

Wasser engagieren sich rd. 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Sie planen bis 2018 Investitionen von rund 1,7 Mrd. €.

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) hat neue Zahlen Daten, Fakten zur Kommunalwirtschaft in Deutschland veröffentlicht. Darin wurden Investitionen, Umsatzerlöse und Beschäftigungseffekte der kommunalen Energie- und Trinkwasserversorger sowie der Abwasser- und Abfallentsorger im Jahr 2013 untersucht.

Diese belegen, wie leistungsfähig, zuverlässig und auch innovativ die kommunalen Unternehmen in enger Kooperation mit ihren Eigentümer-Kommunen sind und mit welchem Engagement sie sich den aktuellen Herausforderungen des Klimaschutzes, des demografischen Wandels und der Umsetzung der Energiewende stellen:

So erzeugen kommunale Stadtwerke jährlich 70 Mrd. Kilowattstunden Strom. Ferner bewirtschaften sie ein rund 699.000 Kilometer langes Verteilnetz in Deutschland – die Strecke entspricht dem 17-fachen Umfang der Erde. Die kommunale Wasserwirtschaft liefert dagegen täglich 125 Liter Trinkwasser pro Bürger. Das von kommunalen Unternehmen betriebene 122.000 Kilometer lange Kanalnetz entspricht etwa dem zehnfachen der deutschen Autobahnen. Sie schließen außerdem über 99 % der Haushalte an das deutsche Trinkwassernetz an. Die kommunale Abfallwirtschaft entsorgt jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall. Mit einer Recyclingquote von 65 % ist Deutschland Europa-meister im Wiederverwerten von Abfällen.

Rund 140 kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. Sie planen bis 2018 Investitionen von rund 1,7 Mrd. €. Rund 6,3 Mio. Kunden können dann die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

Die Broschüre „Zahlen, Daten, Fakten 2015 – Kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen in Zahlen“ mit Grafiken und weiteren Informationen ist abrufbar unter der Adresse [www.vku.de/publikationen](http://www.vku.de/publikationen).

Quelle: DStGB-Aktuell 47 vom 20. November 2015  
81.00.10 NSStVSH Nr. 11/2015

## Natur und Umweltschutz

### Aktueller Sachstand zum Wertstoffgesetz

Der vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vorgelegte Arbeitsentwurf zum Wertstoffgesetz wird von den kommunalen Spitzenverbänden abgelehnt. Ein an Bundesumweltministerin Hendricks gerichtetes Schreiben der kommunalen Spitzenverbände und des VKU, in dem die Kritikpunkte aufgezeigt werden, ist in Vorbereitung. Im Folgenden ist nochmals der wesentliche Sachstand zum Wertstoffgesetz zusammengefasst:

#### Hintergrund

Im Juni 2015 einigten sich die Berichterstatter der Koalitionsfraktionen und das BMUB auf „Eckpunkte für ein modernes Wertstoffgesetz“. Diese sahen eine „erweiterte

Produktverantwortung mit verbesserten kommunalen Steuerungsmöglichkeiten“ vor. Die KSV haben daraufhin gemeinsam mit dem VKU mit Schreiben vom 14. August 2015 die zusammengefassten kommunalen Forderungen an die Staatssekretäre im BMUB gerichtet. Dabei haben sie sich deutlich für eine kommunale Steuerungsverantwortung im Hinblick auf die Sammlung gebrauchter Verkaufsverpackungen und stoffgleicher Nichtverpackungen eingesetzt. Die verbesserten kommunalen Steuerungsmöglichkeiten, wie die Eckpunkte sie vorgesehen hatten, sind als reine Placebo-Maßnahmen zu bewerten.

Es wurden zwischenzeitlich zwei Gutachten

- Rechtliche Möglichkeiten der kommunalen Organisationsverantwortung für eine gemeinsame Erfassung von Wertstoffen (Prof. Dr. Hermes/Prof. Dr. Sacksofsky im Auftrag des Landes Baden-Württemberg erstellt)

und

- Europarechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer kommunalen Organisationsverantwortung für die Wertstofffassung (Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. (GGSC) im Auftrag von Gemini erstellt)

vorgelegt. Die Gutachten entkräften zum Teil mit übereinstimmenden Ergebnissen die Argumente des BMUB

- Nichtvereinbarkeit mit europäischem Recht
- Undurchführbarkeit eines Finanztransfers zwischen den Systembetreibern und den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (öRE).

Am 21. Oktober 2015 wurde vom BMUB nunmehr ein erster Arbeitsentwurf für ein Wertstoffgesetz vorgelegt. Dieser fällt jedoch deutlich hinter den in den Eckpunkten vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten für die öRE und erntete von vielen Seiten Kritik.

