

Beschlussvorlage

Drucksachen-Nr. 0617/2010
öffentlich

Gremium	Sitzungsdatum	Art der Behandlung
Infrastrukturausschuss	08.12.2010	Beratung
Rat der Stadt Bergisch Gladbach	14.12.2010	Entscheidung

Tagesordnungspunkt A

Resolution zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

Beschlussvorschlag:

Der Rat der Stadt Bergisch Gladbach beschließt die anhängende Resolution zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts.

Sachdarstellung / Begründung:

Das Bundesumweltministerium (BMU) hat am 6. August 2010 den Referentenentwurf (RE-Entwurf) eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes vorgelegt. Mit dem neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz soll die neue EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG in nationales Recht umgesetzt werden.

Länder, Wirtschafts- und Umweltverbände sowie die kommunalen Spitzenverbände haben derzeit Gelegenheit, zum RE-Entwurf Stellung zu nehmen. Der vorliegende RE-Entwurf ist noch nicht unter den Ministerien abgestimmt, auch stehen noch die Beratungen im Kabinett, im Bundestag und im Bundesrat aus. Es ist daher zu erwarten, dass nicht alle inhaltlichen Aussagen und Festlegungen des Entwurfs unverändert Eingang in das endgültige Gesetz finden werden. Umso wichtiger ist es jetzt, die Bundestagsabgeordneten auf die Risiken einiger der vorgesehenen Regelungen für die kommunale Abfallentsorgung hinzuweisen.

Hierzu liegt ein Resolutionsentwurf der kommunalen Spitzenverbände vor, die die Empfehlung aussprechen, diesen nach Unterzeichnung durch die Kommunen an die/ den Bundestagsabgeordnete/n des jeweiligen Wahlkreises weiterzuleiten.

Zum besseren Verständnis werden nachfolgend die in dem Entwurf der Resolution enthaltenen Kritikpunkte zum RE-Entwurf erläutert:

Gewerbliche Sammlungen

Wie bisher besteht nach dem RE-Entwurf eine Überlassungspflicht nicht für Abfälle aus privaten Haushaltungen, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen.

Wann „überwiegende öffentliche Interessen“ einer gewerblichen Sammlung entgegenstehen wird im RE-Entwurf erstmals umschrieben. Erst die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des öRE insgesamt, seines Drittbeauftragten oder eines eingerichteten Rücknahmesystems (z.B. für Verpackungsabfälle) soll dazu führen, dass überwiegende Interessen entgegenstehen. Dies ist der Fall, wenn die Aufgabenerfüllung durch den öRE zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert wird. Überwiegende öffentliche Interessen stehen demgegenüber nicht entgegen, wenn der öRE offensichtlich nicht in der Lage ist, ein System gleicher Qualität, Dauer und Effizienz anzubieten.

Zu kritisieren ist, dass durch die Neuregelung flächendeckende Konkurrenzsysteme parallel zur kommunalen Wertstoffsammlung unabhängig von der Größe, dem Organisationsgrad, der Intensität und dem Marktverhalten gegenüber dem Bürger künftig nahezu unbeschränkt möglich sein sollen.

Dies entspricht nicht den vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in seinem „Altpapier-Urteil“ vom 18.06.2009 getroffenen Kernaussagen, wonach dauerhafte und in festen Strukturen erfolgende Sammeltätigkeiten nicht vom gesetzlichen Sammlungsbegriff erfasst sein sollen. Mit der im Abfallrecht beschriebenen gewerblichen Sammlung sind nur gelegentliche Sammlungen, z.B. von Alteisensammlern, ohne dauerhafte feste Strukturen gemeint. Zudem stehen einer gewerblichen Sammlungen schon bei mehr als geringfügigen Auswirkungen auf Organisation und Planungssicherheit des öRE überwiegende öffentliche Interessen entgegen.

Die Neuregelung im RE-Entwurf ist auslegungsbedürftig und streitanfällig. Sie führt neue unbestimmte Rechtsbegriffe ein, durch die die Diskussion des Begriffs der „öffentlichen Interessen“ neu eröffnet wird. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht 15 Jahre nach Inkrafttreten des Krw-/AbfG endlich Klarheit zu den gewerblichen Sammlungen gebracht hat, wird die geplante Neuregelung auf Jahre hinaus neue Rechtsunsicherheit mit sich bringen.

Ein Bedarf für eine Änderung der geltenden Regelung zur gewerblichen Sammlung besteht nicht, nachdem die zum bisherigen Recht bestehenden Unklarheiten und Streitfragen höchststrichterlich geklärt sind.

Im RE-Entwurf wird erstmals ein Anzeigeverfahren für gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen geregelt. Die Genehmigung kann versagt oder unter Auflagen erteilt werden, wenn Zweifel an der Zuverlässigkeit bestehen oder öffentliche Interessen beeinträchtigt würden. Hierzu werden jedoch keine konkreten Kriterien aufgeführt. Besser wäre es, das Verfahren durch die betroffenen Kommunen selbst durchführen zu lassen, da diese die konkrete Situation vor Ort besser einschätzen können.

