der Personalrat für einen Beibehalt des Vertrags aus. Das oben aufgeführte Rechtsgutachten von Menold Bezler wurde zwischenzeitlich dem Personalrat der KST zur Verfügung gestellt.