



An den Grossen Rat

19.1838.03

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission
Basel, 19. Oktober 2022

Kommissionsbeschluss vom 19. Oktober 2022

Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

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

1. Ausgangslage

Am 1. Januar 2016 ist die überarbeitete Verordnung des Bundes über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) in Kraft getreten. Die für den Kanton Basel-Stadt wichtigsten Bestimmungen der VVEA betreffen die über die Abfallrechnung zu finanzierenden Abfallfraktionen, die in die Abfallrechnung aufzunehmenden Kosten sowie Vorgaben zur Zuständigkeit der öffentlichen Hand bei der Entsorgung von nicht betriebsspezifischem Gewerbekehricht.

Als nicht betriebsspezifischer Gewerbekehricht gilt haushaltsähnlicher Abfall von Unternehmen. Dies beinhaltet zum Beispiel die Leerung der Abfalleimer in den Büros und im Aufenthaltsraum. Die VVEA macht zur Entsorgung von nicht betriebsspezifischem Gewerbekehricht von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen eine Monopolvorgabe: Dieser wird entweder von der öffentlichen Hand selbst oder von einem von ihr beauftragten Dritten eingesammelt. Seit Anfang 2019 existiert eine Vollzugshilfe, die zum einen beschreibt, was als nicht betriebsspezifischer Abfall gilt, zum anderen, welche Betriebe als solche mit weniger als 250 Vollzeitstellen gelten.

Für Unternehmen mit mehr als 250 Vollzeitstellen ist der Markt offen. Sie sind für die Entsorgung ihres gesamten Abfalls selbst verantwortlich. Dies gilt auch für die Entsorgung der betriebsspezifischen Abfälle (zum Beispiel Speisereste, Farbreste etc.) von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen.

Vom Gesamtvolumen von jährlich rund 15'000 Tonnen an in der Stadt Basel anfallendem nicht betriebsspezifischem Gewerbekehricht stammen rund 13'000 Tonnen von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen. Die Stadtreinigung sammelt etwa 43%, private Anbieter sammeln etwa 57% dieser 13'000 Tonnen ein.

In den meisten Schweizer Orten wird der nicht betriebsspezifische Gewerbekehricht schon lange vom Gemeinwesen oder einem konzessionierten Dritten eingesammelt und entsorgt. In der Stadt Basel steht es Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen frei, von wem sie diesen Kehricht abholen lassen. In Zukunft fällt aber gemäss der noch nicht umgesetzten Bundesverordnung der gesamte nicht betriebsspezifische Gewerbekehricht von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen unter das Monopol der Gemeinde Basel. Nach der vom Bund vorgegebenen Definition betrifft dies knapp 15'000 Betriebe. Etwa 900 Betriebe haben mehr als 250 Vollzeitstellen.

Der Regierungsrat möchte die Regelung in der Stadt Basel in Kongruenz zur bundesrechtlichen Vorgabe bringen. Mit Ausgabenbericht 19.1838.01 vom 5. Februar 2020 hat er dem Grossen Rat deshalb Mittel beantragt, damit das Tiefbauamt die Entsorgung aller nicht betriebsspezifischen Abfälle von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen übernehmen und die Monopolvorgabe umgesetzt werden kann.

Die UVEK ist dem Antrag des Regierungsrats mit mündlichem Bericht gefolgt. In der Debatte des Grossen Rats vom 25. Juni 2020 wurde allerdings argumentiert, die Entsorgung von nicht betriebsspezifischen Gewerbeabfällen gehöre nicht zu den Kernaufgaben des Staates, und private Anbieter könnten den Bedarf der Gewerbebetriebe besser abdecken. Der Grosse Rat wies den Ausgabenbericht mit 50:43 Stimmen an den Regierungsrat zurück – verbunden mit dem Auftrag, eine Lösung mit ausschliesslich privater Entsorgung des nicht betriebsspezifischen Gewerbekehrichts vorzulegen. Diesem Anliegen kommt der Regierungsrat in seinem nun vorliegenden zweiten Ausgabenbericht 19.1838.02 nach.

2. Kommissionsberatung

Der Grosse Rat hat den *Ausgabenbericht Umsetzung des Entsorgungsmonopols bei Gewerbekehrrecht gemäss VVEA (Verordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen)* am 14. September 2022 der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK) überwiesen. Diese setzte sich an ihrer Sitzung vom 31. August mit dem Geschäft auseinander. Den vorliegenden Bericht verabschiedete sie am 19. Oktober 2022.

