

Die öffentliche Einrichtung ist ein weitgefasster Begriff, der eine Fülle unterschiedlicher Sachverhalte umschreibt. Er bezeichnet nicht nur eine technische Anlage oder ein Gebäude, das einem bestimmten Zweck dient. Vielmehr kann auch eine Veranstaltung, wie zum Beispiel die Durchführung eines Wochenmarktes, als öffentliche Einrichtung angesehen werden. Abgesehen von der inneren Verwaltung einer Kommune können in allen Verwaltungsbereichen öffentliche Einrichtungen vorhanden sein. Beispiele für öffentliche Einrichtungen sind:

- Abwasserbeseitigung,
- Abfallbeseitigung,
- Wasserversorgung,
- Straßenreinigung,
- Friedhöfe,
- Märkte,
- Theater,
- Büchereien,
- Schwimmbäder,
- Stadthallen,
- Museen.

Eine förmliche gesetzliche Definition der öffentlichen Einrichtungen gibt es nicht, sie wird jedoch im Kommunal- und Abgabenrecht an verschiedenen Stellen erwähnt, wie zum Beispiel in Baden-Württemberg:

§ 10 Absatz 2 Gemeindeordnung Baden-Württemberg

„Die Gemeinde schafft in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Wohl ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen. Die Einwohner sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen nach gleichen Grundsätzen zu benutzen. Sie sind verpflichtet, die Gemeindelasten zu tragen.“

Einen umfassenden Überblick über alle denkbaren Formen öffentlicher Einrichtungen in allen Aufgabenbereichen zu geben, ist kaum zu leisten. Dies gilt umso mehr, als manche Einrichtungen historisch bedingt sind (zum Beispiel traditionelle Jahrmärkte) und zudem auch die Rechtsformen zwischen den Bundesländern variieren.

Nachdem eine Reihe von Einrichtungen in anderen Kapiteln zu speziellen Fachpolitiken behandelt werden, geht es in diesem Kapitel vor allem darum, die wichtigsten Einrichtungen der unmittelbaren Daseinsvorsorge – wie die Ver- und Entsorgung – zu beschreiben. Hinzu kommen mit der Straßenreinigung, den Friedhöfen und dem Marktwesen ganz typische kommunale Einrichtungen, die in fast jeder Gemeinde vorhanden sind.

Funktion und Erscheinungsformen

Öffentliche Einrichtungen dienen der Daseinsvorsorge und erfüllen damit einen öffentlichen Zweck. Dazu müssen sie entsprechend gewidmet und faktisch in Gebrauch genommen werden. Wie diese Widmung erfolgt, ist in der Praxis höchst unterschiedlich. Sie kann durch Satzung oder auch nur durch Beschluss des Gemeinderates erfolgen. Soweit eine Satzung erlassen werden soll, können die Kommunen auf Muster zurückgreifen, die von kommunalen Spitzenverbänden auf Landesebene (Städte-tage, Städte- und Gemeindebünde/-tage, Landkreistage) zur Verfügung gestellt werden. Für eine Reihe von Einrichtungen (zum Beispiel für einen Park) liegt ein solcher formaler Akt indes nicht vor, sodass der Einrichtungscharakter aus dem Handeln der Gemeinde (langjähriger Gebrauch) konkludent geschlossen werden kann.

Träger einer örtlichen öffentlichen Einrichtung ist die Kommune selbst – ungeachtet der Rechtsform, derer sie sich dabei bedient. Ist dies nicht der Fall, handelt es sich um eine private Einrichtung (zum Beispiel eine private Musikschule). Träger kann allerdings auch eine Gemeinschaft von Kommunen sein, wie dies in der Abwasserbeseitigung oder der Wasserversorgung oft der Fall ist. Welcher Rechtsform sich die Gemeinschaft dabei bedient, ist den Beteiligten überlassen. Sehr häufig ist die Bildung eines gemeinsamen Zweckverbandes, der dann die Einrichtung betreibt.

Viele öffentliche Einrichtungen werden als Regiebetrieb der Kommune geführt. Sie sind damit in den Kernhaushalt integriert. Vielfach sind öffentliche Einrichtungen aber auch ausgegliedert oder werden von Privaten geführt. Dabei zeigt sich hinsichtlich der gewählten Rechtsform bei den großen öffentlichen Einrichtungen ein wesentlicher Unterschied. Während für die Abfallentsorgung

die privatrechtliche Form dominiert, sind die Abwasserbeseitigung und die Wasserversorgung vornehmlich öffentlich-rechtlich organisiert (Tabelle 1).

Ein wichtiges Kennzeichen einer öffentlichen Einrichtung in einer Kommune ist ihre Zugänglichkeit für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde. Dabei muss die Einrichtung nicht in jedem Fall so bemessen sein, dass ein tatsächlicher Zugang zu jeder Zeit besteht. Dies gilt lediglich für jene Einrichtungen, für die – wie bei der Abwasserbeseitigung – ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht. Für andere Einrichtungen sind Nutzungsbedingungen erforderlich, in denen auch geregelt ist, wie mit konkurrierenden Ansprüchen umzugehen ist. So kann die Belegung einer gemeindlichen Halle nach dem zeitlichen Eingang der Anfragen erfolgen, oder auch für bestimmte Nutzungen (zum Beispiel Sitzungen des Gemeinderates) vorrangig.

Wird eine Einrichtung nicht mehr für den vorgesehenen Zweck benötigt, weil zum Beispiel an anderer Stelle eine neue Einrichtung geschaffen wurde, kann sie dementsprechend entwidmet werden. Dabei ist bei Einrichtungen, für die Zuschüsse des Landes gewährt wurden, darauf zu achten, ob die Zweckbindungsfrist abgelaufen ist; ansonsten wäre eine (anteilige) Rückzahlung von Zuschüssen die Folge.

Nutzung öffentlicher Einrichtungen

Die öffentlichen Einrichtungen einer Gemeinde stehen nicht nur den eigenen Einwohnerinnen und Einwohnern offen. Sie sind im Grundsatz auch für potenzielle Nutzer zugänglich, die nicht am Ort wohnen. Dies gilt – so die bayerische Kommunalverfassung ganz ausdrücklich – für Grundbesitzer oder Gewerbetreibende:

Rechtsform der Unternehmen

Tabelle 1

Branche	GmbH	Sonstige im Privatrecht	Eigenbetrieb	Verband	Sonstige im öffentlichen Recht	insgesamt
Wasserversorgung	199	23	804	588	56	1.670
Abwasserbeseitigung	130	34	575	491	81	1.311
Abfallbeseitigung	1.036	416	46	31	28	1.567

Art. 21 Absatz 3 Gemeindeordnung Bayern

„Auswärts wohnende Personen haben für ihren Grundbesitz oder ihre gewerblichen Niederlassungen im Gemeindegebiet gegenüber der Gemeinde die gleichen Rechte und Pflichten wie ortsansässige Grundbesitzer und Gewerbetreibende.“

Die Benutzungsrechte gehen indes noch weiter. So können vorübergehend in der Gemeinde weilende Personen viele Einrichtungen ebenfalls nutzen. Dies gilt ganz besonders für touristische Einrichtungen oder für bestimmte Sehenswürdigkeiten wie eine Ausstellung in einem Museum. Schwierig ist die Frage, ob und inwieweit ortsfremde Nutzer von der Benutzung ausgeschlossen werden können. Dies spielt insbesondere bei der Vermietung von Versammlungsräumen für politische Veranstaltungen eine Rolle:

Aus dem Münchener Merkur:

Politik entsetzt: NPD will in Erdinger Stadthalle

20.06.08

Erding – Die rechtsextreme NPD plant eine Wahlveranstaltung in der Erdinger Stadthalle. Politik und Polizei sind alarmiert. Der Aufmarsch soll verhindert werden.

Vor Beginn der heißen Wahlkampfphase versucht die NPD derzeit, mit vielen Hallenbetreibern in Verhandlung zu kommen. Hermann Herrndobler, Geschäftsführer der Stadthalle Erding GmbH, bestätigt auf Anfrage unserer Zeitung: „Ja, wir haben ein Schreiben erhalten, in dem mehrere Termine genannt werden.“ Herrndobler geht davon aus, dass es sich um eine Art Serienbrief handelt. Ob in der Herzogstadt eine Veranstaltung stattfindet, vermag Herrndobler noch nicht zu sagen. Derzeit werde der Antrag, der von Landesgeschäftsführer Axel Michaelis unterzeichnet ist, geprüft.

Michaelis erklärt, man wolle Mitte September in Erding die Abschlusskundgebung für Oberbayern abhalten, habe aber auch in anderen Städten angefragt. „Mir ist klar, dass wir nicht erwünscht sind, das ist überall so.“ Der Funktionär kündigt aber an, im Falle einer Ablehnung das Verwaltungsgericht anzurufen.

Die Politik ist in Alarmbereitschaft. „Mir ist das Anliegen bekannt“, bestätigt Bürgermeister Max Gotz (CSU) der Redaktion. Sein größter Wunsch wäre, „dass wir einen Aufmarsch der Rechten in unserer Stadt verhindern können“. Der Rathauschef weiß aber, dass ein einfaches Verbot nicht greifen wird. „Wir befassen uns intensiv mit der Sache und informieren uns vor allem

über die juristischen Möglichkeiten.“ Auch mit anderen Kommunen stehe man in Verbindung. Für Gotz steht fest: „Die wollen wir hier nicht haben. Und ich bin überzeugt, dass der gesamte Stadtrat auch so denkt.“

„Ich dachte, das hätten wir hinter uns“, kommentiert Landrat Martin Bayerstorfer das NPD-Ansinnen sarkastisch. Er kündigt an, seine Behörde werde alles versuchen, den Auftritt der Rechten zu unterbinden.

Sollte die Veranstaltung tatsächlich stattfinden, rechnet man bei der Polizeidirektion Erding mit einem Großeinsatz. „Wir sind informiert“, erklärt Direktionsprecher Josef Vogl. Konkretes könne er aber noch nicht sagen, zunächst müsse die Polizei abwarten, welche Haltung Stadt und Landratsamt als Genehmigungsbehörde einnehmen.

Auch andere Städte versuchen derzeit, sich gegen Auftritte der Rechten zu wehren. In Bamberg konnte ein Parteitag verhindert werden, da die Richter die Störung eines Konzerts der Symphoniker befürchteten. In Rosenheim betreibt die Partei seit Dienstag einen Info-stand. Der Stadtrat reagierte mit einer Resolution gegen Radikalismus und Extremismus.

Gotz will sich noch nicht festlegen, ob auch das Erdinger Gremium mit einer gemeinsamen Stellungnahme Position gegen die NPD bezieht. Für ihn wäre es „das Schlimmste, wenn Erding zu einer Stadt wird, in der sich die Rechtsextremen regelmäßig treffen“. (ham)

<http://www.merkur-online.de/lokales/landkreis-erding/politik-entsetzt-will-erding-erding-stadthalle-322032.html>
(Abruf: 27.1.2012)

Zu Auseinandersetzungen führt oft außerdem die Frage, ob und inwieweit ortsfremde Betreiber zu Märkten oder ortsfremde Schausteller zu Volksfesten zugelassen werden. Anders verhält es sich mit dem individuellen Aus-

schluss von Personen. Sie können bei Verstößen gegen die Benutzungs- oder Hausordnungen von der weiteren Nutzung ausgeschlossen werden:

Aus dem Handelsblatt vom 11.7.2006

HB MAINZ. Trotz der hochsommerlichen Temperaturen bleibt einem älteren Mann das Schwimmen im Wartberg-Freibad in Alzey bis zum Ende der Saison verwehrt. Das Verwaltungsgericht Mainz wies am Dienstag den Antrag zurück, das Schwimmbad-Verbot auszusetzen.

Die Richter sahen als erwiesen an, dass sich der Bade-gast über einen langen Zeitraum hinweg in „außerge-wöhnlich selbstherrlicher und unbelehrbarer Weise“ über die Haus- und Badeordnung hinweggesetzt habe. Der Mann war schon im vergangenen Jahr für mehrere

Wochen von der Benutzung des Freibads ausgeschlos-sen worden und trat auch 2006 nach Feststellung des Gerichts in mehr als 15 Fällen negativ in Erscheinung.

Der „Stammgast“ sei immer wieder an dafür nicht vor-gesehenen Stellen ins Wasser gesprungen. Ein „gravie-rendes ordnungswidriges Verhalten“ habe der Schwim-mer außerdem zutage gelegt, als er ein zwölfjähriges Mädchen, das seine Bahn kreuzte, unter Wasser drückte und sich dann mit entblößtem Gesäß am Beckenrand zeigte.

<http://www.handelsblatt.com/panorama/aus-aller-welt/schwimmbadverbot-badegast-zeigte-sein-gesaess/2678848.html>
(Abruf 27.1.2012)

Für öffentliche Einrichtungen können Nutzungsentgelte erhoben werden. Dies ist – abgesehen von solchen Ein-richtungen, die von vielen Seiten aus zugänglich sind, wie zum Beispiel Parks – in aller Regel auch der Fall. Gegen Nutzungsentgelt zur Verfügung stehende Einrichtungen sind dann sogenannte kostenrechnende Einrichtungen, unabhängig davon, ob die Nutzungsentgelte als öffent-lich-rechtliche Gebühren oder als privatrechtliche Preise erhoben werden. Tragen die Einrichtungen keinen ho-heitlichen Charakter – anders als zum Beispiel die Abwas-serbeseitigung – sind sie oft zugleich als Betriebe gewerb-licher Art der Besteuerung unterworfen.

Die Nutzungsentgelte werden zumeist in einer geson-dernten Entgelt- oder Gebührensatzung festgesetzt. Auch hierfür gibt es Muster, die kommunale Spitzenverbände herausgegeben haben.

Rekommunalisierung

In den vergangenen Jahrzehnten hat es verschiedentlich Privatisierungen öffentlicher Einrichtungen gegeben. Die Anlässe dafür waren ganz unterschiedlich, zum Beispiel der erwartete Verkaufserlös, die Annahme einer besseren und/oder preisgünstigeren Versorgung oder der politische Wille zur Durchsetzung einer „Privat-vor-Staat-Ideologie“. Dieser Entwicklung steht seit einigen Jahren eine andere Bewegung entgegen: Kommunen wenden sich verstärkt der Frage zu, ob privatisierte Bereiche nicht besser wieder in eigene Regie übernommen werden sollten. Auch hier sind die Anlässe nicht einheitlich. Ein wesentliches Argu-ment dafür sind Qualitätsmängel privater Durchführung. Für die Rekommunalisierung gilt ebenso wie für die Pri-vatisierung, dass ein solcher Schritt gründlich abgewogen und auf mögliche Risiken geprüft werden muss.

