



Beschlussvorlage

TOP:
Vorlagen-Nummer: **V/2010/09424**
Datum: 22.12.2010
Bezug-Nummer.
Kostenstelle/Unterabschnitt:
Verfasser: Frau Franz
Plandatum:

Beratungsfolge	Termin	Status
Ausschuss für Ordnung und Umweltangelegenheiten	20.01.2011	öffentlich Vorberatung
Stadtrat	26.01.2011	öffentlich Entscheidung

Betreff: Resolution zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

Beschlussvorschlag:

1. Der Stadtrat beschließt in Übereinstimmung mit den Positionen des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages und des Deutschen Städte- und Gemeindebundes die „Resolution zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts“ gemäß Anlage.
2. Der Stadtrat bittet alle örtlichen Bundestagsabgeordneten, sich im Gesetzgebungsverfahren zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger für eine Stärkung der kommunalen Abfallentsorgung im Sinne der Resolution einzusetzen.

Finanzielle Auswirkung:

Keine Auswirkung auf den allgemeinen städtischen Haushalt.

Dr. Thomas Pohlack
Bürgermeister

RESOLUTION

zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

Die Kommunen tragen seit Jahrzehnten die Verantwortung für eine sichere, ökologisch, hochwertige und ressourceneffiziente Abfallentsorgung in Deutschland. Das weltweit anerkannte hohe Niveau der Kreislaufführung von Abfällen und Wertstoffen haben die Kommunen – auch schon vor Inkrafttreten u.a. der Verpackungsverordnung – geprägt. Daher fordern sie:

1. Planungssicherheit sorgt für Gebührenstabilität

Bei der Umsetzung der Europäischen Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht erwarten die Kommunen in Deutschland von Bundestag und Bundesrat, dass sie auf die gewachsenen kommunalen Entsorgungsstrukturen, die Verpflichtung der Kommunen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge vor Ort und ihre Verantwortung gegenüber den Abfallgebührentzahlern Rücksicht nehmen. Langfristige Investitionen der Kommunen in ihre Entsorgungsinfrastruktur dürfen nicht dadurch entwertet werden, dass den Kommunen Abfallströme entzogen werden, für die sie bisher verantwortlich waren und für die die Entsorgungsanlagen bei ihrer Errichtung auch ausgelegt waren.

2. Über die Hausmüllerfassung muss vor Ort entschieden werden

Die Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger vor Ort wissen am besten, wie unter den jeweils gegebenen Verhältnissen Hausmüll erfasst werden muss, um die Ziele einer Kreislauf- und Abfallwirtschaft zu erreichen. Die Kommunen brauchen keine bundeseinheitliche Regelung der Frage, welche Erfassungssysteme zu verwenden sind und welche Abfallfraktionen wie erfasst werden. Daher wenden sich die Kommunen insbesondere gegen die im Referentenentwurf vorgesehene Einführung einer flächendeckenden getrennten Sammlung von Bioabfällen. Diese Fragen müssen wie bisher durch die Kommunalvertretungen vor Ort entschieden werden. Dort liegt auch die Gebührenverantwortung.

3. Keine „einheitliche Wertstofftonne“, und falls doch: Wertstofffassung nur in kommunaler Verantwortung

Die Probleme der Verpackungsentsorgung – vor allem ausgelöst durch das weitgehend unregulierte Nebeneinander von neun Systemen zur Entsorgung gebrauchter Verkaufsverpackungen – können nur durch eine Stärkung der kommunalen Verantwortung vor Ort gelöst werden. Dafür ist, entgegen dem Gesetzentwurf, keine bundesweite Einführung einer verpflichtenden Wertstofftonne notwendig. Ob und in welcher Form eine Wertstofffassung durchgeführt wird, kann sinnvoll nur vor Ort entschieden werden. Insbesondere die bewährten Wertstoffhöfe müssen erhalten bleiben. Keineswegs akzeptabel ist, dass über die Einführung von Wertstofftonnen den Kommunen weiterer Hausmüll entzogen wird. Die Bürgerinnen und Bürger werden um die Gebührevorteile gebracht, wenn die lukrativen Bestandteile des Abfalls auf eigene Rechnung durch Private verwertet werden und die Kommunen lediglich die unverwertbaren Abfälle zu entsorgen haben.