Eintreten auf das Geschäft war in der UVEK nicht bestritten. Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, zur Umsetzung des Entsorgungsmonopols bei Gewerbekehrrecht gemäss Bundesverordnung über die Vermeidung und die Entsorgung von Abfällen (VVEA) das Tiefbauamt (Stadtreinigung) als stadtweit einzigen Anbieter vorzusehen. Im Folgenden schildert sie ihre Beweggründe dafür.

2.1 Revidierter Antrag des Regierungsrats

Im seinem ersten Ausgabenbericht stellte der Regierungsrat zur Umsetzung der VVEA im Bereich des nicht betriebsspezifischen Gewerbekehrrechts die vier folgenden Varianten zur Diskussion:

A1: Mehrere private Anbieter pro Wahlkreis (Basel Ost, Basel West, Kleinbasel) mit Konzession. Alle konzessionierten Anbieter können sämtliche Betriebe bedienen.

A2: wie Variante A1 mit Kanton als zusätzlichem Anbieter.

B1: Ein privater Anbieter pro Wahlkreis (Basel Ost, Basel West, Kleinbasel) mit Konzession. Der konzessionierte Anbieter verfügt über ein Gebietsmonopol und bedient sämtliche Betriebe in seinem Gebiet zu einem mit dem Kanton vereinbarten Preisschema.

B2: Kanton als einziger Leistungserbringer für sämtliche Wahlkreise: Die Stadtreinigung bietet die Dienstleistung als Monopolistin an und erhebt kostendeckende Gebühren.

Der Regierungsrat schlug dem Grossen Rat aufgrund der Synergien, die mit einer gemeinsamen Einsammlung des Abfalls von privaten Haushalten (Bebbisäcke) und nicht betriebsspezifischem Gewerbekehrrecht verbunden sind, Variante B2 zur Umsetzung vor. Der nicht betriebsspezifische Gewerbekehrrecht wäre grösstenteils auf den so oder so stattfindenden Touren der Stadtreinigung eingesammelt werden. Weitere Argumente für Variante B2 waren der Arbeitnehmerschutz, die Ökologie, die Sauberkeit und die Unfallrisiken.

In der Diskussion des Grossen Rats, die in der Rückweisung des Ausgabenberichts endete, verlangte eine Ratsmehrheit eine rein private Entsorgung des nicht betriebsspezifischen Gewerbekehrrechts von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen. Unter dieser Prämisse stehen noch die beiden Varianten A1 und B1 zur Disposition.

Variante A1: Mehrere private Anbieter pro Wahlkreis (Basel Ost, Basel West, Kleinbasel) mit Konzession. Alle konzessionierten Anbieter können sämtliche Betriebe bedienen.

Variante B1: Ein privater Anbieter pro Wahlkreis (Basel Ost, Basel West, Kleinbasel) mit Konzession. Der konzessionierte Anbieter verfügt über ein Gebietsmonopol und bedient sämtliche Betriebe in seinem Gebiet zu einem mit dem Kanton vereinbarten Preisschema.

Der Regierungsrat beantragt beim Grossen Rat Variante B1 zur Umsetzung. Er geht davon aus, dass bei Variante A1 sämtliche konzessionierten Anbieter ihre Dienstleistungen in der ganzen Stadt anbieten würden. Dies wäre zwar im Sinne des Wettbewerbs, führte aber zu deutlich mehr Kehrichtfahrzeugen und zurückgelegten Fahrkilometern in der Stadt. In Variante B1 bedient ein Anbieter alle Kunden in einem Wahlkreis. Statt mehrere Kehrichtfahrzeuge fährt dann (für das Einsammeln des nicht betriebsspezifischen Gewerbekehrrechts) nur eines durch eine Strasse. Weniger Fahrten bedeuten geringerer Schadstoffausstoss, weniger Lärm und kleineres Unfallrisiko. Zudem führt Variante B1 gemäss Regierungsrat zu stabileren Dienstleistungsangeboten und Preisen als Variante A1.

Für Variante A1 spräche die grösstmögliche Freiheit der konzessionierten Anbieter. Sie könnten ihre Angebotspalette und Preise jederzeit anpassen und ändern. Betriebe, die mit den Dienstleistungen ihres Anbieters nicht zufrieden sind, könnten zu einem anderen wechseln. Unter dem Strich gewichtet der Regierungsrat aber den Vorteil der deutlich tieferen Zahl an gefahrenen Kilometern und die damit verbundenen geringeren ökologischen Belastungen von Variante B1 stärker.