Einführung

Die Abfallentsorgung hat in den letzten zwei Jahrzehnten einen erheblichen Wandel erlebt. Lange Zeit stand die geordnete Ablagerung von Abfall im Mittelpunkt, die im Wesentlichen von den Kommunen zu gewährleisten war. Mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) aus dem Jahr 1996 wurde jedoch ein grundlegender Paradigmenwechsel vollzogen, was bereits in der Bezeichnung des Gesetzes deutlich wird. Zum einen soll die Wiederverwertung aus Abfällen gesteigert werden; zum anderen wird damit deutlich, dass Abfälle selbst zu einem Wirtschaftsgut geworden sind. Folgerichtig gilt seitdem die Unterscheidung von „Abfällen zur Beseitigung“ (Entsorgung) und „Abfällen zur Verwertung“ (Recycling).

Dieser Paradigmenwechsel hat erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Abfallentsorgung gehabt, die bis heute andauern und in die Zukunft wirken. Auf dem inzwischen entstandenen europäischen Markt konkurrieren die Kommunen mit großen und leistungsfähigen, international tätigen Entsorgungsunternehmen. Das ist nicht ohne Auswirkungen auf die europäische und nationale Rechtsetzung geblieben. Zugleich haben sich die

Anforderungen an die kommunalen Entsorgungskapazitäten deutlich verringert. Soweit sie aber bereits geschaffen waren, wurden die Kommunen mit einem zum Teil erheblichen Kostenüberhang belastet.

Grundsätzlich sind die Erzeuger und Besitzer von Abfällen verpflichtet, ihre Abfälle selbst zu verwerten oder durch einen Dritten verwerten zu lassen. Der kommunalen Entsorgung unterliegen im Grundsatz nur Abfälle aus privaten Haushalten sowie Abfälle aus Gewerbebetrieben, soweit sie endgültig beseitigt werden sollen. Sie werden als Siedlungsabfälle bezeichnet. Besonderen Regelungen unterliegen der Abraum aus der Rohstoffgewinnung, Bauschutt und Sonderabfälle. Sie sollen hier nicht weiter betrachtet werden.

Maßgebliche Rechtsvorschrift ist (wie gesagt) das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes. Ergänzend treten die Abfall(wirtschafts)gesetze der Länder hinzu. Allerdings gibt es für spezielle Abfälle bzw. Arten der Abfallbehandlung noch weitergehende Rechtsvorschriften. Seit einigen Jahren wird das nationale Abfallrecht im Übrigen auch durch die Europäische Gesetzgebung maßgeblich beeinflusst. In der Abfallrahmenrichtlinie der EU

Die Bedeutung von Recycling und Entsorgung in Deutschland 2006

	Erfasste Mengen in 1000 t	Beschäftigte	Umsatz in Mio. Euro	Umsatz je Beschäftigten
Branche insgesamt	304.817	157.486	37.484	238.015

Quelle: GIB – Gesellschaft für Innovationsforschung und Beratung mbH: Die wirtschaftliche Bedeutung der Recycling- und Entsorgungsbranche in Deutschland. Studie im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin 2009.
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/recyclingbranche-wirtschaftliche-bedeutung-kurzfassung,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

werden nicht nur die Ziele für die Abfallwirtschaft, sondern auch die notwendigen Definitionen gegeben, die eine präzise Zuordnung von Abfällen (insbesondere zur Verwertung bzw. zur Beseitigung) ermöglichen sollen. Mit der Novellierung des Kreislauf- und Abfallwirtschaftsgesetzes Anfang 2012 ist die Rahmenrichtlinie in Deutschland – wenn auch verspätet – umgesetzt worden. Im Übrigen haben viele kommunale Spitzenverbände Satzungsmuster für die Träger der Abfallbeseitigung erstellt.

Ziele der Abfallwirtschaft

Die Ziele der Abfallwirtschaft, die in der EU-Richtlinie und in den nationalen Gesetzen verankert sind, lassen sich in folgender Reihenfolge benennen:

- Im Vordergrund steht grundsätzlich die Vermeidung von Abfall. Damit soll bereits die Produktion von Gütern so ressourcenschonend wie möglich erfolgen.
- Die im Produkt bzw. im Produktionsprozess eingesetzten Ressourcen sind nach Möglichkeit wieder zu verwerten.
- Soweit dies nicht möglich ist, sollen Abfälle zur Energieerzeugung – zum Beispiel durch Verbrennung – genutzt werden.
- Die schließlich verbleibenden Abfälle müssen vorbehandelt werden, bevor sie endgültig auf eine Deponie verbracht werden können.

Konkretes Ziel der Bundesregierung ist, eine Ablagerung von Siedlungsabfällen bis 2020 vollkommen zu vermeiden. Dabei ist in den letzten 15 Jahren bereits viel erreicht worden. Wurden 1996 noch 80 Prozent der Siedlungsabfälle auf Deponien verbracht, so ist dieser Anteil bis 2008 auf 23 Prozent zurückgegangen. Zu den Siedlungsabfällen zählen Abfälle aus Haushaltungen sowie vergleichbare Abfälle aus dem gewerblichen Sektor, hinzu kommt noch als größerer Posten der Straßenkehricht. Insgesamt erreichen die Siedlungsabfälle ein Volumen von circa 50 Millionen Tonnen im Jahr; dieser Wert hat sich in den letzten zehn Jahren nur unwesentlich verändert. Das bedeutet, dass eine Reduzierung der Abfallmengen im Wesentlichen nicht gelungen ist. Stattdessen hat die Wiederverwertung und energetische Nutzung erheblich an Bedeutung gewonnen.

Deutlich gewandelt hat sich allerdings die Zusammensetzung der Abfälle. Der Anteil des eigentlichen Hausmülls („Graue Tonne“) ist erheblich zurückgegangen, während andere Fraktionen (Glas, Papier/Pappe/Karton) aus der getrennten Sammlung sowie aus dem Dualen System („Gelber Sack“) erheblich gestiegen sind (Tabelle 1). Stammten aus der getrennten Sammlung 1996 nur knapp 10 Millionen Tonnen, so ist dieser Wert bis 2009 auf knapp 18 Millionen Tonnen gestiegen. Umgekehrt hat sich der Hausmüll um mehr als 25 Prozent verringert.

Zusammensetzung der Haushaltsabfälle 1996 bis 2009 in 1.000 t

Tabelle 1

	1996*	1999	2002	2005	2008	2009
Haushaltsabfälle	33.129	36.240	46.660	43.149	43.215	43.230
– Hausmüll	19.875	17.173	17.090	13.912	14.236	14.558
– Sperrmüll	3.003	3.021	2.933	2.167	2.458	2.441
– Biotonne	2.413	3.189	3.465	3.776	3.897	3.882
– Garten- und Parkabfälle	4.163	3.924	4.421	4.607
– Glas	9.838	3.543	3.106	3.572	2.480	2.442
– Papier, Pappe, Karton		6.944	8.590	7.895	8.528	8.088
– Verpackung, Kunststoffe		1.719	5.654	4.601	4.885	5.000
– Sonstige		609	1.418	1.565	2.311	2.212

* ohne gefährliche Abfälle

Quelle: Statistisches Bundesamt, Zeitreihe zum Abfallaufkommen 1996 – 2009, Wiesbaden 2011; http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltstatistischeErhebungen/Abfallwirtschaft/Tabellen/ZeitreiheAbfallaufkommen19962009.pdf?_blob=publicationFile (Abruf 2.4.2012)

Mit der Weiterentwicklung vor allem der Wiederverwertung, für die im Gesetz Ziele aufgestellt wurden, soll ein wesentlicher Beitrag zum Ressourcen- und Klimaschutz geleistet werden. Darüber hinaus führt die Reduzierung der Verbringung von Abfällen auf Deponien auch zu einer geringeren Gefährdung von Boden und Grundwasser. Sie soll zwar durch eine verlässliche Abdichtung der Deponie ausgeschlossen sein, könnte in sehr ungünstigem Fall jedoch dennoch eintreten.

Träger der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung

Die Zuständigkeit für die öffentlich-rechtliche Entsorgung liegt bei den Kreisen und den kreisfreien Städten. Das bedeutet indes nicht, dass sie von der Sammlung bis zur endgültigen Entsorgung alle Phasen in eigener Regie durchführen müssen. Sie können sich hierzu eines öffentlich-rechtlichen oder eines privaten Dritten bedienen. So werden insbesondere Sammlung und Transport vor allem in den Kreisen von privaten Firmen bzw. durch eigene Betriebe der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durchgeführt. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Deponien oder Müllverbrennungsanlagen mit mehreren Trägern gemeinsam – zum Beispiel im Rahmen eines Zweckverbandes – zu betreiben.

Eine Besonderheit ergibt sich für das Duale System („Gelber Sack“). Die hiervon erfassten Verpackungstoffe werden in einem eigenen System eingesammelt, sortiert und verwertet. Allerdings kann die Kommune, zum Beispiel bei der Einsammlung und beim Transport als Auftragnehmer des Dualen Systems tätig werden. In dem Fall sind sie nicht öffentlich-rechtlich, sondern wie private Anbieter auf dem Markt aktiv. Die Verantwortung für den Entsorgungsweg bleibt aber beim Dualen System, dem inzwischen verschiedene Unternehmen angeschlossen sind. Altglas wird, soweit es nicht im Wege der Pfandrückgabe an den Hersteller gelangt, ebenfalls im Dualen System getrennt gesammelt.

Eine weitere Besonderheit ergibt sich für die Entsorgung von Papier. Zwar besteht eine getrennte Zuständigkeit insoweit, als dass sogenanntes grafisches Altpapier (vor allem Zeitungen, Zeitschriften u.Ä.) der öffentlich-rechtlichen Entsorgung unterliegt, während Verkaufsverpackungen (Pappe, Karton) von den Herstellern bzw. vom Handel zu entsorgen sind. Diese beiden bedienen sich dabei des Dualen Systems. Genutzt wird allerdings ein gemeinsames Rücknahmesystem („Papiercontainer“),

das in kommunaler Verantwortung besteht, so dass für die Bürgerschaft dieser Unterschied nicht zu bemerken ist. Im Hintergrund jedoch gibt es immer wieder Auseinandersetzungen über Entgelte, die vom Dualen System an die Kommunen für die Mitbenutzung zu zahlen sind. Diese müssen auf jeden Fall so bemessen sein, dass den Kommunen ihre Kosten erstattet werden; eine indirekte Finanzierung der privaten Rücknahmeverpflichtung über die Gebühren der Haushalte muss ausgeschlossen sein.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Entsorgung von Bioabfällen. Sie werden in vielen Kommunen gesondert entsorgt („Biotonne“) und zu Kompost verarbeitet. In jüngster Zeit hat zudem die energetische Nutzung an Bedeutung gewonnen. Neben der regelmäßigen Abfuhr von Bioabfällen bieten viele Kommunen im Frühjahr und Herbst auch die Sammlung von Gartenschnitt („Grüncontainer“) an.

Schließlich ist noch auf Elektro- und Elektronikschrott zu verweisen. Seit 2006 sind die Hersteller oder Verkäufer verpflichtet, die Geräte zurückzunehmen. Für ältere Geräte führen die Kommunen die Sammlung durch, sofern nicht der Verkäufer das Gerät beim Kauf eines neuen entgegennimmt. Sie können die Geräte entweder an die Hersteller weiterreichen oder selbst die Verwertung ganz oder in Teilen vornehmen.

Die öffentlich-rechtlichen Träger der Abfallentsorgung haben Abfallwirtschaftskonzepte zu erstellen, die sich am Abfallwirtschaftsplan des Landes zu orientieren haben. Darin sind nicht nur die vorgesehenen Maßnahmen für die Abfallentsorgung und deren Kosten darzulegen, vielmehr ist auch zu erläutern, ob und aus welchen Gründen bestimmte Abfälle nur beseitigt und nicht verwertet werden können. Jeweils zum Jahresende hat der Träger eine Abfallbilanz vorzulegen. Zur Förderung der Ziele des Kreislauf- und Abfallwirtschaftsgesetzes trägt im Übrigen auch die Abfallberatung der Kommunen bei. Für die gewerbliche Wirtschaft ist auch auf die Beratungsleistungen der Kammern zu verweisen.

Inanspruchnahme der öffentlichen Abfallentsorgung

Für die Abfallbeseitigung aus Haushaltungen besteht Anschluss- und Benutzungszwang. Damit soll eine geordnete Entsorgung gewährleistet werden. Ausnahmen sind (insbesondere für Grünabfälle) möglich, wenn eine Kompostierung auf dem eigenen Grundstück möglich ist und

bei Bedarf auch nachgewiesen werden kann. Schwieriger verhält es sich mit Gewerbebetrieben, da deren Abfälle aus der Produktion in der Regel gesondert behandelt werden. Soweit bei ihnen allerdings hausmüllähnliche Abfälle entstehen, besteht auch für sie der Anschluss-

und Benutzungszwang an die öffentliche Abfallentsorgung. Dies war zunächst heftig umstritten, wurde aber schließlich durch die Gewerbeabfallverordnung aus dem Jahr 2003 geregelt.

Prozesse Altpapierkrieg zugunsten der Kommunen entschieden

Donnerstag, 18.06.2009, 16:31

dpa In den vergangenen Jahren hatte sich wegen enorm gestiegener Preise ein reger Wettbewerb um den Wertstoff Altpapier entwickelt. Das Bundesverwaltungsgericht hat den Kampf um die Entsorgung von Altpapier grundsätzlich zugunsten der Kommunen entschieden. Die Bürger seien kraft Gesetzes verpflichtet, ihren Müll öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zu überlassen und dürften nicht private Konkurrenten mit der Sammlung ihres Altpapiers beauftragen, urteilte der 7. Senat des obersten deutschen Verwaltungsgerichts am Donnerstag in Leipzig.

Er hob ein Urteil des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes (OVG) auf, das zuvor einem klagenden privaten Entsorger aus Kiel Recht gegeben hatte. Die Sache wurde zur erneuten Verhandlung an das OVG zurückverwiesen.

In den vergangenen Jahren hatte sich wegen enorm gestiegener Preise ein reger Wettbewerb um den Wertstoff Altpapier entwickelt. 80 Euro pro Tonne zahlten die Verwerter im Schnitt – inzwischen sind es nach Angaben des Bundesverbandes Sekundärrohstoffe und Entsorgung maximal noch 20 bis 25 Euro. In den Hochzeiten machte das Wort vom „Altpapierkrieg“ die Runde. Private Entsorger stellten vielerorts in Eigenregie blaue Tonnen auf und machten den Kommunen und den von ihnen beauftragten Firmen Konkurrenz. Die

Kommunen reagierten mit Untersagungsverfügungen – wie auch in dem Kieler Fall.

Wenn die private Konkurrenz „nach Lust und Laune“ mitmischen dürfe, könnte das „gesamte System der öffentlichen Abfallentsorgung völlig aus den Fugen geraten“, argumentierte der Anwalt der Stadt Kiel, Prof. Wolfgang Ewer. Er wies auf das Verhalten einiger Unternehmen hin, das offensichtlich von der Entwicklung der Altpapier-Preise abhängt. In Hannover etwa sei ein privater Entsorger im Juli 2008 eingestiegen, „im Dezember 2008 war schon wieder Schluss“. Dann müssten die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger von einem Tag auf den anderen wieder einspringen – das sei „nicht vernünftig, nicht wirtschaftlich“.