#### Ergebnisse der Gutachten

Das BMUB vertritt die Ansicht, eine kommunale Sammelzuständigkeit verstoße gegen die Vorgaben des Europarechts. Darüber hinaus sei die Finanzierung der kommunalen Leistungen durch eine Standardkostenvergütung aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Nun entkräfteten die zwei oben genannten Gutachten diese Bedenken, mit zum Teil unterschiedlichen Ergebnissen:

#### 1. Im Hinblick auf europarechtliche Bedenken kommen beide Gutachten zu den Ergebnissen:

- Das europäische Sekundärrecht (Abfallverbringungsverordnung, Abfallrahmenrichtlinie, Verpackungsrichtlinie) stehe einer kommunalen Sammelzuständigkeit mit Überlassungspflichten nicht entgegen.
- Das europäische Recht sei hinsichtlich der Aufgabenträgerschaft für die Wertstofffassung neutral. Allein der Wechsel der Sammelverantwortung von den dualen Systemen hin zu den öRE und damit zu den Kommunen habe keinen europarechtlichen Bezug.
- Die gemeinsame Sammlung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen mit Überlassungs-

pfllichten könne weiter - als „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ nach Art. 106 AEUV definiert – europarechtlich gerechtfertigt werden. Auch dem Wettbewerbsrecht wäre damit Rechnung getragen.

2. In verfassungsrechtlicher Hinsicht gelangen die Gutachten überwiegend zu gleichen Ergebnissen:

- Ein Ausschluss der dualen Systeme vom Systemgeschäft wäre selbst dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn darin gar ein Verbot der Berufsausübung sehen würde. Dieser „Berufsbegriff“ wurde erst durch die Verpackungsverordnung eingeführt und kann vom Gesetzgeber wiederum in verfassungskonformer Weise beseitigt werden.
- Die Produktverantwortlichen können statt über privatrechtliche Lizenzentgelte über eine Sonderabgabe zur Finanzierung der Entsorgungsaufwendungen herangezogen werden. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen liegen hier vor.
- Für die Produktverantwortlichen würde ein Übergang zur kommunalen Sammelzuständigkeit keine wesentliche Veränderung ihrer Rechtsstellung.
- Die Kommunen erbringen mit der Übernahme der Sammlung eine Leistung für die Produktverantwortlichen, für die sie eine Refinanzierung in Form der Standardkostenvergütung erhalten dürfen.

3. In Bezug auf die Finanzbeziehungen kommen die Gutachten zu zwei unterschiedlichen Ergebnissen, insbesondere bei der Frage, in welcher Form die Rechts- und Finanzbeziehungen zwischen einer zentralen Stelle und den Kommunen zu regeln wäre:

- Das Gutachten der Kanzlei GGSC kommt zu dem Ergebnis, dass die Finanzierung der kommunalen Erfassung durch die Produktverantwortlichen über eine zentrale Stelle mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar ist. Nach diesem Gutachten wären direkte Finanzbeziehungen zwischen Zentraler Stelle und Kommunen zulässig.
- Das Gutachten des Landes Baden-Württemberg kommt hingegen zu dem Ergebnis, dass keine direkten Finanzbeziehungen zwischen Bund (zentrale Stelle) und Kommunen zur Weitergabe der Standardkostenvergütung begründet werden dürfen.

#### Auswertung des Arbeitsentwurfs für ein Wertstoffgesetz

Durch den aktuell vorgelegten Arbeitsentwurf für ein Wertstoffgesetz zeigt das BMUB, dass es auch für die Zukunft an eine privatwirtschaftlich organisierte Wertstoffentsorgung über die dualen Systeme festhalten will.

- Die in den Eckpunkten für die öRE vorgesehenen verbesserten Steuerungs-möglichkeiten finden sich im Arbeitsentwurf kaum noch.
- Das in den Eckpunkten vorgesehene Durchgriffsrecht der Kommunen auf das im Auftrag der Systembetreiber vor Ort tätige Entsorgungsunternehmen ist zu einem bloßen und folgenlosen „Rügerecht“ degradiert worden.

Dies bedeutet eine massive Einschränkung der Rechtsposition der öRE.