Wertstofftonne

In Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie sieht der RE-Entwurf die getrennte Sammlung von Papier, Metall, Kunststoff und Glas ab dem 01.01.2015 verpflichtend vor. Wie die getrennte Sammlung zu erfolgen hat, wird durch das europäische Recht nicht vorgegeben. Insbesondere sieht die Abfallrahmenrichtlinie nicht die Einführung einer sog. Wertstofftonne vor, wie sie nunmehr aber im RE-Entwurf enthalten ist. Der RE-Entwurf beinhaltet keine Informationen bezüglich der konkreten Ausgestaltung der Wertstofftonne, vielmehr bleiben die näheren Einzelheiten einer Regelung durch Rechtsverordnung vorbehalten.

Durch die bloße Verordnungsermächtigung ist nicht sichergestellt, dass eine einheitliche Wertstofffassung im Verantwortungsbereich der öRE bleibt. Aus kommunaler Sicht kann die Wertstoffsammlung, z.B. mittels Tonne oder alternativer Systeme richtigerweise aber nur unter der Regie der öRE und unter Berücksichtigung der regionalen Gegebenheiten eingeführt werden, denn diese haben nach Maßgabe des RE-Entwurf die öffentlich-rechtliche Abfallentsorgung unabhängig vom Verwertungspreis für die verwertbaren Abfälle flächendeckend und verlässlich jederzeit sicherzustellen.

Ein übergeordneter Systembetreiber ist für eine Wertstofftonne nicht erforderlich, denn die öRE können eine Erfassung über die Wertstofftonne oder alternative Sammelsysteme gewährleisten und die Verwertung mit der Entsorgungswirtschaft durchführen, wie dies beim Altpapier (Druckerzeugnisse) seit Jahrzehnten reibungslos und zuverlässig funktioniert. Die Wertstoffsammlung unter kommunaler Systemführerschaft bietet eindeutig die bessere Transparenz in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit der Stoffströme und möglicher Kosten und somit Rechtssicherheit für die Gebührenkalkulation.

Eine Mitbenutzung der gelben Tonnen unter der Systemführerschaft der Dualen Systeme birgt für die Kommunen das Risiko, dass unkalkulierbare Kosten durch die Mitbenutzung entstehen, weil z.B. nicht nachvollziehbar ist, welcher Anteil an stoffgleichen Nichtverpackungen bereits jetzt in den gelben Tonnen gesammelt wird und was bei Einführung der erweiterten Wertstoffsammlung noch dazu kommen wird. Auch die Auswirkungen auf Art und Menge der noch in der kommunalen Entsorgung verbleibenden Abfallstoffe sind kaum abzuschätzen.

Daher sollte die kommunale Systemführerschaft gesetzlich oder im Wege einer nachgeschalteten Verordnung festgeschrieben werden. Damit würde den Kommunen die Organisation und Durchführung obliegen. In diesem Fall wäre es möglich, die gesammelten Mengen in einer kommunalen Vorschaltanlage in Mengen aus kommunaler und solchen in Verantwortung der Dualen Systeme zu trennen.

Die Kommune kann auf die örtlichen Gegebenheiten eingehen und ist flexibel in der Ausgestaltung der Sammlung. Damit würde auch die Miterfassung sonstiger Materialien, wie z.B. Elektrokleingeräten (wird von den Verbänden der Gerätehersteller gewünscht) oder Altkleidern, möglich. Die gesammelten Materialien stünden dann auch für eine Eigenvermarktung durch die Kommunen zur Verfügung, so dass Sammel- und Sortierkosten teilweise kompensiert werden können, da keine Unternehmensgewinne abgeschöpft werden sondern Erlöse direkt in die Gebührenkalkulationen einfließen und die Abfallgebühren mindern.

Diesem Aspekt dürfte in Zukunft erhebliche Bedeutung zukommen, da heute nur mit Zuzahlungen vermarktbare und verwertbare Kunststoffe und andere erfasste Abfälle zukünftig ein begehrter Rohstoff mit entsprechenden Erlösen sein können. Die Auseinandersetzung um die Systemführerschaft ist so vor dem Hintergrund zu sehen, dass mit dem Zugriff auf den Mengenstrom auch gute Gewinnaussichten gesichert werden.

Für Duale Systeme bestünde die Option der Mitbenutzung eines transparenten Systems, da im kommunalen Bereich Kosten- und Erlösdaten grundsätzlich keine Betriebsgeheimnisse sind.

Im Ergebnis muss daher sichergestellt sein, dass eine einheitliche Wertstoffeffassung im Verantwortungsbereich der öRE bleibt. Dies muss durch gesetzliche Vorgabe einer Systemführerschaft der Kommunen erfolgen.

Der Rat der Stadt Bergisch Gladbach hat am (Datum) in Übereinstimmung mit den Positionen des Deutschen Städtetages, des Deutschen Landkreistages, des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen die nachstehende Resolution zur Zukunft der kommunalen Abfallwirtschaft in Deutschland beschlossen.

Der Rat der Stadt Bergisch Gladbach fordert alle örtlichen Bundestagsabgeordneten auf, sich im Gesetzgebungsverfahren im Interesse der Bürgerinnen und Bürger für eine Stärkung der kommunalen Abfallentsorgung einzusetzen.

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 Abfallgebührenzahlern 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 Hausmüllfassung 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. 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 Wertstofftonne eingeführt 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 Gebührenvorteile 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.