Die Bundesverwaltungsrichter befanden nun, dass gemäß Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) eine „grundsätzliche Zuständigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger“ fürs Altpapier besteht. Ausnahmen seien nur bei „gewerblichen Sammlungen“ möglich, für die aber eng umrissene Kriterien gelten. Ob die Tätigkeit des klagenden Entsorgers aus Kiel eine solche „gewerbliche Sammlung“ sei, habe das Gericht in der Vorinstanz nicht hinreichend geprüft. „Das wird das OVG in einem erneuten Anlauf nachholen“, sagte der Vorsitzende Richter Wolfgang Sailer. [...]

Aus FOCUS Online:

http://www.focus.de/finanzen/news/prozesse-altpapierkrieg-zugunsten-der-kommunen-entschieden_aid_409397.html
(Abruf 2.4.12)

Allerdings gibt es folgende Ausnahmen von der Pflicht, Abfälle der öffentlichen Entsorgung zu überlassen:

- Abfälle, für die eine Rücknahme- oder Rückgabepflicht besteht (insbesondere „Gelber Sack“), soweit nicht öffentlich-rechtliche Träger hieran mitwirken,
- Abfälle, die von Herstellern oder vom Handel in Wahrnehmung der Produktverantwortung zurückgenommen werden (zum Beispiel Elektrogroßgeräte),
- Abfälle, die gemeinnützig gesammelt und ordnungsgemäß sowie schadlos verwertet werden,
- Abfälle, die gewerblich gesammelt und ordnungsgemäß sowie schadlos verwertet werden, soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen

Gerade der letztgenannte Sachverhalt ist zwischen den Kommunen und gewerblichen Entsorgungsunternehmen besonders heftig umstritten. Denn die Kommunen befürchten, dass mit weiterer Verwertung außerhalb der öffentlichen Entsorgung die Stückkosten für ihre Entsorgung und damit die Gebühren für die Haushaltungen steigen. Diese Problematik zeigt sich unmittelbar in der Formulierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Dort heißt es in § 17 Absatz 3:

„Überwiegende öffentliche Interessen ... stehen einer gewerblichen Sammlung entgegen, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung, auch im Zusammenwirken mit anderen Sammlungen, die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, des von diesem beauftragten Dritten ... gefährdet. Eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit ... ist anzunehmen, wenn die Erfüllung der ... bestehenden Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen verhindert oder die Planungssicherheit und Organisationsverantwortung wesentlich beeinträchtigt wird. Eine wesentliche Beeinträchtigung der Planungssicherheit und Organisationsverantwortung ... ist insbesondere anzunehmen, wenn durch die gewerbliche Sammlung

1. Abfälle erfasst werden, für die der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger oder der von diesem beauftragte Dritte eine haushaltsnahe oder sonstige hochwertige getrennte Erfassung und Verwertung der Abfälle durchführt,
2. die Stabilität der Gebühren gefährdet wird oder
3. die diskriminierungsfreie und transparente Vergabe von Entsorgungsleistungen im Wettbewerb erheblich erschwert oder unterlaufen wird.“

Eine Ausnahme von diesen Vorgaben für die gewerbliche Sammlung (abgesehen von Nr. 3) ist dann möglich, wenn der gewerbliche Entsorger wesentlich leistungsfähiger ist – gemessen unter anderem an Qualität, Service und Effizienz – als der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger. Das stärkt die Position der Kommunen ganz erheblich. Allerdings ist diese gesetzliche Lösung nach wie vor umstritten. Es ist nicht auszuschließen, dass der Konflikt zwischen den Kommunen und der privaten Entsorgungswirtschaft auf die europäische Ebene verlagert wird.

Denn im Hintergrund spielt bereits die ab 2015 verpflichtend vorgegebene Einführung einer Wertstofftonne eine besondere Rolle. Diese Tonne soll alle einer Wiederverwertung zugänglichen Stoffe, einschließlich der bisher gesondert gesammelten Verpackungen („Gelber Sack“) aufnehmen. Es ist zu vermuten, dass angesichts der derzeit und vermutlich auch in Zukunft hohen Rohstoffpreise die Wiederverwertung dieser Abfälle wirtschaftlich sehr interessant ist. Das gilt für die kommunalen Entsorger gleichermaßen wie für private Konkurrenten. Die Kommunen sollten sich allerdings zuvor sehr ausführlich mit den Chancen und Risiken befassen. Zu den Risiken zählt unter anderem die nach wie vor bestehende Gefahr sogenannter „Fehlwürfe“, deren Beseitigung einige Kosten verursachen dürfte.

30.03.2012

Rechtsstreit um Wertstofftonne beigelegt

Im Rechtsstreit gegen den privaten Entsorger Remondis hat die Stadt Bochum einen Punktsieg erzielt. „Wir können mit der Wertstofftonne weitermachen“, sagt Rechtsdezernentin Diane Jägers. Und zwar so, wie es derzeit läuft – und von der Stadt gewünscht ist: Die USB-Tochter RAU darf die kommunalen Wertstoffe sammeln und verwerten. Dagegen hatte Remondis geklagt.

Die Müllentsorger sehen in der Wertstofftonne eine potenzielle Goldgrube. Entsprechend sauer war Remondis, als die Stadt vor gut eineinhalb Jahren der eigenen Tochter USB den Zuschlag erteilte – ohne die Wertstofftonne, wie nach Wirtschaftsrecht vorgeschrieben, am Markt auszuschreiben.

Remondis klagte und bekam Recht. Die Stadt musste ausschreiben und entschied sich im zweiten Anlauf für eine sogenannte freihändige Vergabe. Natürlich entschied sie sich wieder für den USB, wogegen Remondis

Aus: Hellweger Anzeiger

<http://www.hellwegeranzeiger.de/nachrichten/nrw/Rechtsstreit-um-Wertstofftonne-beigelegt;art932,1603135>

erneut das Gericht anrief. Nun ist der Streit entschieden. Mit einem Rüffel für die Stadt Bochum, weil die freihändige Vergabe nicht rechtens war. Und mit einer Niederlage für Remondis, weil das Gericht feststellte, der private Entsorger habe jetzt keine Chance mehr den Auftrag zu bekommen.

Wer trägt die Kosten?

„Jetzt müssen wir noch über die Kostenfrage entscheiden“, räumte Jägers ein. Bislang ist noch nicht geklärt, wer die Kosten der Verfahren trägt und wie hoch diese sind. Es wird auf einen Vergleich hinauslaufen, bei dem wohl auch die Stadt Bochum in die Geldbörse greifen muss. Damit kann der Modellversuch Wertstofftonne in Bochum weiter laufen. Die Verträge bis Ende 2013 haben nunmehr Rechtskraft. Bis dahin soll bundesweit entschieden sein, wie künftig mit der Wertstofftonne umgegangen wird und wer diese abholen und verwerten darf.

Allerdings haben die Kommunen auch die Möglichkeit, Abfälle von der Entsorgung auszuschließen. Dies gilt für Abfälle, die sich nicht als Hausmüll oder hausmüllähnlich klassifizieren lassen. Auch Abfälle, für die eine Rücknahmepflicht durch Hersteller oder Handel besteht, können ausgeschlossen werden.

Finanzierung der Abfallentsorgung

Die Kosten der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung werden auf die angeschlossenen Haushalte und Gewerbebetriebe umgelegt. Dabei gelten die Grundsätze des Kommunalabgabengesetzes. Danach besteht ein Kostendeckungsgebot sowie ein Kostenüberschreitungsverbot. Für die Kalkulation der Gebühren ist eine entsprechende Gebührenbedarfsrechnung erforderlich. Die Höhe der Kosten ist zu einem beträchtlichen Anteil durch Fixkosten – insbesondere Müllverbrennungsanlagen und Deponien – bestimmt; allerdings liegt dieser Anteil nicht

so hoch wie in der Abwasserbeseitigung. Gebührenunterschiede zwischen den Kommunen sind unter anderem durch diese Kosten zu erklären.

Gleichwohl gibt es noch eine Reihe weiterer Faktoren wie den Abholturnus und die effiziente Gestaltung von Transportwegen. Zudem bieten viele Kommunen unterschiedliche Gefäßgrößen an, wobei sie aber auf die technischen Möglichkeiten der Sammelfahrzeuge achten müssen. So ist die früher recht häufige 30-Liter-Tonne heute nicht mehr gebräuchlich. Viele Kommunen haben mehrere Möglichkeiten für den Abholturnus, so lässt sich eine größere Tonne durch einen längeren Turnus quasi „verkleinern“.

Als Gebührenmaßstab dienen häufig die Haushaltsgröße (Personenmaßstab) oder die Menge und Größe der Abfallbehälter (Volumenmaßstab). Daneben gibt es weitere Maßstäbe, die vor allem Anreize zur Vermeidung und Verwertung bieten sollen. Im Zuge des demografischen

Wandels wird auch über Grund- und Leistungsgebühren diskutiert. Allerdings ist umgekehrt stets darauf zu achten, dass durch die Maßstabssetzung nicht Fehlreize, insbesondere „zur wilden Ablagerung“ geschaffen werden.

Eines der zentralen Probleme der öffentlichen Abfallsorgung sind die rückläufigen Mengen. Durch die Zu-

nahme getrennter Sammlungen und aufgrund einer bewussteren Abfallvermeidung sowie im Zuge des demografischen Wandels sinkt zwar das Abfallvolumen, die auf die Haushalte umzulegenden Kosten gehen jedoch nicht gleichermaßen zurück. Die Folge sind tendenziell steigende Gebühren je Haushalt. Deshalb sind die Erlöse aus der Verwertung für die Kommunen so wichtig, um die Gebühren stabil halten zu können.

Einführung

Eine geordnete Abwasserbeseitigung ist zum einen aus hygienischen Gründen unerlässlich, zum anderen dient sie dem Schutz von Grund- und Oberflächenwasser und damit potenziell auch der Trinkwasserversorgung. Wie problematisch eine unzureichende Entsorgung ist, lässt sich in vielen der rasch wachsenden Städte in anderen Teilen der Welt beobachten.

Die Grundlagen für die Abwasserbeseitigung finden sich im zweiten Abschnitt des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) des Bundes, dem wiederum verschiedene europäische Richtlinien zugrunde liegen. Die Europäische Union gibt dabei den Rahmen vor, der von den Ländern umzusetzen ist. Hierbei sind durchaus Unterschiede zwischen den Ländern zu beachten. Die landesspezifische Regelung erfolgt in den Wassergesetzen der Länder (LWG).

Die grundlegenden Definitionen und die Grundsätze der Abwasserbeseitigung werden in den §§ 54 und 55 des Wasserhaushaltsgesetzes beschrieben. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem Schmutzwasser, das aus dem Gebrauch von Wasser resultiert, und dem Niederschlagswasser, das aufgrund von Niederschlägen von bebauten oder befestigten Flächen abfließt. Für die Abwasserbeseitigung als Einrichtung erlässt die Gemeinde eine eigene Satzung. Für die Gebührenerhebung besteht zumeist eine gesonderte Abwassergebührensatzung.

Die Abwasserbeseitigung selbst umfasst den gesamten Prozess der Sammlung, Fortleitung, Behandlung und Einleitung des in die Kanalisation aufgenommenen Wassers. Darüber hinaus gehören zur Abwasserbeseitigung auch

die Versickerung oder Verrieselung ebenso wie die Beseitigung des Klärschlammes aus Kleinkläranlagen. Das Abwasser ist grundsätzlich so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Für das Niederschlagswasser soll möglichst dafür Sorge getragen werden, dass es versickern oder verrieseln bzw. unmittelbar in ein Gewässer eingeleitet werden kann. Soweit es allerdings auf verschmutzte Flächen trifft – dies gilt insbesondere für Straßen, Wege und Plätze – dürfte eine Reinigung vor der Einleitung in ein Gewässer erforderlich sein.

Die Abwasserbeseitigung ist eine gemeindliche Pflichtaufgabe, auch wenn sich die Gemeinde eines privaten Dritten bei der Durchführung bedient. Die Aufgabe bleibt deshalb auch stets öffentlich-rechtlich. Möglich ist jedoch der Zusammenschluss mit anderen Gemeinden zur Bildung eines Abwasserzweckverbandes, der bestimmte Aufgaben – wie den Betrieb von Kläranlagen – übernimmt. Einige Länder (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen) schreiben solche Verbandslösungen sogar gesetzlich vor. Gemeinsame Entsorgungseinrichtungen orientieren sich im Übrigen in aller Regel an den morphologischen Gegebenheiten, das heißt an der Fließrichtung des Oberflächenwassers.

Abwasserbeseitigungssysteme

Jedes Gebäude muss an die Kanalisation angeschlossen sein. Die Anschlussmöglichkeit ist daher eine wichtige Voraussetzung für die Bebaubarkeit eines Grundstücks. Die Anschlussdichte liegt in Deutschland bei über 98 Prozent, das heißt weniger als 2 Prozent der Gebäude sind nicht an die öffentliche Kanalisation angeschlossen. Das

gilt vor allem für außerhalb der geschlossenen Ortschaft liegende Einzelgebäude. Ist die Verlegung eines Kanals dorthin zu kostspielig, können ausnahmsweise Sickergruben oder Kleinkläranlagen zugelassen werden. Sie sind private Anlagen. Die Beseitigung des dort anfallenden Klärschlammes bleibt jedoch Aufgabe der Gemeinde. Während die Kanalisation eine öffentliche Einrichtung darstellt, ist der eigentliche Hausanschluss, das heißt die Zuleitung vom Gebäude zum Kanal, vom Eigentümer herzustellen und zu unterhalten.

Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal betrifft die Ableitung von Schmutz- und Oberflächenwasser. Werden beide Wässer gemeinsam aufgenommen, handelt es sich um eine Mischkanalisation, handelt es sich um zwei getrennte Systeme, liegt eine Trennkanalisation vor. Beide Systeme haben ihre Vor- und Nachteile. So spricht für die Mischwasserkanalisation zunächst die Tatsache, dass ein Kanal meist günstiger ist als zwei getrennte. Hinzu kommt, dass lediglich ein Hausanschluss vorzusehen ist, Fehlanschlüsse mithin vermieden werden. Schließlich entfaltet das Oberflächenwasser, das durch den einen Kanal geleitet wird, auch eine gewisse Spülwirkung, so dass sich Partikel weniger leicht festsetzen können.

Allerdings wird im Mischsystem das gesamte Wasser zur Kläranlage geleitet, deren Aufnahmefähigkeit entsprechend ausgelegt sein muss. Von dort gelangt das gereinigte Abwasser in die Vorflut, die aufgrund ihres natürlichen Gefälles (Flusslauf), gegebenenfalls aber auch durch technische Hebung (Pumpwerk) geeignet ist, das Wasser abzuführen. Um bei Starkregen, der im Zuge des Klimawandels häufiger erwartet werden muss, ein Überschlagen ungeklärten Wassers in die Vorflut zu vermeiden, muss dafür gesorgt werden, dass größere Wassermengen in einem Regenüberlaufbecken gestaut werden können. Bei rückläufiger Wasserzufuhr kann dann das Becken abgelassen werden.

