

Kostenlose Erweiterung der Abfallkapazitäten für Windel-Nutzer **Hier: Anfrage der CSU-Stadtratsfraktion vom 26.01.2018**

1. Grundsätzliches

Benutzte Windeln und Inkontinenzartikel sind Abfälle aus Haushalten zur Beseitigung (Restmüll), für deren Einsammlung, Transport und Entsorgung der Abfallwirtschaftsbetrieb Stadt Nürnberg (ASN) zuständig ist. Für die Bürgerinnen und Bürger besteht ein Anschluss- und Benutzungszwang an die städtische Müllabfuhr und es dürfen auch für Windeln nur die in der Abfallwirtschaftssatzung genannten Abfallbehälter genutzt werden.

In Nürnberg stehen für die Aufnahme und das Einsammeln von Restmüll Abfallbehälter in fünf Größen von 60 Liter bis 1.100 Liter Rauminhalt zur Verfügung, die einmal wöchentlich geleert werden. Für die turnusgemäße Abfuhr und die Beseitigung des Abfalls werden Abfallgebühren als finanzielle Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung „Abfallentsorgung“ erhoben.

Im Durchschnitt verfügt jede Einwohnerin bzw. jeder Einwohner Nürnbergs über 35 Liter Restabfallbehältervolumen pro Woche. Diese Kapazität reicht in der Regel aus und ist darüber hinaus geeignet, auch einmal ein höheres Abfallaufkommen und kurzfristige Störungen oder Verschiebungen in der Abfuhr abzufedern.

Fällt doch ausnahmsweise einmal mehr Restabfall an als in die vorhandenen Behälter passt, kann ein städtischer Restabfallsack (60 Liter) für 4,50 € gekauft und neben dem Restabfallbehälter zur Mitnahme durch die Müllabfuhr bereitgestellt werden.

Falls über längere Zeit oder dauerhaft mehr Abfall anfällt, z.B. durch Windeln, und ist der vorhandene Abfallbehälter zu klein, ist nach der städtischen Abfallwirtschaftssatzung die Grundstückseigentümerin bzw. der Grundstückseigentümer verpflichtet, zusätzliche oder größere gebührenpflichtige Restabfallbehälter unverzüglich zu beantragen und zu benutzen.

2. Können zusätzliche Leistungen aus den Abfallgebühren finanziert werden?

Die im Rahmen der Anfrage angeregten Leistungen sind derzeit nicht Bestandteil der Abfallwirtschaftssatzung. Diese Leistungen sind Sonderleistungen außerhalb der abfallwirtschaftlichen Zweckbestimmung und dürfen nicht in die Berechnung der Abfallgebühren einbezogen werden.

Das Rechtsamt führt zu dieser Thematik aus, dass mit den besonderen Maßgaben des Art. 7 Abs. 5 Bayerisches Abfallgesetz (BayAbfG) auch die allgemeinen kommunalabgabenrechtlichen Regelungen, hier insbesondere Art. 8 Kommunalabgabengesetz (KAG) für die Abfallgebühren, gelten. Gemäß Art. 8 Abs. 4 KAG sind die Gebühren nach dem Ausmaß zu bemessen, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung oder das kommunale Eigentum benutzen; sonstige Merkmale können zusätzlich berücksichtigt werden, wenn öffentliche Belange dies rechtfertigen.

Dies stellt eine einfach-gesetzliche Ausprägung des Äquivalenzprinzips bzw. der Leistungsproportionalität, also des Grundprinzips des gerechten Vorteilsausgleichs dar. Mit Blick auf diese gesetzliche Vorgabe muss ein Benutzer der Abfallentsorgungseinrichtung entsprechend der von ihm produzierten Abfallmenge mit Abfallgebühren belastet werden. Da es sich bei „Windelmüll“ und Inkontinenzartikeln aus privaten Haushalten um Abfall handelt, der über die städtischen Einrichtungen der Abfallentsorgung zu entsorgen ist, kann diese Inanspruchnahme grundsätzlich nicht insofern kostenlos für diese Nutzer zu Lasten der anderen Gebührenzahler erfolgen.

Sonstige Merkmale können zwar neben dem Ausmaß der Benutzung berücksichtigt werden, soweit öffentliche Belange dies rechtfertigen (vgl. Art. 8 Abs. 4 Hs. 2 KAG). Allerdings ist dies insbesondere bei Einrichtungen, die primär sozialen Zwecken dienen (vgl. BVerwG NJW 2002, 1062 - Geschwisterrabatt in Kindertagesstätten) und nicht bei anderen – insbesondere kostenrechnerisch betriebenen – Einrichtungen wie der Abfallentsorgung vorgesehen (Thimet, KommAbgabenRBay, Frage 12 zu Art. 8 Abs. 4 KAG, Ziffer 4., Stand Oktober 2017).