2.2 Synergieverlust bei Stadtreinigung

Bei Umsetzung von Variante B1 (dasselbe gälte auch bei Variante A1) entfällt beim Tiefbauamt der bisherige Ertrag aus der Entsorgung von nicht betriebsspezifischem Gewerbekehricht von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen. Der Aufwand reduziert sich zwar ebenfalls, aber weniger als proportional. Mit anderen Worten erhöht sich der Nettoaufwand der Einsammlung des Kehrichts von privaten Haushalten (Bebbisäcke).

Dieser Zusammenhang wird im Ausgabenbericht wie folgt beschrieben:

«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 Kehrtrichterfahrzeuge in Höhe von 98'000 Franken.»

Heute benötigt die Stadtreinigung zum Einsammeln aller Bebbisäcke sowie eines Teils des nicht betriebsspezifischen Gewerbekehrichts elf Touren. Ohne Gewerbekehricht bräuchte sie theoretisch (gemessen am Abfallvolumen) noch sieben Touren, also vier Lastwagen und 16 Mitarbeitende weniger. Aufgrund des negativen Synergieeffekts geht sie allerdings von neun Touren aus. Sie braucht zum Einsammeln der Bebbisäcke zwei Touren mehr, als sie heute (theoretisch) benötigen würde. Gleichzeitig entfällt aber Ertrag im Ausmass von vier Touren. Für die beiden zusätzlichen, mit keinem Ertrag verbundenen Touren beantragt der Regierungsrat deshalb jährlich wiederkehrende Ausgaben zu Lasten der gebührenfinanzierten Abfallrechnung von 647'000 Franken. Da diese Kosten gemäss Bundesgesetz über den Umweltschutz nicht aus Steuermitteln finanziert werden dürfen, sondern dem Verursacherprinzip folgend aus Gebühreneinnahmen, wird der Bebbisack-Preises um etwa 6.5% steigen.

Ob der kalkulierte dem tatsächlichen Synergieverlust entspricht, steht erst nach Umsetzung von Variante B1 fest. Sollte er höher ausfallen als angenommen, müsste entweder die Ausgabenbewilligung angepasst werden oder die Stadtreinigung ihre Ausgaben reduzieren. Letzteres wäre allerdings bei der Abfallentsorgung nicht möglich, da nicht auf die Einsammlung eines Teils der Bebbisäcke verzichtet werden kann. Möglich wäre eine Kostensenkung bei der zweiten Hauptaufgabe der Stadtreinigung, der Reinigung der Allmend. Eine Aufwandreduktion in diesem Bereich wäre mit weniger Sauberkeit verbunden. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass mehr Ressourcen für die Reinigung der Allmend zur Verfügung stünden, sollte der Synergieverlust kleiner ausfallen als angenommen. Grundsätzlich könnte die Stadtreinigung den Synergieverlust auch vollständig – also ohne wiederkehrende zusätzliche Ausgaben – auffangen, indem sie entsprechend weniger Ressourcen für die Reinigung der Stadt einsetzt.

In Zusammenhang mit den Synergieverlusten hat sich die UVEK nach den Auswirkungen des vom Regierungsrat vorgesehenen neuen Entsorgungssystems mit Unterflurcontainern erkundigt. Bei flächendeckender Einführung dieses Systems müsse die Stadtreinigung nicht mehr alle Strassen

abfahren, sondern nur noch die Unterflurcontainer-Standorte. Dies reduzierte die Kosten. Gleichzeitig wäre der Synergieverlust der Variante B1 gegenüber dem heutigen Zustand kleiner. Berechnet worden ist dieser Effekt allerdings nicht. Ob und wann das System Unterflurcontainer eingeführt wird, muss aufgrund der Einsprachen gegen den Pilotversuch im Bachlettenquartier als derzeit offen bezeichnet werden.

2.3 Weitergehende Privatisierung?

Der Regierungsrat spricht sich nach Ablehnung der von ihm favorisierten Variante B2 durch den Grossen Rat für Variante B1 aus (vgl. Kapitel 2.1). Für die Entsorgung des nicht betriebsspezifischen Gewerbekehrichts von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen würden insgesamt drei private Anbieter konzessioniert – je einer in den Wahlkreisen Basel Ost, Basel West und Kleinbasel). Die Aufteilung in drei Gebiete begründet der Regierungsrat damit, dass so nicht nur ein privater Anbieter zum Zuge käme.