Umgekehrt kann beim Trennsystem das Regenwasser, gegebenenfalls nach mechanischer Reinigung, unmittelbar in die Vorflut geleitet werden. Damit kann die Kläranlage kleiner ausgelegt werden. Dem stehen höhere Kosten für die Kanäle selbst gegenüber. Allerdings ist auch im Fall der Trennkanalisation eine Rückhaltung für Starkregenfälle erforderlich (Regenrückhaltebecken). Eine Entscheidung für eines der beiden Systeme kann selbstverständlich nur bei Neubau oder grundlegender Sanierung erfolgen. Die Abwasserbeseitigung in einer Gemeinde ist daher vor allen Dingen durch die historische Entwicklung geprägt. Es zeigt sich aber eine allmähliche Zunahme der

Trennsysteme. Diese Tendenz wird durch die Bestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes, das eine Ableitung von Niederschlagswasser als nachrangig ansieht, noch befördert.

Notwendige Anlagen und ihre Finanzierung

Die Dimensionierung der Abwasserbeseitigungsanlagen richtet sich nach dem erwarteten Bedarf. Da die Abwasserbeseitigung über Gebühren und Beiträge finanziert wird, muss dieser Bedarf realistisch eingeschätzt werden, um eine übermäßige Beanspruchung der Abgabenzahler zu vermeiden. Dabei sind zwei Kapazitäten maßgeblich: Zum einen sind die Kanaldurchmesser so auszulegen, dass sie das Wasser auch bei starken Regenfällen aufnehmen können. Ist dies nicht der Fall, kann der Rückstau dazu führen, dass die Hausventile dem Druck nicht standhalten. Welche Regenmenge der Berechnung der Kanaldimensionierung zugrunde gelegt wird, kann sich im Zeitablauf – unter Berücksichtigung der tatsächlichen Niederschlagsmengen – durchaus verändern. Befürchtet wird im Zuge des Klimawandels vor allem eine Zunahme von Starkregenereignissen.

Zweitens ist die Kapazität der Kläranlage von Bedeutung. Sie richtet sich zum einen nach den angeschlossenen bzw. potenziell anzuschließenden Einwohnern. Zum anderen ist der Verschmutzungsgrad des ankommenden Abwassers maßgeblich (Einwohnergleichwert). Er wird unter anderem durch gewerbliche Einleitungen beeinflusst. Dabei ist auch zu berücksichtigen, inwieweit weitere gewerbliche Einleitungen zu erwarten sind. Dies ist unmittelbar nach der Wiedervereinigung in manchen ostdeutschen Kommunen nicht beachtet worden. Die Folge waren oft zu groß bemessene Einrichtungen, deren Kosten zu hohen Belastungen der Nutzer (unter Umständen auch der Kommunen) geführt haben und noch führen.

Die Einleitung der gereinigten Abwässer erfolgt durch die abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft. Dies ist in der Regel die Gemeinde. Die Abwässer kommen jedoch von den angeschlossenen Grundstücken. Jeder Grundstückseigentümer ist insofern – bezogen auf das Gewässer, in das eingeleitet wird – ein sogenannter Indirekteinleiter. Sind die auf einem Grundstück anfallenden Abwässer besonders verunreinigt, kann die abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft eine Vorbehandlung verlangen. Dies betrifft vor allem Abwässer aus Gewerbebetrieben oder industriellen Anlagen. Die Anforderungen an die Einleitung gewerblicher Abwässer sind in der Abwasserverordnung (AbVV) im Einzelnen formuliert.

Die Abwasserbeseitigung wird zu nahezu 100 Prozent aus speziellen Entgelten gezahlt. Dabei haben die Gemeinden als Träger der Abwasserbeseitigung in den Ländern unterschiedlich geregelte Optionen. Sie können die Kosten über Gebühren abdecken oder – wie in vielen Gemeinden genutzt – eine Kombination aus Beitrags- und Gebührenfinanzierung wählen (siehe Kapitel 4.4 und 4.5). Als Gebührenmaßstab sind der Frischwasserbezug und die befestigte Fläche, über die Niederschlagswasser eingeleitet wird, üblich. Abzüge für besondere Nutzungen, zum Beispiel für eine Bewässerung, die die Kanalisation nicht belasten, oder für eine nachgewiesene Versickerung sind allerdings möglich.

Der Verschmutzungsgrad des Abwassers, das in die Vorflut eingeleitet wird, ist maßgeblich für die Höhe der Abwasserabgabe, die die Gemeinde zu zahlen hat. Mit

dieser Abgabe soll ein Anreiz geschaffen werden, in möglichst effektive Abwasserbeseitigungssysteme zu investieren. Das Aufkommen ist zweckgebunden und fließt hauptsächlich in die Ertüchtigung kommunaler Kläranlagen, aber auch in weitere Investitionen zum Gewässerschutz.

Die Zahlung einer Abwasserabgabe bedeutet jedoch nicht, dass jegliche Einleitung zulässig ist. In der Abwasserverordnung (AbVV) sind die erforderlichen Reinigungsgrade definiert. Sie werden von Zeit zu Zeit an den neuesten Stand der Technik angepasst. Zur Sicherstellung dieser hohen Reinigungsstandards sind die Einleitungen aus einer Kläranlage daher regelmäßig zu überwachen. Kommt es zu Überschreitungen der Mindestanforderungen, können rechtliche Konsequenzen (Umweltstrafrecht) eintreten.

Probleme der Abwasserbeseitigung

Aus der Badischen Zeitung vom 13.4.2011

Investitionen in den Untergrund

Breisgauer Bucht stellt für die Weisweiler Kanalisation teils dringenden Handlungsbedarf fest / Einstige Fehler wirken sich aus.

WEISWEIL. Ein Blick in Weisweils Untergrund hat den Mitgliedern des Technischen Ausschusses gezeigt, wo künftig investiert werden muss. Die Kanalisation muss an vielen Stellen repariert und an anderen Stellen der Durchmesser der Rohrleitungen vergrößert werden. 18 000 Euro muss die Gemeinde noch in diesem Jahr zur Beseitigung von Schäden im Kanalnetz aufbringen. Insgesamt müssen bis 2014 rund 270 000 Euro ins Kanalnetz fließen.

Die Untersuchung der Kanalisation hat die Gemeinde an den Abwasserzweckverband (AZV) Breisgauer Bucht vergeben. 2005/2006 wurden Stern- und Rheinstraße untersucht, 2007/2008 der Bereich zwischen Mühlbach und Hauptstraße. 2011 wird zwischen Haupt- und Hinterdorfstraße untersucht. Rund ein Kilometer der Kanäle in der Hinterdorfstraße ist bereits in den vergangenen Tagen mit der Kamera befahren worden.

Ekkehard Maier vom AZV stellte die Ergebnisse der Untersuchung 2010 vor. Im letzten Jahr waren die Bauge-

biete „Köpfe“ und „Breite“ an der Reihe. Im Köpfe ist kein akuter Handlungsbedarf, dort sind nur drei Hausanschlüsse mittelfristig zu sanieren. Anders sieht es in der Breite aus. Dort sind nur 17 Prozent der 2600 Meter Misch- und Schmutzwasserkanal schadensfrei. An fünf Prozent muss der Schaden sofort behoben werden, 31 Prozent sind in absehbarer Zeit zu sanieren.

Obwohl das Baugebiet Breite erst ab 1975 bebaut wurde, sind die Schäden klassisch: Schadhafte Stützen, nicht fachmännisch installierte Hausanschlüsse, Längs- und Querrisse in den Betonrohren, Ablagerungen und Deformationen wurden festgestellt. Die Schäden führen zu Undichtigkeiten und lösen damit Handlungsbedarf aus. Außerdem gibt es viel Innenkorrosion in den Kanälen. Letzteres beruht auf der minderen Qualität des Betons, die damals verwendet wurde. Diese Schäden können heute mit „Inliner“, einer Schutzschicht aus Glasfaser oder Polyester, leicht behoben werden.

...





Das ist allerdings noch nicht alles, was die Gemeinde erwartet. Die Ingenieure Unger sind mit dem Generalentwässerungsplan der Gemeinde befasst. Ralph Liebold stellte eine erste Übersicht vor, die als Grundlage für Vorgespräche mit den Behörden dienen wird. Dabei wurde grundsätzlich festgestellt, dass Weisweils Kanalnetz zu 50 Prozent überlastet ist. Nach heutigem Standard müsste die Gemeinde 42 Prozent des Kanalnetzes neu bauen. Dieses Bild ergebe sich in vielen Gemeinden mit einem älteren Baubestand, sagte Ralph Liebold.

Tätig werden muss die Gemeinde zunächst an Problempunkten. Dazu zählen Mühlenstraße oder Erbprinzenstraße/Dorfgraben, an denen es bei starken Regenfällen zu Überflutungen kommt. In der Hälfte der

<http://www.badische-zeitung.de/weisweil/investitionen-in-den-untergrund--44131470.html>
(Abruf 29.1.2012)

registrierten Fälle sind die Hauseigentümer selbst in der Pflicht, für Abhilfe zu sorgen. An anderer Stelle ist die Gemeinde in der Verantwortung.

Laut Liebold sollten die Abwasserleitungen hier einen größeren Durchmesser erhalten. Diese Aufdimensionierung sollte mit den Kanalarbeiten verbunden werden. Im Sanierungskonzept steht außerdem eine Regenwasserbehandlung zur Debatte. In Bereichen, in denen im Trennsystem entwässert wird, könnte sie über Sicherheitsabläufe und substratgefüllte Rinnen erfolgen. Die Regenwasserbehandlung im Mischsystem ist dagegen kein Thema. Die Kläranlage, die heute nur als Hauptpumpwerk dient, ist für diese Aufgabe nach den Berechnungen der Ingenieure groß genug.

Abwasserbeseitigungssysteme unterliegen verschiedenen Risiken. Ein großes Problem ist die Dichtigkeit der Kanäle. Soweit Kanäle undichte Stellen aufweisen, gelangt verunreinigtes Wasser in den Untergrund und kann das Grundwasser beeinträchtigen. Ursachen für Undichtigkeiten können sein:

- Setzschäden aufgrund von Bodenbewegungen,
- Eindringendes Wurzelwerk von Bäumen und Ähnlichem,
- Korrosion der Kanalwände aufgrund aggressiver Substanzen im Schmutzwasser.

Ein zweites Problem besteht in der Qualität der Hausanschlüsse, von denen viele in Kunststoff ausgeführt sind. Auch hier kann es Undichtigkeiten, zum Beispiel aufgrund von Korrosion geben. Hinzu kommen Abweichungen beim Anschluss an das Kanalnetz, sodass Teile des Schmutzwassers im Erdreich versickern.

Die Kosten der Abwasserbeseitigung bestehen zum großen Teil aus Fixkosten, da die Größe der Kanalnetze und die Dimension von Kläranlagen von den Nutzungserwartungen bei Errichtung abhängen. Ist die tatsächliche Nutzung geringer oder geht sie sogar wegen des demografischen Wandels zurück, steigen die Kosten je Abrechnungseinheit, weil die Kapazitäten nicht in entsprechendem Maß zurückgebaut werden können. Dadurch steigen – bei sinkender Nachfrage – die Gebühren je Abrechnungseinheit.

Schließlich ist noch die Frage zu klären, was mit dem Klärschlamm, der auf der Kläranlage anfällt, geschieht. Ursprünglich wurde der Klärschlamm als Dünger auf den Feldern ausgebracht. Diese Praxis wurde in den vergangenen Jahren mit Blick auf mögliche Schadstoffbelastungen zunehmend infrage gestellt. Daher sind andere Entsorgungsmöglichkeiten wie die Verbrennung oder die Deponierung in Betracht zu ziehen. Dazu allerdings ist dem Klärschlamm zunächst der hohe Wasseranteil zu entziehen, was entsprechende Einrichtungen erfordert. Das dem Klärschlamm entnommene Wasser ist dann selbst wieder Abwasser.

Über die Frage nach der Berechnung der Abwassergebühr gibt es oft Auseinandersetzungen. Dabei geht es zum einen um die angemessene Dimensionierung der Anlagen. Zum Zweiten stellt sich die Frage, ob und inwieweit eine kostenmäßige Differenzierung zwischen Ortsteilen – mit dann unterschiedlichen Abgabesätzen – zulässig ist. Schließlich muss auch über den Maßstab entschieden werden. Inzwischen hat sich nach mehreren Gerichtsverfahren die Auffassung durchgesetzt, dass eine Differenzierung nach Schmutz- und Niederschlagswasser in der Gebührenberechnung erforderlich ist. Dies hat zur Folge, dass Grundstücke mit großen befestigten Flächen – zum Beispiel Lagerhallen – tendenziell stärker zur Finanzierung der Abwasserbeseitigung herangezogen werden.

Privatisierung der Abwasserbeseitigung?

Vor etwa 20 Jahren begann eine sehr ausführliche Diskussion über eine Privatisierung der Abwasserbeseitigung. Dabei kann es – das wurde oft übersehen – nur um die Übertragung des operativen Teils an einen Privaten gehen. Die Abwasserbeseitigungspflicht mit ihren rechtlichen Folgen verbleibt auf jeden Fall bei der Gemeinde. Die Euphorie der ersten Jahre ist inzwischen einer gewissen Ernüchterung gewichen, da private Betreiber die Risiken, die zum Beispiel aus der geringeren Nutzung (geringerer Wasserverbrauch je Kopf, Bevölkerungsrückgang) resultieren, nicht zu tragen bereit sind. Damit sind Gebührenerhöhungen die Folge.

Ein wesentlicher Faktor ist auch die Umsatzsteuer. Die – hoheitliche – Abwasserbeseitigung ist von der Umsatzsteuer befreit, ein privater Betreiber hingegen ist umsatzsteuerpflichtig. Ob dieser Unterschied durch eine höhere

Effizienz, die beim privaten Betreiber vermutet wird, kompensiert wird, ist zweifelhaft. Bemühungen privater Anbieter, die Abwasserbeseitigung generell umsatzsteuerpflichtig zu machen, haben bisher zu keinem Erfolg geführt.

Vor einigen Jahren schien das sogenannte Cross-Border-Leasing eine gute Gelegenheit zu sein, Kostenvorteile in der Abwasserbeseitigung zu erzielen. Dabei wurden Abwasserbeseitigungsanlagen an US-amerikanische Investoren übertragen, die dafür in den USA Steuervorteile geltend machen konnten. Der so erzielte Steuervorteil wurde zwischen Investoren und deutschen Kommunen geteilt. Allerdings hat der amerikanische Fiskus diesen Geschäften inzwischen den Boden entzogen, sodass die Gültigkeit der Verträge infrage gestellt und eine Rückabwicklung der Geschäfte erforderlich wurde. Das unterstreicht, wie sorgfältig gerade solche komplexen Sachverhalte von Kommunalpolitik und -verwaltung vorab zu prüfen sind.