- Das BMUB räumt im Arbeitsentwurf den Systembetreibern bei der Sammlung von Papier, Pappe und Karton (PPK) einen Herausgabeanspruch ein. Dies widerspricht der Rechtsprechung. (BGH: Systembetreiber erlangen kein Eigentum an Verpackungen, die von Kommunen entsorgt werden).
- Das bei Uneinigheiten zwischen den öRE und der dualen Systeme in Fragen der Abstimmung vorgesehene Schlichtungsverfahren bei der von der Zentralen Stelle eingerichteten Schiedsstelle ist ungeeignet und kontraproduktiv. Dieses ist zwingend vor Durchführung eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens durchzuführen.
- Die vorgesehene Organisation der Zentralen Stelle lässt eine kommunale Interessenvertretung vollständig vermissen. Organe werden unter anderem das Kuratorium, der Vorstand, der Verwaltungsrat und der Beirat „Erfassung, Sortierung und Verwertung“ sein. Das Kuratorium wird die Grundsätze der Geschäftspolitik festlegen und den Vorstand bestellen und entlassen und setzt sich aus Vertretern der Hersteller, Vertretern der Länder und jeweils einen Vertreter aus dem BMUB und dem BMWi. Kommunale Vertreter sind nicht vorgesehen.

#### IV. Kommunale Forderungen und weiteres Vorgehen

1. Wesentliche kommunale Forderung bleibt die kommunale Sammelverantwortung mit Standardkostenvergütung. Die Standardkostenvergütung stellt eine Refinanzierung der durchschnittlich entstehenden Sammelkosten sicher und vermeidet Gebührenerhöhungen. Nur auf diese Weise kann eine bürgernahe, transparente und ökologische sowie sozial verträgliche Wertstoffentsorgung gewährleistet werden.
2. Im Weiteren muss geklärt werden, ob sich der Bundesrat in seiner überwiegenden Mehrheit für eine kommunale Sammelverantwortung einsetzen wird. Hierzu bereiten die KSV gemeinsam mit dem VKU ein Schreiben an die Umweltministerkonferenz vor.
3. In einem ebenfalls in Vorbereitung befindlichen gemeinsamen Schreiben der KSV und des VKU an die Bundesumweltministerin Hendricks wird der Arbeitsentwurf abgelehnt.

Am 23. November trafen sich die kommunalen Spitzenverbände und Vertreter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Abteilungsleiter Dr. Wendenburg und Dr. Rummeler) zu einem mehrstündigen Gespräch über den Arbeitsentwurf eines neuen Wertstoffgesetzes. Die kommunalen Spitzenverbände machten deutlich, dass sie den am 21. Oktober vom BMUB vorgelegten Arbeitsentwurf für ein Wertstoffgesetz ablehnen. Hauptkritikpunkt sei, dass der Entwurf keine Erfassungszuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (Kommunen) für wertstoffhaltige Abfälle vorsieht. Dies sei aber eine Mindestbedingung für eine gemeinwohlorientierte, bürgerfreundliche sowie ökologisch und sozial verträgliche Entsorgung.

Ein Wertstoffgesetz mit diesem Inhalt würde die zahlreichen und streitanfälligen Regelungen zur Abstimmung zwischen den Kommunen und den dualen Systemen, wie sie jetzt im Arbeitsentwurf vorgesehen sind, überflüssig machen. Auch würde erst eine kommunale Sammlungsverantwortung eine Ausschreibung der Entsorgungsleistungen in einem transparenten und mittelstandsfreundlichen Wettbewerb gewährleisten. Dass einer Realisierung dieses Modells keine durchgreifenden unionsrechtlichen und finanzverfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen, habe zuletzt ein Gutachten im Auftrag des baden-württembergischen Umweltministeriums ergeben.

Demgegenüber machte Dr. Wendenburg deutlich, dass die Vorgabe im Koalitionsvertrag ausdrücklich eine Produktverantwortung der Systembetreiber vorsehe. Ein Mandat für einen Systemwechsel mit einer Erfassungszuständigkeit für die Kommunen sei hiermit nicht vereinbar. Auch sehe das BMUB weiter europarechtliche und verfassungsrechtliche Bedenken gegen das von den kommunalen Spitzenverbänden präferierte Modell.

Die kommunalen Spitzenverbände baten das BMUB, sich rechtlich zulässigen Lösungen, wonach die Produktverantwortung mit der kommunalen Sammelverantwortung kompatibel ist, nicht zu verschließen. In diesem Sinne planen die kommunalen Spitzenverbände in einem weiteren Schritt, die Chefs der Staatskanzleien der Bundesländer anzuschreiben, um für ihr Modell zu werben.

Quelle: DStGB-Aktuell 45/48 vom 2./27. November 2015  
70.10.20 NStVSH Nr. 11/2015

### Zunahme von Verpackungsmüll

Der Verpackungsmüll in Deutschland nimmt weiter zu. Dies geht aus der Antwort der Bundesregierung (18/6318) auf eine Kleine Anfrage (18/6103) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen hervor. Das Müllaufkommen von 15,4 Mio. Tonnen im Jahr 2003 stieg auf 17,1 Mio. Tonnen in 2013. Knapp die Hälfte des Verpackungsmülls kommt aus privaten Haushalten.