Soziale Gebührenabschläge und die hieraus entstehenden Einnahmeausfälle bei den Abfallgebühren müssen demnach komplett über allgemeine Haushaltsmittel abgedeckt werden und dürfen nicht den übrigen sozial nicht begünstigten Abfallgebührenzahlern auferlegt werden.

Daher müsste die Finanzierung von besonderen Leistungen für Familien mit Wickelkindern und Haushalte mit Inkontinenzpatienten aus dem allgemeinen Stadthaushalt erfolgen.

Vereinzelte erfolgen auch Nachfragen bezüglich einer Bezuschussung für die Benutzung von Stoffwindeln als Maßnahme der Abfallvermeidung. Die Nutzung von Mehrwegwindeln führt zwar zu einer Reduzierung der Abfallmengen, ist aber in der Gesamtbetrachtung (unter Berücksichtigung von Rohstoff- und Energiebedarf, Wasserverbrauch, Abwasserbelastung usw.) nicht nachweislich ökologisch vorteilhafter gegenüber Einwegwindeln. Oberste Ziele der Abfallwirtschaft sind es, die natürlichen Ressourcen zu schonen und Abfälle umweltverträglich zu bewirtschaften (§ 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz).

Zuschüsse aus Abfallgebühren für Stoffwindeln sind daher gebührenrechtlich ebenfalls nicht zulässig (siehe die vorstehenden rechtlichen Ausführungen).

3. Vergleichbare Angebote anderer Kommunen

Eine Umfrage bei diversen bayerischen Kommunen ergab nachfolgende Ergebnisse (tabellarische Übersicht der Ergebnisse siehe Anlage).

Windeln und Inkontinenzabfälle müssen in Erlangen, Fürth, Schwabach, Augsburg, Ingolstadt, Regensburg, Würzburg und München in den normalen gebührenpflichtigen Restabfallbehältern entsorgt werden, ggf. ergänzt durch den Kauf zusätzlicher Restmüllsäcke. Andere Optionen stehen nicht zur Verfügung.

Die Stadt Ansbach finanziert aus dem Sozialetat sechs Restmüllsäcke im Jahr für Neugeborene bzw. inkontinente Personen. Die Ausgaben für einmalig 20 Restmüllsäcke für Kinder von bis zu drei Jahren bestreitet der Landkreis Forchheim aus dem Etat des Jugendamtes und finanziert das Angebot, sich einen Restmüllsack pro Monat bei häuslicher Pflege inkontinenter Familienangehöriger abzuholen, aus dem Sozialbudget. In beiden Kommunen muss die Berechtigung für die Inanspruchnahme dieser Leistungen durch Geburtsurkunde bzw. ärztliches Attest belegt werden.

Eine schöne Idee setzt die Stadt Schweinfurt um. Bei Geburt eines Kindes erhält die Familie ein Schreiben des Oberbürgermeisters mit einem Besuchsangebot. Wer die angelegte Antwortkarte zurück schickt, wird von einer Familienhebamme besucht, die ein Beratungsgespräch führt und eine Windeltasche mit verschiedenen Gutscheinen, Informationsbroschüren und 20 Restmüllsäcken als Geschenk überreicht. Finanziert wird dieses „Empfangspaket“ aus dem Budget des Jugendamtes.

Der CSU-Antrag vom 26.01.2018 wurde in diesem Zusammenhang dem Referat für Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg übergeben. Das Sozialreferat teilt mit, dass dort keine finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, um zusätzliche Entsorgungskapazitäten für Windeln oder Inkontinenzabfälle zu subventionieren.

4. Alternativen – gebührenpflichtig –

a. „Windelsack“

Im Jahr 2017 waren durchschnittlich 84.350 Restabfallbehälter und 120 Restmüllsäcke pro Woche von der Müllabfuhr der Stadt Nürnberg zu leeren.

Ausgehend von ca. 5.000 Geburten im Jahr und einer nicht verifizierten Anzahl dauerhaft inkontinenter Menschen in Nürnberg ist bei zurückhaltender Schätzung anzunehmen, dass ca. 10.000 Haushalte das Angebot eines „Windelsackes“ annehmen würden, d.h. wöchentlich müssten zusätzlich noch 10.000 „Windelsäcke“ in Sammelfahrzeuge geladen werden.

Die Abholung von Müllsäcken führt nachweislich zu Belastungen und Gefährdungen für die Müllaufloaderinnen und Müllaufloader. Die Fachabteilung Arbeitssicherheit (ASi) beim Referat für Finanzen, Personal, IT und Organisation sieht die Einführung eines „Windelsackes“ unter den Aspekten Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz für das Personal nicht als geeignete Lösung an.