Einführung

Saubere Straßen prägen das Erscheinungsbild einer Ortschaft wesentlich. Weder die Einwohner noch die Besucher akzeptieren verschmutzte Straßen oder Unrat auf den Wegen und Plätzen. Eine ordnungsgemäße Straßenreinigung gehört daher zur Daseinsvorsorge in den Gemeinden. Rechtsgrundlage für die Reinigung sind die Straßengesetze oder spezielle Straßenreinigungsgesetze der Länder. Dabei sind zwei Arten der Reinigung zu unterscheiden: Zum einen gibt es die sogenannte verkehrliche Straßenreinigung, die der Beseitigung von Verkehrshindernissen und damit der Verkehrssicherheit dient. Ein Beispiel dafür sind Ölspuren, die den Verkehr gefährden können. Die verkehrliche Straßenreinigung ist situationsbezogen und obliegt im Grundsatz dem Träger der Baulast für die spezifische Straße. Gerade bei Ölspuren kommen allerdings oft auch die Feuerwehren zum Einsatz.

Zum anderen gibt es die regelmäßige Straßenreinigung in der Ortslage, in einigen Ländern auch als polizeiliche Straßenreinigung bezeichnet. Sie obliegt der Gemeinde als Pflichtaufgabe. Die Reinigung umfasst sowohl die Straße selbst als auch Gehwege und weitere öffentliche Flächen. In welchem Turnus gereinigt wird, entscheidet die Gemeinde nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Turnus ist einerseits so zu bemessen, dass die Sauberkeit gewährleistet wird, andererseits ist, da für die Straßenreinigung Gebühren erhoben werden, auf die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen. Eine besonders hohe Reinigungshäufigkeit wird vor allem für Fußgängerbereiche und stark frequentierte Straßen angenommen.

Für die Straßenreinigung ist eine Satzung erforderlich; für die Gebührenerhebung gibt es zumeist eine eigene Satzung. Dabei ist zu beachten, dass die Straßenreinigung nicht nur im Interesse der unmittelbaren Anlieger geschieht sondern auch der Öffentlichkeit dient. Daher hat die Gemeinde festzusetzen, welcher Anteil der Gebühren als im Interesse der Allgemeinheit gilt (öffentlicher Anteil).

Umgekehrt kann von der Gemeinde keine unbegrenzte Reinigung verlangt werden; auch hier ist auf die Leistungsfähigkeit sowohl der Gemeinde selbst wie auch der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen. Dies gilt insbesondere für den sehr aufwendigen Winterdienst.

Öffentliche Reinigung und Übertragung der Reinigungspflicht

Die Gemeinde ist nicht verpflichtet, die Straßenreinigung selbst durchzuführen bzw. durch einen Dritten durchführen zu lassen. Sie hat auch die Möglichkeit, die Reinigungspflicht ganz oder in Teilen auf die Anlieger zu übertragen. Diese zahlen dann zwar keine oder eine geringere Straßenreinigungsgebühr, müssen den Aufwand für die Reinigung jedoch selbst tragen. Gerade in kleinen Ortschaften ist die Übertragung der Straßenreinigung häufig anzutreffen. Bei der Übertragung ist zwischen Gehwegen und Straßen zu unterscheiden. Auch in größeren Gemeinden und Städten ist der Fall einer Übertragung der Gehwegreinigung gängige Praxis, da eine öffentliche Reinigung recht aufwendig wäre. Die öffentliche Gehwegreinigung konzentriert sich daher vornehmlich auf stark frequentierte innerörtliche Straßen, zum Beispiel auf Einkaufsstraßen oder Fußgängerzonen.

Anders verhält es sich mit der Übertragung der Fahrbahnreinigung. Sie ist nur dort möglich, wo die Reinigung gefahrlos durch die Anlieger erfolgen kann, wie dies in Stichstraßen oder Wohnwegen der Fall ist. Eine Übertragung verbietet sich jedoch, wenn die Verkehrsverhältnisse auf der jeweiligen Straße eine Reinigung durch die Anlieger diese gefährden würden. Nicht unüblich ist es, dass im Geschosswohnungsbau die Reinigungspflicht vom Eigentümer auf die Mieter weitergereicht wird. Der Eigentümer bleibt aber auch in diesem Fall gegenüber Dritten in der Haftung. Tritt dieser Fall ein, muss er sich im Nachhinein mit seinen Mietern auseinandersetzen.

Die Übertragung der Reinigungspflicht auf die Anlieger ist zwischen den Bundesländern unterschiedlich stark ausgeprägt. Sie findet sich vor allem in Süddeutschland, während in Norddeutschland oft die öffentliche Reinigung dominiert. Ein fester Turnus für die Reinigung ist in der Regel nicht vorgesehen; die Reinigung erfolgt im Allgemeinen nach Bedarf (Ausnahme: „Kehrwoche“ in Baden-Württemberg). Offen bleibt, ob die Gemeinde von Zeit zu Zeit prüft, ob die Anlieger ihrer Reinigungspflicht nachkommen. In den meisten Fällen dürfte auf die soziale Kontrolle innerhalb der Nachbarschaften gesetzt werden.

Im Zuge des demografischen Wandels erweist sich die Übertragung der Straßenreinigung als nicht unproblematisch. Für ältere Eigentümer und Mieter stellt die Reinigungsverpflichtung – vor allem im Winter – eine hohe Belastung dar. Sie müssen sich der Hilfe von Nachbarn versichern oder Dritte gegen Bezahlung mit der Reinigung beauftragen. Die Reinigungspflicht mit ihren rechtlichen Konsequenzen verbleibt unterdessen bei ihnen.

Die Bestimmung der Straßen, in denen eine öffentliche Reinigung erfolgt, wird in einem Verzeichnis, das der entsprechenden Satzung beigefügt ist, vorgenommen. Mit diesem Verzeichnis verpflichtet sich die Gemeinde, diese Straßen nach dem festgelegten Reinigungsplan zu reinigen. Zu Auseinandersetzungen kann es kommen, wenn wegen parkender Fahrzeuge nur unzureichend gereinigt werden kann. Eine Verpflichtung, die Straße vorher frei zu räumen, besteht für die Gemeinde jedoch nicht. Es müsste das Interesse der Anlieger sein, die vermutlich ihre Fahrzeuge dort abgestellt haben, dass eine ordnungsgemäße Reinigung möglich ist.

Winterdienst

Je nach Region in Deutschland stellt der Winterdienst eine mehr oder weniger große Herausforderung dar. Ein flächendeckender Winterdienst ist im Gemeindegebiet in aller Regel nicht zu gewährleisten bzw. viel zu kostspielig. Allein die Vorhaltung entsprechender Spezialfahrzeuge und -geräte für den Extremfall wäre völlig unwirtschaftlich. Daher wird der öffentliche Räum- und Streudienst auf die wichtigsten Straßen konzentriert, selbst wenn es zu Kooperationslösungen zwischen Kommunen zur Kostenreduzierung kommt. Angesichts der oft rasch hereinbrechenden Wetterlagen muss allerdings damit gerechnet werden, dass der Räum- und Streudienst in den einzelnen Ortsteilen mit Zeitverzug eintrifft. Einsatzfahrzeuge von Polizei, Feuerwehr oder Hilfsdiensten sollten deshalb für solche Situationen eigene Vorkehrungen treffen.

Soweit die Reinigungspflicht auf die Anlieger übertragen worden ist, haben diese auch den Winterdienst zu leisten. In der Reinigungssatzung ist festgelegt, ab wann und wie häufig zu räumen bzw. zu streuen ist. Dies gilt in der Mehrzahl der Fälle für die Gehwege. Zu Problemen kann es kommen, wenn es keinen Platz gibt, um den fortgeräumten Schnee zu lagern. Aber auch der Einsatz von Streumitteln ist umstritten. Viele Gemeinden haben den Gebrauch von Streusalz verboten. Als Alternativen kommen dann Granulat oder Sand in Betracht. Diese Stoffe müssen später von der Kanalisation aufgenommen werden. Erfolgt kein ordnungsgemäßer Winterdienst durch die Anlieger, kann die Gemeinde Geldbußen verhängen. Kritischer für die Anlieger ist es jedoch, wenn ein Passant zu Schaden kommt und Haftungsansprüche stellt.

Im Winter 2010/2012

Winterdienst in Wiehl: Probleme bei der Taumittellieferung

(26. Januar 2010) Wie bereits in den Medien mehrfach erwähnt, bestehen bundesweit Probleme bei der Taumittellieferung. Der seit dem 18.12.2009 ununterbrochene, deutschlandweite Winter macht den Herstellern stark zu schaffen. Dies hat zur Folge, dass von der Bestellung (150 Tonnen) der Stadt Wiehl in der ersten Kalenderwoche 2010 bisher erst 27 Tonnen geliefert worden sind.

Vereinbart und auch üblich ist eine Lieferzeit von max. 48 Stunden, aber das ist aus den genannten Gründen derzeit nicht absehbar. Die Lieferprobleme bestehen bei allen Lieferanten. Die Zuteilung von Auftaumitteln erfolgt nach Prioritäten. Hierbei werden z. B. Flughäfen und Autobahnen wichtiger eingestuft als städtische Straßen.

Seit dem 08.01.2010 wird daher dem Tausalz Granulat beigemischt, um möglichst lange mit den schwindenden Salzbeständen auszukommen. Zudem ist die Menge der gestreuten Taumittel deutlich reduziert worden. Dies führt dazu, dass verschiedene Straßen, anders als es in den letzten Jahren üblich geworden ist, nicht mehr „schwarzgeräumt“ werden können. Die Stadtverwaltung bittet daher die Bürger hierfür um Verständnis.

<http://www.wiehl.de/aktuelles/neuigkeiten/nachrichten/1822-winterdienst-in-wiehl-probleme-bei-der.html>
(Abruf: 2.4.2012)

Bei dieser Gelegenheit bitten die Mitarbeiter des Winterdienstes um die Mithilfe der Wiehler Bürger bei folgenden Problemen:

Parkende Fahrzeuge: Täglich kommt es zu Problemen und oftmals Blechschäden, an falsch parkenden Fahrzeugen. Gerade in schmalen Anliegerstraßen ist ein Durchfahren der Räumfahrzeuge wegen parkender Autos oft schwierig und zum Teil gar nicht möglich. Die Räumfahrzeuge haben bis 3,00 m breite Räum-schilder. Gerade nachts bei Glätte ist ein genaues Steuern dieser Fahrzeuge nur schwer möglich. Daher die Bitte: In schmalen Straßen keine Autos an der Straße parken.

Schnee auf die Straße werfen: Immer wieder ist zu beobachten, dass Anlieger den Schnee ihrer Zufahrten und Zugänge auf die Straße schmeißen. Mit zunehmendem Frost in der Nacht wird dann aus diesem Schneematsch eine feste Masse, welche dann am anderen Tag nicht mehr zu räumen ist und zu Schäden an Räum- und anderen Fahrzeugen führt.

Straßenreinigungsgebühr

Für die öffentliche Straßenreinigung wird eine Gebühr erhoben. Umzulegen sind die Kosten der Einrichtung abzüglich des vorab festgesetzten öffentlichen Anteils. Zunächst ist nach der Reinigungshäufigkeit zu differenzieren. Anlieger einer häufiger gereinigten Straße zahlen demzufolge höhere Gebühren. Dies gilt insbesondere für Fußgängerzonen, in denen bisweilen mehrmals täglich gereinigt wird. Für die Anlieger können daraus erhebliche Gebührenbelastungen resultieren. Ob und inwieweit eine Reduzierung der Gebühren über die Höhe des öffentlichen Anteils, den insbesondere die Geschäftsinhaber hervorheben („Visitenkarte der Stadt“), möglich ist, muss die Gemeinde in eigener Verantwortung entscheiden. Dabei spielt auch eine Rolle, inwieweit be-

stimmte Betriebe in einer Fußgängerzone („Imbissbuden“) hinreichende Entsorgungsmöglichkeiten selbst vorhalten.

Maßstab für die Gebührenerhebung ist in der Regel die Grundstückslänge des an die zu reinigende Straße angrenzenden Grundstücks, andere Maßstäbe sind aber durchaus möglich. Anders als bei der Abwasser- oder Abfallbeseitigung, bei denen die Leistung unmittelbar mit dem betroffenen Grundstück verknüpft ist, gilt dies bei der Straßenreinigung nicht. Eine besondere Berücksichtigung finden daher bei der Gebührenbemessung sogenannte Hinterliegergrundstücke, die nicht unmittelbar an die zu reinigende Straße angrenzen. Andere Maßstäbe sind auch für Eckgrundstücke, die an zwei zu reinigende Straßen angrenzen, nicht ungewöhnlich.

Welche weiteren Leistungen der Straßenreinigung in die Gebührenkalkulation einbezogen werden können, ist zwischen den Bundesländern unterschiedlich geregelt. So kann zum Beispiel in Niedersachsen die Leerung der Abfallbehälter an Straßen („Papierkörbe“) berücksichtigt werden. Nicht in Betracht kommen hingegen Reinigungen nach Sonderveranstaltungen (Festumzüge, Jahrmärkte, Sportereignisse etc.). Diese Kosten sind – wenn nicht vom Veranstalter – aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu bestreiten.

Eine neue Entwicklung gibt es seit Kurzem in Nordrhein-Westfalen. Dort wird die Straßenreinigungsgebühr in einer Reihe von Kommunen durch eine erhöhte Grundsteuer abgelöst. Dieses Vorgehen hat das Oberverwaltungsgericht des Landes 2009 gebilligt. Der Umstieg auf die Grundsteuer führt zu einer erheblichen Vereinfachung. Da zudem der Kreis der Zahler erweitert wird, ergibt sich für die bisherigen Gebührenzahler per Saldo eine gewisse Entlastung.

Sauberes Trinkwasser zählt zu den Grundbedürfnissen des Menschen. Die Wasserversorgung ist deshalb auch Teil der Daseinsfürsorge. Grundvoraussetzung für gutes Trinkwasser ist der Schutz des Grundwassers und des Oberflächenwassers. Diesem Ziel dient neben allgemeinen Schutzvorschriften auch die Festsetzung von Wasserschutzgebieten. Die Rechtsgrundlagen für die öffentliche Wasserversorgung finden sich im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sowie den einzelnen Wassergesetzen der Länder. Neben der öffentlichen Wasserversorgung gibt es noch die sogenannte nicht-öffentliche Wasserversorgung. Hierbei handelt es sich vor allem um Wasserentnahmen im gewerblichen Bereich, zum Beispiel für Kühlwasser von Kraftwerken.

Für das Trinkwasser gelten hohe hygienische Standards. Sie sind in Deutschland in der Trinkwasserverordnung (TrinkwV) niedergelegt: „Trinkwasser muss so beschaffen sein, dass durch seinen Genuss oder Gebrauch eine Schädigung der menschlichen Gesundheit insbesondere durch Krankheitserreger nicht zu besorgen ist. Es muss rein und genusstauglich sein.“¹ Jeder Wasserversorger, ob öffentlich oder privat, ist verpflichtet, diese Standards einzuhalten und die Qualität des Trinkwassers kontinuierlich zu überprüfen.