Die UVEK hat diskutiert, ob im Interesse der betroffenen Unternehmen eine weitergehende Öffnung des Marktes sinnvoller wäre. In Variante B1 verfügt der in einem Wahlkreis konzessionierte Anbieter über ein Gebietsmonopol und bedient sämtliche Betriebe in seinem Gebiet zu einem mit dem Kanton vereinbarten Preisschema.

Da die VVEA eine Monopolvorgabe macht, ist ein vollständig freier Markt ausgeschlossen. Jeder private Anbieter braucht eine staatliche Konzession. Möglich wäre, jedem eine solche zu erteilen, der die von der Stadt Basel definierten Kriterien erfüllt. Bei Umsetzung von Variante A1 könnte im Gegensatz zu Variante B1 jeder Anbieter frei entscheiden, welche Gebiete und Unternehmen er bedient. In Bezug auf den Aufwand und Ertrag der Stadtreinigung unterscheiden sich die beiden Varianten nicht. Mit Sicherheit nähme aber mit Variante A1 die Zahl der Fahrten von Kehrtrichtfahrzeugen deutlich zu, würden doch mehrere Anbieter die gleichen Gebiete abdecken.

Gemessen an den volkswirtschaftlichen Kosten dürfte es am sinnvollsten sein, den gesamten Abfall von einem einzigen Anbieter einsammeln zu lassen. Die zurückgelegten Lastwagenkilometer sind am geringsten, wenn der Kehrtricht der Privathaushalte und der nicht betriebsspezifische Gewerbekehrtricht vom selben Anbieter (der Stadtreinigung oder *einem* privaten Anbieter) eingesammelt wird. Bei einer Aufteilung in drei Kreise mit je einem Anbieter wären die gefahrenen Kilometer leicht höher. Deutlich höher wären sie, wenn pro Gebiet mehr als ein Anbieter unterwegs ist. Dies ist notabene auch in Variante B1 der Fall, wo der Kehrtricht der privaten Haushalte von der Stadtreinigung und der nicht betriebsspezifische Gewerbekehrtricht von einem privaten Anbieter eingesammelt wird. Je mehr Kilometer von Entsorgungsfahrzeugen gefahren werden, desto grösser ist zudem die Lärm- und Verkehrsbelastung für die Bevölkerung.

Die UVEK ist sich grundsätzlich einig, dass es weder sinnvoll noch erwünscht ist, wenn mehrere Kehrtrichtfahrzeuge dieselben Gebiete abfahren. Diskutiert hat sie deshalb auch, ob es sinnvoll wäre, für einzelne Stadtgebiete jeweils einen privaten Anbieter zu konzessionieren – also auch die Abfälle der privaten Haushalte (Bebbisäcke) von privater Seite abholen zu lassen. Ein Teil der Kommission ist der Ansicht, dass private Anbieter grundsätzlich näher an der Kundschaft wären und spezifischere Angebote machen könnten. Bei der Abfallentsorgung handelt es sich allerdings um eine systemrelevante Dienstleistung. In anderen Ländern hat man mit Privatisierungen nicht nur positive Erfahrungen gemacht. Im Gegensatz zum Staat kann ein privater Anbieter Konkurs gehen. In einem solchen Fall entsteht von einem Tag auf den anderen ein grösseres Problem. Vor diesem Hintergrund erscheint es der UVEK für angemessen, wenn die Stadtreinigung im Bereich der Abfallentsorgung weiterhin eine (wesentliche) Rolle spielt.

2.4 Einschätzung der UVEK

Heute wird der nicht betriebsspezifische Gewerbekehricht von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen in Basel von der Stadtreinigung zum einen, von vier bis fünf privaten Entsorgern zum anderen eingesammelt. Der freie Wettbewerb ohne Konzessionsvergabe widerspricht allerdings der VVEA, die ein Entsorgungsmonopol verlangt. Es braucht deshalb eine neue Regelung.