4. Abfälle aus privaten Haushalten sind der Kommune zu überlassen

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 18.6.2009 zur Altpapierentsorgung klargestellt: Abfall, der in privaten Haushalten anfällt, ist grundsätzlich der Kommune zu überlassen. Das ist eine Grundvoraussetzung für eine gemeinwohlorientierte Abfallwirtschaft, die auch den Belangen der Ökologie, der öffentlichen Sicherheit, Sauberkeit und Ordnung Rechnung trägt. Diese Überlassungspflicht darf nicht ausgehöhlt werden. Der privat initiierte Aufbau von Wertstoffsammlungen – parallel zu der kommunalen Wertstoffsammlung – soll nun wieder nahezu unbeschränkt ermöglicht und den Kommunen jegliche Steuerungsmöglichkeit entzogen werden. Dieser Versuch der Bundesregierung, das erwähnte Grundsatzurteil durch eine Änderung des geltenden Abfallrechts zu korrigieren, ist nicht hinnehmbar und europarechtlich nicht geboten: Der Vertrag von Lissabon schützt die Kommunen sowohl dann, wenn sie nach einer Ausschreibung Entsorgungsdienstleistungen an Private vergeben, als auch dann, wenn sie diese Leistungen selbst erbringen.

5. Gewerbliches „Rosinenpicken“ schadet allen Gebührenzahlern und auch privaten Konkurrenten

Die Erlöse aus „gewerblichen Sammlungen“ kommen nur ihren Veranlassern zugute. Sie fehlen im Gebührenhaushalt und/oder schmälern den Gewinn des privaten Entsorgungsunternehmens, das eine Kommune nach einer Ausschreibung mit der Wertstoffentsorgung beauftragt hat. Selbst dann, wenn ein Stadtrat, Gemeinderat oder Kreistag ausdrücklich beschlossen hat, von der Aufstellung von Tonnen für die Altpapierentsorgung abzusehen, etwa weil bei den betroffenen Haushalten der Platz für die Aufstellung der Tonnen fehlt, ist es den Kommunen nach den Vorstellungen des Umweltministeriums verwehrt, gegen Angebote eines Privatunternehmens vorzugehen, das den Bürgern und Bürgerinnen auf eigene Rechnung die Bereitstellung von Altpapiertonnen anbietet. Die jetzt vorliegenden Regelungen sind unpraktikabel und provozieren jahrelange Rechtsstreitigkeiten. Betroffen sind die Bürger und Bürgerinnen in Kommunen aller Größenordnungen: Der „Kampf ums Altpapier“ hat gezeigt, dass ein unkontrollierter Wettbewerb um Wertstoffe aus Privathaushalten den öffentlichen Straßenraum mit uneinheitlichen Sammelbehältern beeinträchtigt und die Anwohner mit zusätzlichen Abholfahrten belastet. Wohngebiete dürfen nicht zu Wettkampfarenen privater Entsorgungsunternehmen werden.

6. Kommunen müssen selbst über die Untersagung gewerblicher Sammlungen entscheiden können

Die Kommunen wenden sich auch gegen die im Referentenentwurf vorgesehene Regelung, nach der die Entscheidung darüber, ob eine gewerbliche Sammlung zulässig ist oder nicht, auf eine „neutrale Stelle“ übertragen werden soll. Eine solche Regelung ist systemfremd und verfassungsrechtlich bedenklich.

Begründung:

Das Bundesumweltministerium hat im August 2010 den Referentenentwurf eines Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorgelegt und im September 2010 mit den Verbänden erörtert. Die kommunalen Spitzenverbände sehen nach wie vor mit großer Sorge, dass die vorgesehenen Regelungen Gefahren für die Zukunft der kommunal verantworteten Abfallentsorgung, für die Planungs- und Investitionssicherheit der Kommunen und damit für die Stabilität der Abfallgebühren in sich tragen, sollten sie 2011 unverändert von den Gesetzgebungsorganen des Bundes beschlossen werden. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat daher einen Resolutionsentwurf verfasst, der als Beschlussvorlage für die Räte der Städte, Gemeinden und Kreistage konzipiert ist.

Der DStGB-Ausschuss für Städtebau und Umwelt hat der Resolution auf seiner Sitzung am 4. Oktober 2010 in Dessau zugestimmt. Die Vertreter der Kommunalparlamente werden nun gebeten, auf der Grundlage der beschlossenen Resolution das Gespräch mit den örtlichen Bundestagsabgeordneten zu suchen, um diese zu überzeugen, in den parlamentarischen Beratungen eindeutig für die Interessen der Bürgerinnen und Bürger einzutreten, denen sie ihr Mandat verdanken. Auch die Landesregierungen, die im Bundesrat auf das zustimmungspflichtige Gesetz Einfluss nehmen, sind Adressaten der Resolution.