Wasserversorgung in Deutschland

Die öffentliche Wasserversorgung ist eine Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Anders als bei der Abwasserentsorgung besteht jedoch kein Anschluss- und

Benutzungszwang, wenn durch Eigenversorgung (Brunnen) eine einwandfreie Trinkwasserqualität geleistet werden kann. Allerdings ist eine gesicherte Wasserversorgung eine unabdingbare Voraussetzung für die Bebaubarkeit eines Grundstücks. Die Eigenversorgung ist die absolute Ausnahme. Im Jahr 2007 waren 99,2 Prozent der Bevölkerung an die öffentliche Wasserversorgung angeschlossen.² Darüber hinaus besteht – vor allem im Bereich der gewerblichen Wirtschaft – die Möglichkeit, Brauchwasser innerhalb des Produktionsprozesses für andere Zwecke, zum Beispiel zur Spülung, zu nutzen.

Das Trinkwasser in Deutschland kommt fast ausschließlich aus dem Inland; ganz überwiegend wird dabei Grundwasser genutzt. Daneben kommt Trinkwasser unmittelbar aus Quellen oder wird aus Uferfiltrat gewonnen. Zusätzlich wird noch Oberflächenwasser, zum Beispiel aus Stauseen genutzt.

Träger der Wasserversorgung sind die Gemeinden, üblicherweise bedienen sie sich hierzu der Form des öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Unternehmens. Durchaus üblich ist auch der Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Wasserversorgungszweckverband. Dies ist insbesondere dann üblich, wenn ein Wasservorkommen von diesen Gemeinden gemeinsam genutzt wird. Einige Zweckverbände erreichen eine beachtliche Größenordnung. So beliefert der Zweckverband „Bodensee Wasserversorgung“ fast 150 Städte und Gemeinden sowie mehr als 30 weitere Wasserzweckverbände.

¹ § 4 Abs. 1 TrinkwV

² Alle Zahlen sind entnommen der Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes „Öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung“, Fachserie 19 Reihe 2.1. Die Werte gelten für das Jahr 2007.

Die Entnahme von Wasser zur Trinkwasserversorgung, sei es aus dem Grundwasser oder einem anderen Vorkommen, bedarf der Genehmigung. Welche Behörde diese Genehmigung erteilen kann, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Genehmigungspflichtig sind selbstverständlich auch andere Wasserentnahmen für zum Beispiel landwirtschaftliche oder gewerbliche Zwecke.

Allerdings sind die Gemeinden nicht verpflichtet, die Wasserversorgung selbst sicherzustellen. Sie können sich auch eines privaten Dritten bedienen, soweit dieser eine ordnungsgemäße Versorgung sicherstellen kann. In Deutschland sind dies zum Beispiel große Regionalversorger wie die Gelsenwasser AG. In anderen Staaten wie zum Beispiel Frankreich ist die Bedeutung der Regionalversorger wesentlich größer. Viele dieser privaten Wasserversorger operieren inzwischen auch international.

Zur langfristigen Sicherung der Wasserversorgung sind entsprechende Planungen erforderlich. In den Ländern sind daher sogenannte Wasserversorgungspläne aufgestellt bzw. in der Vorbereitung. Soweit daraus Investitionsplanungen abgeleitet werden, sind die langfristigen Bindungswirkungen solcher Entscheidungen zu beachten. Denn die heute geschaffenen Einrichtungen sind auch von nachfolgenden Generationen zu tragen. Wie sich im Übrigen der Klimawandel langfristig auf die Wasserversorgung in Deutschland auswirken kann, lässt sich nur schwer prognostizieren. Allerdings ist derzeit davon auszugehen, dass die öffentliche Trinkwasserversorgung sichergestellt ist.³

Konzession und Preiskalkulation

Die öffentliche Wasserversorgung in einer Gemeinde wird im Konzessionsverfahren vergeben. Dabei handelt es sich – anders als bei der Energieversorgung – um ein geschlossenes Versorgungsgebiet. Andere Versorger haben keinen Zutritt zur öffentlichen Wasserversorgung. Sie können erst in den Wettbewerb eintreten, wenn eine neue Konzession ausgegeben werden soll. Allerdings ist die Laufzeit der Konzessionsverträge – ebenfalls im Ge-

gensatz zur Energieversorgung – nicht begrenzt. Der Wettbewerb um die Wasserversorgung findet insoweit nur in großen Zeitabständen statt. Das schließt nicht aus, dass die Gemeinde während der Laufzeit eine eigene Wasserversorgung aufgibt und ihr Versorgungsunternehmen an einen privaten Dritten veräußert.

Für die Konzession zahlt das Wasserversorgungsunternehmen an die Gemeinde ein Konzessionsentgelt. Dieses geht in die Kalkulation des Wasserpreises ein, der im Übrigen nicht beliebig gesetzt werden kann. Vielmehr ist das Wasserversorgungsunternehmen gehalten, seine Preise nach den anfallenden Kosten zu bemessen. Dabei sind nur – ähnlich wie in der Abwasserbeseitigung – die betriebsnotwendigen Kosten zu berücksichtigen. Nicht zu beanstanden sind angemessene Wagniszuschläge und ein angemessener Gewinn. Soweit es sich um eine gemeindeeigene Wasserversorgung handelt, entscheidet sie über die Verwendung des Gewinns.

Die Wasserpreise differieren in Deutschland ganz erheblich. So lagen am 1. Januar 2010 die durchschnittlichen Preise je cbm Frischwasserbezug zwischen 1,21 Euro in Niedersachsen und 1,99 Euro in Hessen. Auch die Grundgebühren zeigen eine breite Streuung. Sie betragen zum gleichen Zeitpunkt zwischen 30,18 Euro im Jahr in Baden-Württemberg und 123,13 Euro pro Jahr in Sachsen.⁴ Bezogen auf einzelne Gemeinden sind die Unterschiede noch deutlich höher. Auch gegenüber dem Ausland gibt es markante Unterschiede; so zahlen die Verbraucher in Deutschland rund 50 Prozent mehr als in Frankreich.⁵

Dieser Umstand sowie Klagen von Verbrauchern, haben die Kartellbehörden veranlasst, die Gestaltung der Wasserpreise zu untersuchen. Besonders aktiv waren die Behörden in Hessen angesichts der dort überdurchschnittlichen Preise. Im Ergebnis wurden die Wasserversorger aufgefordert, Preissenkungen vorzunehmen. Auch wenn die Verfahren noch nicht abgeschlossen sind, so erweist sich doch, dass mit diesem Vorgehen die Anforderungen an die Transparenz der Kalkulation erheblich gestiegen sind. Die Wasserversorger sollten daher dokumentieren (zum Beispiel durch Benchmarking), dass sie sich um eine

3 „Wasser kann auch in Deutschland knapp werden“, Die Welt vom 20.3.2009.

<http://www.welt.de/wissenschaft/article3413648/Wasser-kann-auch-in-Deutschland-knapp-werden.html> (Abruf: 5.2.12).

Allerdings gelte dies in erster Linie für die Landwirtschaft und die Wasserentnahme aus Oberflächenwasser, z.B. für Kraftwerke.

4 Quelle: Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr.170 vom 29.04.2011, Modellhaushalt zahlt 441 Euro für Wasser und Abwasser im Jahr 2010 http://www.destatis.de/DE/PresseService/Pressemitteilungen/2011/04/PD11_170_322.html;session=074D4AB26491816A7B98CFDDCB19F396.cae1 (Abruf: 2.4.2012)

5 Nach: „Quelle des Zorns“, Süddeutsche Zeitung vom 16.4.2009 <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wasserpreise-in-deutschland-quelle-des-zorns-1.402339> (Abruf: 5.2.12)

möglichst kostengünstige Versorgung bemühen. Auch wenn es keine Regulierungsbehörde wie im Bereich der Energieversorgung gibt, kann die kartellrechtliche Überprüfung die Wasserwirtschaft auf Dauer ganz erheblich verändern.

Probleme der Wasserversorgung

Trotz einiger großer Wasserversorger ist Deutschland weiterhin geprägt von einem sehr kleinteiligen Wassermarkt. Die Zahl der Wasserversorgungsunternehmen in Deutschland beträgt knapp 5.000. Dies entspricht dem Grundgedanken des Wasserhaushaltsgesetzes, die Wasserversorgung vorrangig aus ortsnahen Vorkommen zu decken. Allerdings gilt diese Zersplitterung auch als kostspielig. Daher bietet es sich an, dass die einzelnen Unternehmen bei bestimmten Aufgaben – zum Beispiel der Labortätigkeit – kooperieren, um Kosten zu sparen. Denn angesichts der jüngsten Preisprüfungen hat der Kostendruck noch einmal zugenommen.

Ein zweiter Grundsatz des Wasserhaushaltsgesetzes betrifft den sparsamen Umgang mit Wasser. Dadurch sollen die natürlichen Vorkommen geschont und die Regeneration insbesondere des Grundwassers gewährleistet werden. Tatsächlich sinkt der Wasserverbrauch in Deutschland kontinuierlich. Wurden in Haushalten und im Kleingewerbe 1991 noch 144 Liter pro Kopf verbraucht, sank dieser Wert 15 Jahre später auf nur noch 122 Liter. Der Prokopfverbrauch differiert dabei nicht unerheblich zwischen den Bundesländern. Am niedrigsten ist er in Sachsen mit 85, am höchsten in Nordrhein-Westfalen mit 135 Litern je Einwohner.

Bisher war davon auszugehen, dass dieser Trend sich auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird. Denn zum einen ist das Bewusstsein für den sparsamen Umgang mit der Ressource Wasser gestiegen, zum anderen werden stets neue technische Möglichkeiten zur weiteren Einsparung des Wasserverbrauchs entwickelt. Die Bestrebungen, eine Senkung von Wasserpreisen – zumindest in einzelnen Ländern – durchzusetzen, widersprechen jedoch dem Ziel eines schonenden Umgangs mit Wasser. Demgegenüber wiederum haben (oder beabsichtigen dies zu tun) mehrere Länder bereits eine Wasserentnahmeabgabe („Wassercent“) eingeführt, die weiter zu einer bewussteren Nutzung der Ressource Wasser beitragen soll.

Der geringere Wasserverbrauch hat allerdings nicht nur positive Aspekte: Zum einen lassen geringere Grundwasserentnahmen in einigen Regionen den Grundwasser-

spiegel steigen, das kann zur Durchfeuchtung in Baugebieten führen. Als Zweites kommt hinzu: Die Fixkosten der Wasserversorgung, die einen nicht unbeträchtlichen Teil der Gesamtkosten ausmachen, steigen bei sinkendem Verbrauch je Leistungseinheit, so dass der Wasserpreis je cbm trotz der Einsparungen steigt und der Verbraucher die Erfolge seines umweltbewussten Verhaltens also nicht spürt.

Privatisierung der Wasserversorgung?

Die Diskussion um die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen hat selbstverständlich auch die Wasserversorgung erfasst. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der Wassermarkt ein enormes wirtschaftliches Potenzial enthält und Wasser ein Gut darstellt, das zu jeder Zeit benötigt wird. Für eine Privatisierung werden Wettbewerbs- und Preisargumente ins Feld geführt. So könne der Wettbewerb dazu führen, dass unwirtschaftliche Strukturen beseitigt würden und günstigere Preise für die Verbraucher zu erzielen seien.

Wie bei jeder Privatisierungsdiskussion gibt es keine eindeutige Antwort. Hinsichtlich der Qualitätsanforderungen allerdings sind die strengen rechtlichen Vorgaben in Deutschland maßgeblich. Trinkwasser hat überall, unabhängig vom Lieferanten, die gleichen Standards einzuhalten. Zu relativieren ist hingegen das Wettbewerbsargument. Wettbewerb findet lediglich zum Zeitpunkt der Entscheidung über eine Privatisierung statt. In der Folgezeit besitzt auch das private Versorgungsunternehmen das Versorgungsmonopol am Ort; Wettbewerb findet dann nicht mehr statt. Erwartungen an sinkende Preise sollten daher nicht zu hoch sein, zumal das private Unternehmen sich für die Laufzeit der Konzession Preisanpassungsmöglichkeiten sichern wird.

Gerade in diesem Punkt ist die Ausgestaltung eines Vertrages von besonderer Bedeutung. Denn die Gemeinde muss sich Rechte sichern, um prüfen zu können, ob eine Preiserhöhung berechtigt ist. Das erfordert ein hohes Maß an Transparenz in der Kalkulation durch den Privaten, wie dies für ein gemeindliches Unternehmen (oder einen Betrieb) in gleicher Weise gilt.

Sofern die Gemeinde ein bestehendes Wasserversorgungsunternehmen an einen Dritten veräußert, dürfte dies bei dem übernehmenden Unternehmen zu einem Anstieg der Fremdfinanzierung führen, die tendenziell den Wasserpreis erhöht. Dem steht der Verkaufserlös der Gemeinde gegenüber, über dessen Verwendung von der

Gemeinde zu befinden ist. Ihn direkt den Verbrauchern zukommen zu lassen dürfte schwierig sein. Ob es die Haushaltslage zulässt, ihn zum Beispiel über eine Reduzierung von Grundbesitzabgaben an die Haushalte „zu-

rückzugeben“, kann nur im Einzelfall beantwortet werden. Auch die Frage einer möglichen Rekommunalisierung muss präzise geregelt sein. Welche Bedeutung diese Themen haben können, zeigt der Fall Potsdam:

Aus den Potsdamer Neuesten Nachrichten vom 27.3.2009:

Bürger zahlen für gescheiterte Privatisierung

167 Millionen Mark erhielt die Stadt für ihren Wasserbetrieb: Gebühren sollen Kredit tilgen

Duschen für die Bank – mit jedem Tropfen Leitungswasser zahlen die Potsdamer auch einen alten Millio-nenkredit des Wasserbetriebs ab: Neun Jahre ist es her. Doch wegen der gescheiterten Privatisierung des Wasserbetriebs entstehen ihnen jedes Jahr Extrakosten: 167 Millionen Euro hat die Stadt damals für ihren Betrieb erhalten. Aber nicht der ehemalige Privatbetreiber „Eurawasser“ zahlt, sondern der Bürger: Derzeit rund 1,66 Euro pro Kubikmeter Leitungswasser. Nach PNN-Informationen schlägt der kommunale Versorger EWP die damals entstandenen Kosten auf den Wasserpreis auf. Rund ein Drittel der Gebühr mache dieser Posten aus, heißt es aus EWP-Kreisen.

1997 hatten die Stadtverordneten nach einer Ausschreibung entschieden, dass der städtische Wasserbetrieb von dem französischen Unternehmen Eurawasser übernommen werden soll. Sie gaben ihm gegenüber den Stadtwerken, die sich auch darum beworben hatten, den Vorzug. Allerdings kaufte die Eurawasser nicht direkt von der Stadt, sondern über eine extra gegründete Akquisitionsgesellschaft – ein Konstrukt, das den Wasserbetrieb noch heute belastet.