Die UVEK stellt fest, dass das Einsammeln des Abfalls aus privaten Haushalten teurer würde, dürfte die Stadtreinigung keinen nicht betriebsspezifischen Gewerbekehricht mehr einsammeln. Die Stadtreinigung müsste die gleichen Touren fahren wie heute, könnte dabei aber etwa 5'600 Tonnen weniger Abfall einsammeln als bisher. Dies reduziert zwar ihren Aufwand, aber auch ihren Ertrag. Mit dem gleichzeitigen Einsammeln von Abfällen aus privaten Haushalten und von Betrieben sind positive Synergieeffekte verbunden. Diese liessen sich sogar weiter ausbauen, würde die Stadtreinigung den gesamten nicht betriebsspezifischen Gewerbekehricht (rund 13'000 Tonnen) einsammeln (Variante B2). Je mehr Abfall mit einer Tour eingesammelt wird, desto geringer sind die Kosten pro Einheit.

Der Regierungsrat beantragt zur Umsetzung von Variante B1 jährlich wiederkehrende Ausgaben in der Höhe von Fr. 647'000 zu Lasten der gebührenfinanzierten Abfallrechnung. Dieser Betrag entspricht dem geschätzten Synergieverlust gemessen am heutigen Zustand. Die Stadtreinigung müsste auf ihren Touren den Gewerbekehricht «stehen lassen» und dürfte nur noch Bebbisäcke mitnehmen. Die zusätzlichen Kosten müssten über die Abfallrechnung refinanziert werden, was eine Verteuerung des Bebbisacks um schätzungsweise 15 Rappen zur Folge hätte.

Eine deutliche Mehrheit der UVEK empfände es als störend, würden die Mehrkosten der Variante B1 auf die Stadtbewohnenden überwältigt. Mit einer vollständigen Übertragung des Entsorgungsmonopols an die Stadtreinigung (Variante B2) wäre theoretisch der gegenteilige Effekt verbunden, fallen doch faktisch schon heute Synergieverluste an, da die Stadtreinigung nur 43% des nicht betriebsspezifischen Gewerbekehrichts von Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitstellen einsammelt.

Ebenfalls als unbefriedigend stuft es eine klare Mehrheit der UVEK ein, wenn des Wettbewerbs willen mehr Kehrtrichterfahrzeuge durch die Stadt fahren, die Lärm generieren, die Luft verunreinigen und das Unfallrisiko erhöhen. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund hat sich die UVEK bei der Beratung des ersten Ausgabenberichts im Jahr 2020 mit 8:3 Stimmen und 2 Enthaltungen für Variante B2 ausgesprochen.

Nach nochmaliger Prüfung aller möglichen Varianten zur Umsetzung der VVEA kommt die UVEK zum selben Schluss wie vor gut zwei Jahren: Unter Abwägung aller Argumente ist Variante B2 die beste. Die Kommission beantragt dem Grossen Rat deshalb, auf seine Entscheidung vom 25. Juni 2020 zurückzukommen und zur Umsetzung von Variante B2 jährlich wiederkehrende Ausgaben in der Höhe von 1.4 Mio. Franken zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements (Tiefbauamt) zu bewilligen. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Kosten von 0.5 Mio. Franken für benötigte acht zusätzliche Angestellte der Stadtreinigung, Abschreibungen von 0.1 Mio. Franken auf zwei zusätzlichen Fahrzeugen sowie zusätzlichen Entsorgungsgebühren bei der KVA von 0.8 Mio. Franken. **Da diese Kosten über Gebühreneinnahmen von der zusätzlichen Gewerbesteuer in selber Höhe gedeckt werden, fallen netto keine Mehrkosten an.** Die zwei zusätzlichen Fahrzeuge sind über den Beschaffungskredit für die Elektrokehrtrichterfahrzeuge gedeckt.

3. Antrag

Gestützt auf ihre Ausführungen in Kapitel 2 dieses Berichts beantragt die UVEK dem Grossen Rat mit 10:3 Stimmen die Annahme des nachstehenden Beschlusentwurfs.

Den vorliegenden Bericht hat die UVEK an ihrer Sitzung vom 19. Oktober 2022 mit 13:0 Stimmen verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Raphael Fuhrer
Präsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

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

(vom)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst nach Einsichtnahme in den Ausgabenbericht Nr. 19.1838.01 des Regierungsrats vom 4. Februar 2020, in den Ausgabenbericht Nr. 19.1838.02 des Regierungsrats vom 5. Juli 2022 sowie in den Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission Nr. 19.1838.03 vom 19. Oktober 2022:

Für die Umsetzung der Variante B2 werden jährlich wiederkehrend Ausgaben in der Höhe von Fr. 1'400'000 zu Lasten der Erfolgsrechnung des Bau- und Verkehrsdepartements (Tiefbauamt) bewilligt.

Dieser Beschluss ist zu publizieren.