Der Resolutionsentwurf der Bundesvereinigung ist in Ziffer 1 des Beschlussvorschlags wörtlich wiedergegeben. Die HWS GmbH unterstützt das Anliegen der Resolution ebenfalls. Die wesentlichen Kernpunkte der Kritik am Referentenentwurf können dem nachfolgenden **Anhang zur Begründung** entnommen werden.

**Referentenentwurf zum Kreislaufwirtschaftsgesetz;
Stellungnahme der Bundesvereinigung zur Novellierung des deutschen Abfallrechts**

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) arbeitet seit langem an einer Novellierung des deutschen Abfallrechts zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der EU und hat hierzu einen Referentenentwurf vom 06.08.2010 vorgelegt. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens gemäß der Geschäftsordnung der Bundesregierung hat die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände gemeinsam mit den Mitgliedsverbänden eine schriftliche Stellungnahme erarbeitet und diese bei einem Anhörungstermin am 22.09.2010 in Bonn mit dem BMU eingehend erörtert. Nachfolgend wird ein Auszug aus dem allgemeinen Teil der Stellungnahme wiedergegeben:

„Die kommunalen Spitzenverbände sind wegen der im Referentenentwurf fixierten Regelungen in großer Sorge um die Zukunft der kommunalen Entsorgungsaufgabe. Diese Sorge ergibt sich

1. aus der Ausgestaltung der abfallwirtschaftlichen Aufgaben, die den Kommunen als öffentlich- rechtliche Entsorgungsträger zugewiesen werden sollen,
2. aus der Art und Weise der Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht,
3. aus dem Umgang mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2010 und
4. aus der mangelnden Berücksichtigung des Vertrages von Lissabon und seiner Konsequenzen für die Aufgaben der Daseinsvorsorge.

Zu 1.:

Die Art und Weise der Ausgestaltung der kommunalen Entsorgungsaufgaben führt dazu, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger den Aufbau von Parallelstrukturen nicht verhindern und letztlich durch die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen in die Funktion eines Gewährleisters gedrängt werden sollen. Damit wäre eine Refinanzierung der Aufgabe über Abfallgebühren nicht mehr möglich. Die Kommunen wären vielmehr gezwungen, derartige Aufgaben über allgemeine Haushaltsmittel zu refinanzieren, obwohl das kommunale Abgabenrecht der Länder fordert, dass da, wo eine Gebührenfinanzierung möglich ist, diese auch zu nutzen ist. Angesichts der bestehenden Haushaltsrisiken und der Vielzahl der Kommunen mit Haushaltssicherung sind diese Risiken für die kommunalen Haushalte im Interesse der Bürgerinnen und Bürger nicht hinnehmbar, zumal der Entwurf auch dazu führen würde, dass sich das Gewerbe von der Refinanzierung der kommunalen Entsorgungsinfrastruktur vollständig verabschieden könnte.

Zu 2.:

Die Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht geschieht vorrangig unter dem Aspekt wettbewerbskonformer Lösungen. Die Umsetzung nutzt also in Form des Umweltordnungsrechts das KrWG, um eine sichere, hochwertige und günstige Aufgabenerfüllung im Bereich der Daseinsvorsorge marktgetriebenen Lösungen zu opfern. Eine solche Lösung ist weder zwingend geboten noch sinnvoll.

Zu 3.:

Die kommunalen Spitzenverbände haben immer wieder deutlich gemacht, dass die Übernahme der durch die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2009 eröffneten Steuermöglichkeiten für gewerbliche Sammlungen in das KrWG die entscheidende Voraussetzung dafür ist, um Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu gewährleisten. Der nun vorliegende Referentenentwurf steht diesem Vorschlag diametral entgegen.

Zu 4.:

Die Ausgestaltung der vom BMU vorgesehenen Lösungen zeigt außerdem ein bemerkenswertes Verständnis von der Rolle der kommunalen Selbstverwaltung, die dem Vertrag von Lissabon völlig entgegensteht. Das Recht der eigenverantwortlichen Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge, das im Lissabon-Vertrag garantiert wird, wird mit diesem Referentenentwurf vollständig ausgehöhlt. Es ist bemerkenswert, dass die Bundesregierung in offiziellen Verlautbarungen die Positionen der Kommunen unterstützt und in der konkreten Ausgestaltung der Politik das Gegenteil betreibt. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten deshalb auch vom BMU, dass es seinen Beitrag zur Sicherung der kommunalen Aufgabe Abfallwirtschaft leistet.