Die sogenannte Wasserbetrieb Potsdam-Akquisitionsgesellschaft gehörte zu 51 Prozent der Stadt und zu 49 Prozent der Eurawasser. Diese nahm für den Kauf auch den Kredit bei der Commerzbank auf. Danach fusionierte sie mit dem eigentlichen Wasserbetrieb. Der Kredit steckt seitdem im Potsdamer Wasserbetrieb. Als ihn die Stadtwerke 2002 zu 100 Prozent übernahmen, übernahmen sie auch die Schulden. Laut Stadtwerkechef Paffhausen sei erst 2017 der größte Teil des Kredits getilgt. So lange müssen die Potsdamer noch dafür zahlen.

Offiziell äußert sich die EWP, die Energie und Wasser Potsdam-GmbH, nicht. Ihre Wassergebühren-Kalkulation hält sie weiterhin geheim. Mit dem ehemaligen

Privatbetreiber des Wasserbetriebs „Eurawasser“ sei Stillschweigen vereinbart worden, erklärte EWP- und Stadtwerke-Chef Peter Paffhausen gegenüber den PNN. Aber auch der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen macht die gescheiterte Privatisierung für die hohen Preise verantwortlich.

Und wofür hat die Stadt die 167 Millionen Mark ausgegeben, die dank der Privatisierung in ihre Kasse geflossen sind? Darauf konnte die Stadtverwaltung innerhalb von zwei Wochen keine Antwort geben. Auch die Verwaltungssprecher verweisen auf das Stillschweige-Abkommen zwischen Stadtwerken, Stadt und Eurawasser. Offenbar aus gutem Grund: Eurawasser war nicht nur in die Kritik geraten, weil das Unternehmen entgegen früherer Ankündigungen die Wasserpreise erhöhen wollte. Einiges an der gesamten Privatisierung unter Oberbürgermeister Horst Gramlich (SPD) scheint faul gewesen zu sein. So hatte ein Berater der Stadt Potsdam gleichzeitig einen Beratungsvertrag mit der Eurawasser, die PNN berichteten damals darüber. Und vielen Stadtverordneten reichte die Zeit nicht, die Angebote ordentlich zu prüfen. Die CDU- und Teile der SPD-Fraktion hatten damals für eine Vertagung der Vergabe-Entscheidung plädiert – vergebens.

Das Ergebnis ist bekannt. Leitungswasser ist in keiner anderen deutschen Großstadt teurer als in Potsdam. Das fand zumindest das Institut der deutschen Wirtschaft 2008 in einer Studie heraus. Seitdem hat die EWP den Preis aber schon wieder erhöht: Mindestens 5,52 Euro kostet der Kubikmeter Trink- und Abwasser. Und bis 2012 soll der Preis weiter steigen – auf 7,17 Euro pro Kubikmeter. Hinzu kommt eine jährliche Grundgebühr ab 90 Euro.

Juliane Wedemeyer

<http://www.pnn.de/potsdam/166457/> (Abruf 29.1.2012)

Schließlich gilt es auch bei einer Vergabe der Konzession an einen privaten Dritten, besonderes Augenmerk auf die sogenannte Endschaftsklausel zu legen. Sie trifft Bestimmungen darüber, wie nach Ablauf der Konzession zu verfahren ist. Vor allem ist dabei sicherzustellen, dass für den Fall eines Wechsels zu einem anderen Konzessionär die Wasserversorgung der Bevölkerung ohne Unterbrechung fortgeführt wird und zu welchen Bedingungen ein Über-

gang des Betriebsvermögens (gegebenenfalls auch von Personal) auf den neuen Konzessionär erfolgen kann.

Die Einschaltung Privater in die Wasserversorgung ist nicht per se gut oder schlecht. Sie muss jedoch gut vorbereitet sein und vertraglich so gestaltet werden, dass die Gemeinde einen Einfluss auf die Wasserversorgung behält.

Einführung

Friedhöfe sind die wohl ältesten Einrichtungen auf örtlicher Ebene. Sie dienen nicht nur einer kulturellen Funktion, indem sie Orte der Erinnerung und der Ehrung der Verstorbenen sind. Zugleich soll mit einer geordneten Bestattung auch ein Schutz von Boden und Grundwasser gewährleistet und die Verbreitung von Krankheiten vermieden werden. Viele Friedhöfe sind darüber hinaus Orte der Ruhe und der Erholung, da sie als Parkanlage oft eine der großen Grünflächen im Ort darstellen.

Friedhöfe sind eine Pflichtaufgabe der Gemeinde, allerdings gilt das Subsidiaritätsprinzip. Denn Träger der Friedhöfe sind zwar im Regelfall die Gemeinden, allerdings sind auch Friedhöfe in der Trägerschaft von Religionsgemeinschaften möglich¹, sofern diese eine Körperschaft des öffentlichen Rechts darstellen, wie es bei den beiden großen christlichen Kirchen der Fall ist. Auch gemeinsame Friedhöfe benachbarter Gemeinden sind zulässig. Dabei ist die Trägerschaft stets öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Neben den allgemeinen Friedhöfen bestehen noch besondere Formen:

- Ehren- und Soldatenfriedhöfe,
- Gedenkstätten für die Opfer von Terror und Gewaltherrschaft,
- Eigene Friedhöfe oder Begräbnisstätten anderer Religionsgemeinschaften innerhalb eines allgemeinen Friedhofs.

Rechtsgrundlage sind die Bestattungs- oder Friedhofsgesetze der Länder mit zugehörigen weiteren Rechtsvorschriften. Die Gemeinde selbst erlässt eine Friedhofsatzung.

Ortsnähe

Friedhöfe liegen meistens besonders ortsnah, da enge Angehörige der Verstorbenen oft in unmittelbarer Nähe wohnen. Zudem haben die Einwohner einen Anspruch auf Bestattung an ihrem letzten Wohnort. Deshalb erweist es sich als außerordentlich schwierig, kleine Orts(-teil)-Friedhöfe auch bei erwiesener Unwirtschaftlichkeit zu schließen und durch zentrale oder gar interkommunal geführte Friedhöfe zu ersetzen:

¹ Der kirchliche Friedhof war in vergangenen Jahrhunderten der Regelfall.

Aus der Lausitzer Rundschau
Cottbus 23.09.2011

Madlower wollen Friedhof erhalten

Cottbus – Gegen die Pläne zur Schließung des Madlower Friedhofes regt sich Protest. Mehr als 100 Unterschriften für den Erhalt sind von den Einwohnern des Stadtteils gesammelt worden.

Werner Zach gehört zu den Initiatoren der Protestaktion. „Im Jahr 2003 habe ich ein Familiengrab für 7.000 Euro gekauft“, sagt der 72-Jährige. Eine Grabstätte davon sei belegt, seine gesamte Familie sei außerdem auf dem Madlower Friedhof beerdigt worden. „Wir wollen nicht auf den Südfriedhof“, erklärt er. Als die Pläne, den Friedhof zu schließen, vor wenigen Tagen öffentlich wurden, habe seine Nichte Evelin Behrendt Unterschriften gesammelt. Innerhalb weniger Stunden seien mehr als 100 zusammengekommen.

Die von der Stadtverwaltung angebotene Umbettung von Familienangehörigen sieht Werner Zach kritisch. „Mein Bruder ist seit acht Jahren dort begraben, für mich wäre das eine Störung der Totenruhe“, sagt er.

<http://www.lr-online.de/regionen/cottbus/Madlower-wollen-Friedhof-erhalten;art1049,3505071> (Abruf 27.1.2012)

Die Stadtverwaltung hat auf den Protest reagiert. So wird es am Montag, dem 26. September, in Madlow und am Dienstag, dem 27. September, in Schmellwitz jeweils in der Zeit von 15.30 bis 17.00 Uhr in den Feierhallen Informationsveranstaltungen geben. Der Beschluss zur Schließung ist von der September- in die Oktobersitzung der Stadtverordnetenversammlung verschoben worden. Die Friedhöfe in Madlow und Schmellwitz sollen geschlossen werden, um Kosten zu sparen. Auf diesen beiden Friedhöfen gibt es laut Stadtverwaltung den geringsten Anteil an Grabstätten. In Madlow hat es in den Jahren 2009 und 2010 jeweils neun Bestattungen gegeben. Dies sei im Vergleich zur Einwohnerzahl sehr wenig. Begründet wird das geringe Interesse mit der Nähe des Südfriedhofs.

In Schmellwitz sind nach Angaben der Verwaltung im Jahr 2009 noch 17 Bestattungen vorgenommen worden. Ein Jahr später waren es zwölf.

Ein Zwang zur Bestattung am Wohnort besteht andererseits nicht. Es ist ohne weiteres möglich, Verstorbene auch an einem anderen Ort, zum Beispiel ihrem Geburtsort, zu begraben. Voraussetzung dafür ist, dass die aufnehmende Gemeinde ihre Zustimmung erteilt. Trotz dieser Unwägbarkeiten muss die Gemeinde hinreichend Flächen zur Verfügung halten, um weiteren Bedarf an Grabstätten befriedigen zu können. Daher sind je nach örtlicher Situation neben Freiflächen auf dem bestehenden Friedhof auch künftige Erweiterungsflächen vorsehen.

Für die Gemeinde ist es schwierig, hierfür eine vernünftige Strategie festzulegen, denn Reserveflächen binden Mittel, die für den Grunderwerb aufzuwenden waren. Ob sie aber benötigt werden, hängt von der demografischen Entwicklung ebenso ab wie vom Wandel der Begräbnissitten. Der Rückgang traditioneller Erdbestattung hat so den Flächenbedarf in vielen Gemeinden nicht unwesentlich reduziert.

Bestattungsarten

Jeder Friedhof bietet die Wahl zwischen verschiedenen Grabarten. Grundsätzlich gibt es die Erd- oder Feuerbestattung. Welche Form vorherrschend ist, richtet sich nach den kulturellen Traditionen der Verstorbenen und ihrer Angehörigen. Daneben besteht die Unterscheidung von Wahl- und Reihengräbern. Während für das Wahlgrab die Möglichkeit besteht, Lage und Größe zu bestimmen, gilt dies für das Reihengrab nicht. Wahl- und Reihengräber dienen der Bestattung im Gelände; demgegenüber sind Kolumbarien eine Form der oberirdischen Bestattung. In eine Wand sind kleine Kammern eingelassen, in die eine Urne eingesetzt werden kann. Danach wird die Kammer mit einer Steinplatte verschlossen.

Während bei den genannten Bestattungsformen ein individualisiertes Grab existiert, gilt dies für die Form des anonymen Begräbnisses, die lediglich bei einer Feuerbestattung möglich ist, nicht. Hierbei wird die Urne in eine

größere Fläche – meist eine Rasenfläche – eingelassen. Ein Hinweis auf die hier bestatteten Verstorbenen erfolgt nicht. In jüngster Zeit hat zudem die Bestattung im Friedwald an Verbreitung gewonnen. Dabei handelt es sich um die Beisetzung auf eigens ausgewiesenen Flächen im Forst. Auch hierfür kommt nur die Feuerbestattung infrage. Zudem muss die Urne sich rasch zersetzen, um den Waldboden nicht zu beeinträchtigen. Ob ein individualisierter Begräbnisplatz ausgewiesen wird (zum Beispiel eine Plakette am Baum), hängt jeweils von den spezifischen Regelungen ab. Ein Friedwald bedarf allerdings der Genehmigung der zuständigen Behörde, im kreisangehörigen Raum durchweg der Kreisverwaltung. Bei der Genehmigung sind zahlreiche Belange abzuwägen. Dabei sollte auch die Konkurrenz zu vorhandenen Friedhöfen in Betracht gezogen werden.

Die Bestattungsformen wandeln sich im Lauf der Zeit, sodass sich die Kommunen und ihre Friedhofsverwaltungen der Entwicklung immer wieder anpassen müssen. Insbesondere verändert sich die Bestattungskultur. In dem Zusammenhang ist auch auf Bestattungskulturen anderer Religionsgemeinschaften zu verweisen („islamischer Friedhof“, „jüdischer Friedhof“). Ein besonderes Problem ist dabei die in beiden Religionen vorgesehene „ewige Ruhe“. Dies kollidiert nicht nur mit den in Deutschland üblichen Begrenzungen von Ruhezeiten. Auch der Anspruch, ein einmal genutztes Gräberfeld auf Dauer keiner anderen Nutzung zukommen zu lassen, kann zu Konflikten in der Stadtentwicklung führen.²

Orientierte sich in vergangenen Jahrzehnten die Bestattungsart an der dominierenden christlichen Religionszugehörigkeit, so haben mittlerweile alternative Bestattungsarten deutlich an Gewicht gewonnen. Zudem ist eine Tendenz zur Urnenbestattung zu verzeichnen. Dies geschieht nicht ausschließlich, aber auch aus Kostengründen, da Urnengräber wegen des geringeren Flächenverbrauchs günstiger sind. Dadurch reduziert sich für die Gemeinde auch der Flächenbedarf für Friedhofsanlagen.

Bestattungspflicht und Kosten

Für die Bestattung verantwortlich sind die Angehörigen der Verstorbenen, in erster Linie die Erben. Sofern Leistungen einer Sterbekasse oder einer Sterbegeldversicherung nicht ausreichen, müssen die Erben die verbleibenden Kosten tragen. Dies gilt auch, wenn die Kosten

aus dem Erbe nicht zu bestreiten sind. Sind die Erben finanziell nicht in der Lage, die Kosten zu übernehmen, können sie einen Zuschuss vom Sozialamt beantragen. Ist schließlich kein Erbe oder weiterer Angehöriger vorhanden, muss – da eine Bestattungspflicht besteht – die Gemeinde die Bestattung durchführen.

Für die Grabstätte wird ein Nutzungsrecht eingeräumt, das sich auf eine sogenannte Ruhezeit erstreckt. Diese beträgt – je nach örtlicher Satzungsregelung – in der Regel zwischen 20 und 30 Jahren. Erst nach diesem Zeitraum kann die Grabstätte wieder neu belegt werden, es sei denn, die Ruhezeit wird verlängert. Das allerdings ist in der Regel nur bei sogenannten Wahl- oder Familiengräbern und nicht auf allen Friedhöfen möglich. Für das Nutzungsrecht wird ein einmaliger Betrag gezahlt. Abgabenrechtlich handelt es sich jedoch um keinen Beitrag, der üblicherweise durch Einmaligkeit gekennzeichnet ist, sondern um eine Gebühr.

Für die Ermittlung der Grabgebühr ist eine Kostenrechnung erforderlich. Dabei kommt neben den laufenden Unterhaltungs- und Verwaltungskosten in erster Linie der auf die Nutzungszeit bezogene anteilige Wert der Grundfläche für das Grab unter Einschluss weiterer für den Betrieb des Friedhofs erforderlicher Flächen in Betracht. Da ein Friedhof teilweise allerdings auch als öffentliche Grünfläche anzusehen ist, muss ein bestimmter Anteil der Friedhofsfläche aus der Berechnung herausgenommen werden. Neuere Bestattungsformen wie Kolumbarien oder die Friedwald-Bestattung stellen für die Kommunen finanziell insofern ein Problem dar, als sie weniger Raum in Anspruch nehmen bzw. sogar außerhalb des Friedhofs erfolgen. Damit könnte sich das nach den bisher üblichen Bestattungsformen kalkulierte Gebührenaufkommen reduzieren.