Der Anteil am Gesamtverpackungsmüll lag in dem Zehnjahreszeitraum zwischen 44,7 und 48,7 %. Umgerechnet fielen je Einwohner zwischen 183,8 (2009) und 212,5 kg (2013) Verpackungsabfälle pro Jahr an.

Die Gründe für die Zunahme der Verpackungsabfälle sind nach Angaben der Regierung vielfältig und haben unter anderem mit neuen Konsumgewohnheiten und veränderten Handelsgrundlagen zu tun. So würden viele Nahrungsmittel und Getränke außer Haus verzehrt (coffee to go), was mit einem steigenden Aufkommen von Verpackungen einhergehe. Der mit Abstand größte Anteil an Verpackungsabfällen entfalle auf Papier und Kartonverpackungen.

Die Bundesregierung verfolge weiterhin das Ziel, das Verpackungsaufkommen zu vermindern und einen möglichst großen Anteil der Abfälle wieder zu verwerten. Die Pfandpflicht habe sich positiv ausgewirkt, was an den hohen Mehrweganteilen bei Bier deutlich werde. Daneben seien das deutlich verbesserte Recycling und die damit verbundenen ökologischen Verbesserungen bei Einwegkunststoffflaschen ein Ergebnis der Pfandpflicht.

Auch der Anteil der Plastiktüten soll weiter zurückgedrängt werden. Mit einem Pro-Kopf-Verbrauch von 71 Kunststofftragetaschen pro Jahr liege Deutschland bereits deutlich unter dem ersten EU-Reduktionsziel von 90 Stück ab 2020.

### Anmerkung des DStGB

Die Absicht der Bundesregierung, das Verpackungsaufkommen zu vermindern und einen möglichst großen Anteil der Abfälle wieder zu verwerten, ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Darüber hinaus ist aber auch anzumerken, dass Städte- und Gemeinden bereits aktiv sind und die Bürgerschaft vor Ort durch vielfältige Aktionen für umweltbewusstes Verhalten sensibilisieren. Insoweit wird auch auf die DStGB-Dokumentation Nr. 38 „Saubere Kommune – Rote Karte gegen den wilden Müll“ aus dem Jahr 2011 zu den Präventionsmaßnahmen gegen den Wilden Müll hingewiesen.

Quelle: DStGB-Aktuell 45 vom 2. November 2015  
70.13.40 NStVSH Nr. 11/2015

### Koalitionsvorstoß zur UN-Klimakonferenz

Die Bundesregierung soll sich bei der UN-Klimakonferenz in Paris vom 30. November bis 11. Dezember 2015 für ein "ehrgeiziges Abkommen" einsetzen. Das forderten die Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD in einem Antrag (178/6642) am 11. November 2015. Die Forderungen darin beziehen sich sowohl auf die internationale als auch auf die europäische und nationale Ebene.

Auf internationaler Ebene soll die Bundesregierung unter anderem dafür sorgen, dass ein "ambitioniertes und rechtsverbindliches internationales Klimaschutzabkommen für die Zeit ab 2020" beschlossen wird. Ziel müsse es sein, Wege aufzuzeigen, wie das 2-Grad-Ziel von der Staatengemeinschaft eingehalten werden kann. Zudem soll durch gemeinsame Initiativen mit Entwicklungs- und Schwellenländern "weitere Dynamik" für die Verhandlungen erzeugt werden. Außerdem sollen unter anderem Mechanismen etabliert werden, um alle fünf Jahre wissenschaftlich überprüfen zu können, ob die Minderungsversprechen ausreichen, um das Klimaziel zu erreichen. Dazu soll die Bundesregierung auch sicherstellen, dass die Zusagen für die Klimafinanzierung eingehalten werden. Weiterhin wollen die Koalitionsfraktionen, dass Klimawandelfolgen auch in Hinblick auf Konflikte berücksichtigt werden. So soll sich die Bundesregierung im Rahmen der Vereinten Nationen dafür einsetzen, die Debatte über den Schutz von sogenannten Klimafüchtlings auszuweiten.

Auf europäischer Ebene fordert die Koalition von der Bundesregierung unter anderem, dass der europäische Emissionshandel nach 2020 als "marktwirtschaftliches Klimaschutzinstrument" gestärkt wird. Zudem sollen die europäischen Klimaziele an die entsprechenden Beschlüsse von Paris angepasst und alle fünf Jahre überprüft werden. Auf nationaler Ebene soll die Bundesregierung unter anderem das Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 und den Nationalen Aktionsplan Energieeffizienz "konsequent umsetzen". Die nationalen Reduktionsschritte sollen zudem im Kontext europäischer Ziele und der Ergebnisse von Paris festgeschrieben und mit Maßnahmen unterfüttert werden.