Die kommunalen Spitzenverbände nehmen zur Kenntnis, dass der Referentenentwurf nur wenige der in der Stellungnahme zum Arbeitsentwurf enthaltenen Kritikpunkte aufgreift. Sie kritisieren ausdrücklich, dass die für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger entscheidenden Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf gewerbliche Sammlungen zur Vermeidung des Aufbaus unerwünschter Parallelsysteme noch weiter geschwächt worden sind. Der Gesetzgeber schafft damit – entgegen der Begründung des Entwurfs – erhebliche rechtliche und planerische Unsicherheiten. Die in den §§ 3, 17 und 18 getroffenen Regelungen werden die langfristige Entsorgungssicherheit und die Gebührenstabilität in Frage stellen. So gesehen stellt der Entwurf eine ordnungspolitische Fehlentscheidung zu Lasten der und gegen die Bürgerinnen und Bürger dar. Deshalb lehnen sie auch die nunmehr in § 18 Abs. 1 Satz 2 vorgesehene Schaffung einer „**neutralen Behörde**“ als systemfremd, verfassungsrechtlich bedenklich und mit Blick auf die Stadtstaaten unpraktikabel ab.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen die Streichung der von ihnen in der Stellungnahme zum Arbeitsentwurf kritisierten weitgehenden **Beleihungsmöglichkeiten** im neuen § 22.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten sich zu Beginn der Legislaturperiode für eine schlanke Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht ausgesprochen, mit der die kommunale Verantwortung im Bereich der Abfallwirtschaft umfassend, klar und eindeutig geregelt wird. Sie halten an einer **strikten Umsetzung der Abfallrichtlinie im Verhältnis „eins zu eins“** fest, ohne das Ziel einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Abfällen infrage stellen zu wollen: Sich ändernde wirtschaftliche und rechtliche Rahmenbedingungen, etwa im Zuge der Novellierung des TEHG oder wasserrechtlicher Vorschriften, können allemal dazu führen, dass z.B. Verwertungsziele, die über das von der Abfallrahmenrichtlinie geforderte Maß hinausgehen, eben nicht mehr zu erreichen sind. Dieses Risiko sollte vermieden werden.

Auch der Referentenentwurf (Begründung S. 179) hält wie der Arbeitsentwurf (Begründung S. 168) an einer Herleitung der **Überlassungspflicht** als Ausnahmeregelung zu Art. 106 Abs. 2 AEUV fest. Diese Ableitung der kommunalen Entsorgungsverantwortung ist weder geboten noch zielführend, sondern entspricht u. E. nicht dem europäischen Recht. Die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen zur gewerblichen Sammlung als Ausnahmetatbestände zur **Überlassungspflicht** werden in der Gesetzgebung (S. 179) damit gerechtfertigt, dass sie die Vollzugstauglichkeit und Rechtssicherheit erhöhen, aber auch – und zwar nicht zuletzt – der EU-rechtlichen Absicherung der kommunalen Überlassungspflichten selbst dienen sollen. Geschützt ist nicht die Aufgabenerfüllung um jeden Preis, sondern nur eine solche zu „wirtschaftlich tragbaren Bedingungen“. Dies erlaubt auch eine Quersubventionierung (vgl. Nachweise der Rechtsprechung des EuGH bei Koch/Reese, Hausmüllentsorgung als Aufgabe der Daseinsvorsorge). Ein Verhindern der Aufgabenerfüllung kann nach der Rechtsprechung des EuGH auch schon dann angenommen werden, wenn die Anwendung der EG-Vorschriften die Erfüllung der übertragenen Aufgaben gefährden würde.

Ferner hat der EuGH angenommen, dass die Aufgabenerfüllung zu wirtschaftlich tragbaren Bedingungen insbesondere dort gefährdet ist, wo anzunehmen ist, dass private Wettbewerber sich auf „Rosinenpickerei“ in gewinnbringenden Leistungssegmenten konzentrieren und damit der Ausgleich zwischen rentablen und weniger rentablen Tätigkeitsbereichen beeinträchtigt würde.