Unabhängig davon decken die Grabgebühren stets weniger als 100 Prozent der Gesamtkosten der Einrichtung. Es ist im Übrigen nicht unüblich, alle Friedhöfe im Ortsgebiet als einheitliche Einrichtung zu führen. Das hat zur Folge, dass für alle Friedhöfe eine einheitliche Grabgebühr erhoben wird, auch wenn die Kosten einer Bestattung zwischen den Friedhöfen differieren können.

Zu den Gebühren für das einzelne Grab kommen weitere Gebühren für die Beisetzung, sofern es sich nicht um die Leistungen des Bestattungsunternehmens handelt. Zu den weiteren Leistungen zählen zum Beispiel der Aushub

² Ein Beispiel ist die Bebauung des ehemaligen jüdischen Friedhofs in Hamburg-Ottensen.

des Grabes oder die Nutzung einer Kapelle bzw. Trauerhalle. Diese Leistungen werden gesondert kalkuliert und abgerechnet. Im Gegensatz zur Grabstätte entfällt hier der öffentliche Anteil. Ob und inwieweit an die Gemeinde selbst gezahlt wird, ist zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich. Einige Gemeinden führen solche Leistungen selbst aus, andere bedienen sich dazu privater Dritter, die dann gesondert Rechnungen stellen.

Soweit private Dienstleister auf dem Friedhof tätig sind, bedürfen sie dazu – in Anbetracht der besonderen Funktion der Einrichtung – einer gesonderten Zustimmung durch die Gemeinde. In der Vergangenheit war es durchaus üblich, diese Zustimmung nur ortsansässigen oder regionalen Gewerbetreibenden zu erteilen. Mit der Umsetzung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie ist dies nicht mehr möglich. Weist ein Gewerbetreibender die notwendige Eignung auf, ist ihm die Ausübung seines Gewerbes auf dem Friedhof unabhängig von seiner Herkunft zu gewähren.

Benutzung des Friedhofs

Für die öffentliche Einrichtung ist eine Friedhofssatzung zu erlassen, in der neben Bestimmungen zur Bestattung und zu verschiedenen Grabstätten auch Vorschriften für die Gestaltung der Grabstätten und deren Pflege enthalten sein können. Sie dienen auch dazu, auf das Empfinden anderer Nutzer der Einrichtung, insbesondere der Angehörigen von Verstorbenen, Rücksicht zu nehmen. Gerade Gestaltungsvorschriften sind nicht unproblematisch, da zwar einerseits der Charakter eines Friedhofs gewahrt werden soll, andererseits in den letzten Jahren in der Steinmetzkunst neue Formen entwickelt worden sind, die mit herkömmlichen Grabsteinen nicht zu vergleichen

sind. Um Konflikten vorzubeugen, könnte auf größeren Friedhöfen eine Lösung darin bestehen, Teilbereiche für unterschiedliche Gestaltungsformen auszuweisen.

Auch mangelnde Pflege kann ein Problem darstellen, insbesondere wenn sich keine Angehörigen oder Freunde der Verstorbenen um die Pflege kümmern. Ein direktes Eingreifen der Friedhofsverwaltung ist wegen des bestehenden Nutzungsrechts schwierig und ohnehin erst nach (mehrmaliger) Aufforderung an den Nutzungsberechtigten in Betracht zu ziehen.

In den letzten Jahren ist vor allem die Standsicherheit von Grabmalen zu einem Thema geworden, da es verschiedentlich zu Unfällen durch umstürzende Grabmale gekommen ist. Deshalb wird inzwischen die Standsicherheit regelmäßig durch die Friedhofsverwaltung überprüft („Grabrütteln“). Sollte dabei eine Gefährdung festgestellt werden, kann die Friedhofsverwaltung die Nutzungsberechtigten auffordern, die Sicherheit wiederherzustellen. Im Bedarfsfall kann die Friedhofsverwaltung auch selbst tätig werden (Umlegen der Grabsteine). Dies zählt ebenso zur Verkehrssicherungspflicht wie die regelmäßige Kontrolle der Wege, insbesondere des Baumbestandes.

Für die Benutzung eines Friedhofs gelten besondere Regeln, die – wenn nicht in der Satzung selbst – in einer Benutzungsordnung oder Ähnlichem festgelegt sind. Dabei geht es vor allem darum, dafür Sorge zu tragen, dass Würde und Ruhe auf dem Friedhof gewahrt bleiben. Zu den besonders oft diskutierten Themen zählt die Frage möglicher Schließzeiten. Zur Vermeidung von Vandalismus hat eine Reihe von Kommunen die Öffnungszeiten begrenzt; während der Nacht bleiben die Friedhöfe dort geschlossen.

Einführung

Märkte zählen zu den ältesten Merkmalen von Städten. Mit Marktprivilegien waren Handelsvorteile gegenüber anderen Orten verknüpft. Marktstädte konnten deshalb oft eine positive wirtschaftliche Entwicklung nehmen. Der wichtigste Markt ist der Wochenmarkt, auf dem in erster Linie Lebensmittel angeboten werden. Daneben gibt es jedoch noch eine Vielzahl anderer Märkte, die in der Regel nur von Zeit zu Zeit stattfinden. Dazu zählen:

- Jahrmärkte,
- Volksfeste,
- Trödel- oder Flohmärkte,
- Spezialmärkte (zum Beispiel Bio-Märkte, Mittelalter-Märkte, Auto-Märkte, Advents- und Weihnachtsmärkte).

Diesen Märkten ist in der Regel gemein, dass sie unter freiem Himmel stattfinden. Demgegenüber sind Sonderfälle von Märkten wie Messen, Ausstellungen, Großmärkte oder Wiederverkäufermärkte, die mit dem gängigen Marktbegriff selten in Verbindung gebracht werden, üblicherweise in geschlossenen Räumen (Hallen) untergebracht.

Kennzeichen eines Marktes

Märkte sind zunächst durch eine Vielzahl von Marktbeschickern gekennzeichnet. Nur dadurch besteht für den Besucher auch ein Anreiz, da er zwischen verschiedenen Angeboten wählen kann. Die meisten Märkte sind zudem frei zugänglich. Dies verhält sich anders bei Märkten in geschlossenen Räumlichkeiten. Hier sind Eintrittsgelder durchaus nicht unüblich.

Betreiber eines Marktes kann die Kommune selbst sein. Dies ist in der Regel bei den Wochenmärkten der Fall, aber auch Jahrmärkten oder Volksfesten auf Grund der oft langen Traditionen. Für solche Märkte bestehen dann örtliche Marktsatzungen, in denen unter anderem

- Platz und Öffnungszeiten,
- Art der Angebote auf dem Markt,
- Standplätze und deren Vergabe,
- Verhaltensmaßregeln und
- Sauberkeit

festgelegt sind. Für den Marktstand haben die Anbieter eine entsprechende Gebühr zu zahlen, die sich im Wesentlichen nach der Standfläche bzw. der Standlänge bemisst. Sie ist im Vorhinein bekannt. Eine Verpflichtung zum Betrieb eigener Märkte besteht aber für eine Gemeinde nicht.

Demgegenüber werden viele Floh-/Trödelmärkte oder Spezialmärkte sowie Veranstaltungen in geschlossenen Räumen von privaten Betreibern durchgeführt. Sie schließen mit der Gemeinde einen speziellen Vertrag. Um die Bereitstellung eines geeigneten Grundstücks oder entsprechender Hallen muss sich der Betreiber selbst kümmern. Sofern die Gemeinde den Markt nicht selbst betreibt, ist ein Antrag auf Durchführung eines Marktes erforderlich. Damit ist der Antragsteller auch verpflichtet, den Markt durchzuführen. Die Berechnung der Standgebühren wird in dem Fall zwischen dem Veranstalter und den Beschickern vorgenommen.

Sofern die allgemeinen gewerberechtlichen Voraussetzungen gegeben sind, hat der Antragsteller einen Anspruch auf Genehmigung seines Vorhabens. Dies ent-

spricht dem Grundsatz der Gewerbefreiheit. Eine Ablehnung ist daher sehr genau zu begründen. In jüngster Zeit hat dies bei Floh- und Trödelmärkten eine Rolle gespielt, deren Durchführung an Sonn- und Feiertagen als unzulässig erachtet wird. Versagungsgründe können auch darin bestehen, dass der ausgewählte Platz für einen Markt verkehrlich ungünstig (zum Beispiel keine Parkmöglichkeiten) gelegen ist.

Auch wenn die Gemeinde zur eigenen Durchführung von Märkten nicht verpflichtet ist, gibt es in vielen Gemeinden gleichwohl den Wunsch nach einem Wochenmarkt. Ähnliches gilt unter anderem für Weihnachtsmärkte. Allerdings bedarf es dazu nicht nur der nötigen Bereitschaft der Anbieter, sondern auch einer entsprechenden Nachfrage aus dem Ort.

Kein Wochenmarkt in Cadolzburg

Zu wenig Interesse von Landwirten, Geschäftsleuten und aus der Bevölkerung

CADOLZBURG – Einen Wochenmarkt wird es in Cadolzburg bis auf Weiteres nicht geben. Der Marktgemeinderat legte das Projekt jetzt auf Eis, weil das Interesse in der Bevölkerung und bei den ortsansässigen Landwirten und Einzelhändlern fehlt.

Lediglich 471 Cadolzburger Haushalte hatten einen Umfragebogen ausgefüllt und abgegeben, der dem gemeindlichen Informationsblatt (Auflage: 5.000) beilag. Daraus errechnete die Verwaltung eine Beteiligung von zehn Prozent und folgerte, „dass die große Mehrheit der Cadolzburger Bürger entweder kein Interesse an einem regelmäßig stattfindenden Wochenmarkt hat oder generell dagegen ist.“

396 der interessierten Haushalte hätten sich für den Wochenmarkt, 75 dagegen ausgesprochen. Die Cadolzburger Landwirte und Einzelhändler waren deutlich ablehnender eingestellt. 50 hatte die Kommune direkt angeschrieben, lediglich 13 schickten einen ausgefüllten Fragebogen zurück. Zehn davon votierten mit „Nein“. „Logisch“ fand Bürgermeister Bernd Obst diese Einstellung der örtlichen Händler. Ihre Geschäfte seien ohnehin im Ort etabliert.

Einige positive Stimmen für einen Wochenmarkt in Cadolzburg habe er von Anbietern außerhalb der Marktgemeinde bekommen, berichtete Obst. Der Gemeinderat beendete mit seinem einstimmigen Beschluss das Ansinnen des Bürgermeisters, den in den 1990er Jahren zuletzt stattfindenden Wochenmarkt wiederzubeleben.

<http://www.nordbayern.de/region/fuerth/kein-wochenmarkt-in-cadolzburg-1.1783867> (Abruf 31.1.2012)

Probleme

Sofern die Gemeinde selbst den Markt betreibt, entscheidet sie auch über die Vergabe von Standplätzen. Dies ist keineswegs konfliktfrei, da unter Umständen unterschiedliche Kundenfrequenzen bestehen. Ein Anspruch auf Zuweisung eines bestimmten Platzes besteht jedoch nicht. Auch die Tatsache, dass ein Marktbesucher seit vielen Jahren einen bestimmten Standplatz hat, dies also gewissermaßen seine „Adresse“ ist, begründet keine Fortgeltung für die Zukunft. Schwierig wird es vor allem dann, wenn neue Beschicker hinzutreten (wollen). Lösungen im Konsens müssen auch gefunden werden, wenn der für einen Wochenmarkt übliche Platz für eine andere Marktveranstaltung (zum Beispiel einen Weihnachtsmarkt) benötigt wird.

Probleme bereiten auch Gestaltungsvorgaben, die sich auf das Erscheinungsbild der Stände oder auf ihr Verkaufsangebot richten (zum Beispiel zu viele Imbissstände auf einem Weihnachtsmarkt). Dies ist bei der Vorhaltung fester Verkaufsstände (zum Beispiel Viktualienmarkt in München) leichter möglich als bei einem nur an bestimmten Tagen/Zeiten stattfindenden Markt. Hier wird es im Wesentlichen darauf ankommen, mit den Marktbesuchern gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

Als Betreiberin eines Marktes muss die Gemeinde im Übrigen auch die notwendigen sonstigen Einrichtungen bereitstellen. Hierzu zählt zum einen die Stromversorgung, die in der Regel über gesonderte Anschlüsse gesichert wird. Zum anderen sind die notwendigen Sanitäreinrichtungen, vor allem für die Marktbesucher zur

Verfügung zu halten. Zum Betrieb des Marktes gehört auch die Marktaufsicht, die – abgesehen von der Platzzuweisung – dafür Sorge zu tragen hat, dass die in der Marktsatzung festgelegten Regeln eingehalten werden.

Die Privatisierung eines bislang von der Gemeinde betriebenen Marktes ist nicht ohne weiteres möglich. Dies gilt vor allem dann, wenn der in gemeindlicher Verantwortung bis dahin betriebene Markt eine lange Tradition aufweist. Insbesondere muss sich die Gemeinde dann ein

Mitentscheidungsrecht gegenüber einem privaten Betreiber sichern. Dies ist die Kernaussage eines Urteils des Bundesverwaltungsgerichts, das zur Privatisierung eines Weihnachtsmarktes in der Stadt Offenbach ergangen ist. Vor diesem Hintergrund sollte daher genau bedacht werden, ob die Gemeinde – abgesehen vom regelmäßigen Wochenmarkt – weitere Märkte in eigener Verantwortung betreiben bzw. welchen Einfluss sie bei einer möglichen Privatisierung sicherstellen will.

Weiterführende Hinweise

Praxis der Kommunalverwaltung, Loseblattsammlung, Wiesbaden.

(Sehr umfassende, stark rechtlich orientierte Beiträge, jeweils für einzelne Bundesländer)

Weitere Informationen finden Sie auf den Internetseiten folgender Institutionen:

- Abwassertechnische Vereinigung (ATV) www.atv.de
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) www.bdew.de
- Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (DWA) www.dwa.de
- Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) www.vku.de Über diese Seiten erhalten Sie auch Informationen des Verbandes Kommunale Abfallwirtschaft und Stadtreinigung (KS)

Zu den politischen Einschätzungen sind auch die Veröffentlichungen der Kommunalen Spitzenverbände wichtig (www.staedtetag.de, www.landkreis.de, www.dstgb.de)

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz

Gunnar Schwarting ist seit 1992 Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz und seit 2001 Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Zuvor war er unter anderem Mitarbeiter der Kämmererei der Stadt Düsseldorf sowie Beigeordneter und Stadtkämmerer der Stadt Frechen (Erftkreis). In Speyer war er Sachkundiger Bürger und Mitglied des Stadtrates. Schwarting hat zahlreiche Bücher und Aufsätze zu kommunalpolitischen Themen, insbesondere zu den Bereichen Haushalt und Finanzen publiziert.