Die ASi stellt u.a. fest, dass seit Jahren nur noch Abfallsammelbehälter nach DIN EN 840 mit zwei bzw. vier Rädern zum Einsatz kommen dürfen, um die Beschäftigten so weit wie möglich von den mit den Tätigkeiten „Heben“ und „Tragen“ verbundenen Gefährdungen zu schützen. Als einzige Ausnahme von der Verwendung von Abfallbehältern wird der Gebrauch von Restmüllsäcken zugelassen, da sie nur sehr selten benutzt werden und ihr Anteil an den Leerungen insgesamt nur rund 0,1 Prozent betragen.

Um den Arbeitsschutz und die Sicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wirkungsvoll und nachhaltig zu gewährleisten, hat ASN seit 01.07.2008 ein Arbeitsschutzmanagement nach OHRIS (Occupational Health and Risk Managementsystem) eingeführt. Mit dieser Maßnahme sollen Ausfallzeiten durch Unfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingte Krankheiten minimiert und der Entstehung von Unfall- und Gefahrenquellen vorgebeugt werden. Eine massive Erhöhung von sackgebundenen Ladungsvorgängen – bedingt durch die Sammlung von geschätzt mehr als 10.000 „Windelsäcken“ pro Woche – kann daher aus Gründen der Arbeitssicherheit nicht akzeptiert werden.

b. „Windeltonne“

Alternativ wäre die Bereitstellung von zusätzlichem Restmüllbehältervolumen für Windelabfälle (zusätzliche spezielle Tonne – „Windeltonne“) als Service-Angebot des ASN gegen eine ebenfalls kostendeckend zu kalkulierenden Zusatzgebühr rechtlich möglich. Eine solche Gebühr wurde von ASN anlässlich der Anfrage kalkuliert. Auf Basis einer zurückhaltenden Kostenschätzung unter Berücksichtigung von Personal-, Sach- und sonstiger Kosten ergibt sich für eine solche spezielle „Windeltonne“ ein höherer Gebührensatz als die derzeit geltende Abfallgebühr für Restmüllbehälter bzw. Restmüllsäcke.

Folglich ist es für die Gebührenpflichtigen günstiger, das bereitgestellte Mindestbehältervolumen für Restmüll zu erhöhen.

Wenn im Bereich von Mehrfamilienhäusern eine ungerechte Verteilung befürchtet wird, ist es Sache des Eigentümers die über das Mindestmaß hinausgehenden Gebühren auf die jeweiligen „Mehrkosten-Verursacher“ im Rahmen seiner Nebenkostenabrechnung und dem hierin angesetzten Maßstab (z.B. nach Anzahl der im Haus lebenden Personen) zu verteilen.

5. Fazit

Windeln sind Bestandteil des Hausmülls und als sogenannter Restmüll über die vorgesehenen gebührenpflichtigen Restmüllbehälter zu erfassen. Zusätzliche Leistungen, wie etwa die Bereitstellung von „Windelsäcken“ oder „Windeltonnen“, sind möglich. Hierfür dürfen allerdings keine Mittel aus dem Abfallgebührenhaushalt verwendet werden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen wären ausschließlich aus dem Stadthaushalt (z.B. Jugend-/Sozialetat) zu finanzieren. Das zuständige Sozialreferat teilt jedoch mit, dass hierfür keine Mittel zur Verfügung stehen.

Die Einführung von gebührenpflichtigen „Windelsäcken“ scheitert an den negativen Beeinträchtigungen von Gesundheit und Arbeitssicherheit der Mitarbeiter bei ASN.

Die Kalkulation einer speziellen „Windeltonne“ ergibt aufgrund der „spezialbedarfsbedingten“ Zusatzaufwendungen (z.B. Aufwand für die Berechtigungsprüfung, Anschaffung gesonderter Behälter mit Schwerkraftschloss zur Absicherung gegen Missbrauch, zusätzlicher, logistischer Aufwand, etc.) eine höhere Gebühr als die, für eine reguläre Restmülltonne (152,88 Euro je 60-Liter-Restmüllbehälter und Jahr). Somit ist das Angebot einer separaten „Windeltonne“ nicht attraktiv.

Abschließend wird nochmals festgestellt, dass die Erbringung unterstützender Leistungen für Familien mit Wickelkindern oder Haushalte mit Inkontinenzpatienten nicht aus dem Gebührenhaushalt, sondern lediglich aus dem allgemeinen Stadthaushalt erfolgen kann.