Im Ergebnis erscheint deshalb die von Koch/Reese (a.a.O., S. 51) vertretene Auffassung zutreffend, dass ein grundsätzlicher Ausschluss gewerblicher Sammlungen jedenfalls dort gerechtfertigt ist, wo eine flächendeckende Erfassung und hochwertige stoffliche Verwertung durch bereits vorhandene öffentlich-rechtliche Erfassungs- und Verwertungssysteme gewährleistet ist. In diesem Sinne hat auch das BVerwG in seinem Urteil vom 18.06.2009 zu Recht gefolgert, dass eine Gefährdung der öffentlich-rechtlichen Aufgabenerfüllung regelmäßig dann gegeben ist, wenn die gewerbliche Sammlung in festen Strukturen und auf der Grundlage fester (entgeltpflichtiger) Verträge erfolgt.

Dadurch dass in dem Referentenentwurf einerseits der Begriff der gewerblichen Sammlung in dem Sinne definiert wird, dass sie auch auf der Grundlage vertraglicher Bindungen und in dauerhaften Strukturen abgewickelt, andererseits eine Beeinträchtigung – und nicht nur eine Gefährdung – der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verlangt wird, geht der Referentenentwurf in zweifacher Weise deutlich über das europarechtlich Gebotene hinaus.

Auch zeigt der Blick in den Lissabon-Vertrag, dass der nationale Gesetzgeber frei ist in der Ausgestaltung, wie er die Dienstleistungen von allgemeinem (wirtschaftlichen) Interesse in Deutschland im Bereich der Abfallwirtschaft regelt.

Zweifellos ist dies zunächst eine innerstaatliche Organisationsentscheidung und nicht eine Frage, die sich auf die operative Aufgabenerfüllung bezieht. Wir verweisen dazu auf die Veröffentlichung von Prof. Dr. Ludwig Krämer in Abfallrecht, Heft 1, 2010, S. 40 ff. und die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2009, die zu vergleichbaren Ergebnissen kommt.

Diese Sichtweise ist unseres Erachtens zwingend geboten, wenn man die Grundlagen unserer Verfassung, die die kommunale Verantwortung in Art. 28 Abs. 2 GG garantiert, als Regelung begreift, die es den Kommunen im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung überlässt, die ihnen übertragenen Aufgaben zu regeln. Diese Sichtweise wird gestützt durch die EuGH-Entscheidung Arnhem/Rheden, die die gesamte Hausmüllentsorgung als Dienstleistung von allgemeinem Interesse charakterisiert, die traditionell in Deutschland in der Verantwortung der Städte, Kreise und Gemeinden liegt.

Die von interessierter Seite immer wieder ins Feld geführte Unterscheidung von Hausmüll zur Beseitigung und Hausmüll zur Verwertung ist dabei ohne Belang. Die Hausmüllentsorgung ist demzufolge eine Aufgabe, die der Gesetzgeber den Kommunen gemäß Art. 28 Abs. 2 GG als Aufgabe im eigenen Wirkungskreis zu übertragen hat. Dies umfasst die mit Sicherheit, Sauberkeit und Ordnung verbundenen Funktionen ebenso wie die Verkehrslenkungs- und Verkehrssicherungspflichten.

Die im Referentenentwurf gewählte Lösung führt letztlich zu einer Aushöhlung der kommunalen Entsorgungsverantwortung, weil sie

- von den Kommunen einerseits flächendeckende Sammlungs- und Entsorgungssicherheit verlangt und gleichzeitig Elemente des Wettbewerbs implementiert,
- von Stadt- oder Gemeinderäten sowie Kreistagen beschlossene Sammlungs- und Verwertungslösungen durch marktbezogene Lösungen ergänzen will, die bei Bestehen eines wie auch immer gearteten „Mehrerts“ zuzulassen sind und
- lokale, siedlungsspezifische Erfordernisse zu Gunsten zentraler flächendeckender Vorgaben negiert.

Nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände wird dabei unverhältnismäßig in die kommunalen Organisations- und Verfahrenskompetenzen eingegriffen. Es bleibt einer gesonderten, vertiefenden Prüfung vorbehalten, ob dieser Ansatz noch verfassungskonform ist. Vor diesem Hintergrund bezweifeln wir – insbesondere mit Blick auf die für die gewerbliche Sammlung vorgesehenen Regelungen – auch die in der Begründung (S. 122) enthaltene Prognose, dass das Gesetz die Planungs- und Investitionssicherheit erhöhen und zu einer spürbaren Entlastung der Haushalte der Kommunen führen wird.“

(Quelle: DStGB Aktuell 3810-05)

KNSA 551/2010 vom 20.10.2010 le-ri