

POSITION

Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz

Warum die Abfallwirtschaft nicht ohne kommunale Unternehmen funktioniert

Berlin, 20.04.2011

Never change a winning team

Die Abfallwirtschaft ist in den vergangenen Jahren zur Bühne von Streitigkeiten zwischen privat- und kommunalwirtschaftlichen Unternehmen geworden. Derzeit wird das Kreislaufwirtschaftsgesetz novelliert, das die Organisation der Abfallwirtschaft in den kommenden Jahren nachdrücklich prägen wird. Vertreter privater Wirtschaftsverbände nutzen die Gelegenheit, um Stimmung gegen die kommunale Abfallwirtschaft zu machen, wobei zunehmend unsachliche und in weiten Teilen schlicht falsche Argumente im Umlauf sind.

Wir meinen: Das System der deutschen Abfallwirtschaft ist komplex, und die Materie verdient es, seriös behandelt zu werden. Schwarz-Weiß-Malereien und Extrempositionen schaden der Debatte.

Bevor wir auf die Hintergründe im Einzelnen eingehen, möchten wir zwei Zahlen vorwegschicken. Sie zeigen eindrucksvoll, dass das in Deutschland existierende Modell der Aufgabenteilung zwischen Kommunen und privater Abfallwirtschaft eine Erfolgsgeschichte ist – europa- und weltweit: Unter den 27 EU-Mitgliedstaaten hat Deutschland mit 64 Prozent die höchsten Recycling-Quoten und mit null Prozent die geringste Quote unvorbehandelt deponierter Abfälle. Das sind klare, messbare Erfolge für den Klima- und Ressourcenschutz. Zu verdanken sind sie der Organisation der Abfallwirtschaft, in der kommunale sowie private Unternehmen und Kommunalverwaltungen Hand in Hand arbeiten.

„Never change a winning team“: Wir meinen, dass es in der Abfallwirtschaft durchaus Optimierungspotenziale gibt, um den enormen Herausforderungen der Zukunft gerecht zu werden. Die Aufgabenverteilung zwischen privat und kommunal jedoch hat sich bewährt und sollte unbedingt beibehalten werden. Denn sie funktioniert bestens.

Zukünftige Herausforderungen an die Abfallwirtschaft

Die Verknappung von Rohstoffen und der Klimawandel haben weltweit weitreichende Folgen für das Leben von Mensch und Natur. Sie wirken sich gravierend auf die wirtschaftliche, politische und soziale Stabilität und den Naturhaushalt aus. Wir müssen deshalb sparsam und effizient mit jeder Art von Ressource umgehen. Die Abfallwirtschaft ist gefordert, wertvolle Rohstoffe und Energie aus Abfällen zurückzugewinnen und sie der Wirtschaft zur Verfügung zu stellen.

Besonders bedeutend wird das schon bald für die Produzenten wichtiger Technologien wie Motoren für Elektroautos, Photovoltaik-Anlagen, Handys oder Computer, die auf seltene Rohstoffe angewiesen sind. Insbesondere das Recycling spielt deshalb eine große Rolle in der EU-Rohstoffstrategie. Durch die Wiedergewinnung von Rohstoffen oder Energie und durch die Vermeidung von Abfällen werden direkt und indirekt primäre Ressourcen geschont. Das stärkt die Wirtschaft und schützt das Klima.

Die Sicherung des Gemeinwohls, oder auch die „Daseinsvorsorge“, ist die wesentliche und originäre Aufgabe der Kommunalverwaltungen. Sie sind verantwortlich dafür, das stabile Zusammenleben der Gemeinschaft tagtäglich zu organisieren. Sie garantieren auch, dass Abfälle aus Haushalten und Gewerbebetrieben bürgernah und bürgerfreundlich, zuverlässig, kosteneffizient und mit hohen ökologischen und sozialen Standards entsorgt werden.

Kommunal und Privat – gemeinsam stark

Per Gesetz sind die Kommunen dafür zuständig, die Sammlung und den Transport sämtlicher Abfälle aus Haushalten – außer Verpackungen – und der nicht verwertbaren Abfälle aus den Gewerben zu organisieren. Wie bei allen anderen Aufgaben der Daseinsvorsorge haben die Kommunen auch bei der Abfallentsorgung die Pflicht, die Erledigung dieser Aufgabe für alle Bürger in ihrem Gebiet zu gleichen Bedingungen anzubieten – und das zu gleichen Bedingungen. Dies betrifft alle Abfälle, unabhängig davon, ob sie recycelt, vermarktet oder beseitigt werden.

Dabei arbeiten Kommunen und die meist mittelständisch geprägte Entsorgungswirtschaft seit Jahrzehnten gut zusammen. Private Entsorger sammeln derzeit etwa 60 Prozent der in den Haushalten anfallenden Abfälle im Auftrag von Kommunen. Und auch ein Großteil der Anlagen, in denen diese Abfälle behandelt, sortiert, recycelt oder auch zur Energieerzeugung genutzt werden, liegt in den Händen privater oder partnerschaftlicher Unternehmen von Kommunen und privaten Entsorgern.

Die Kommunen sorgen dafür, dass die erfassten Wertstoffe im Rahmen eines Ausschreibungswettbewerbs dem Recycling zugeführt werden. Diese langfristigen kommunalen Verwertungsaufträge machen dies für die privaten Entsorger lukrativ. Ohne diese gut kalkulierbaren Einnahmen, die gerade keinen kurzfristigen Marktschwankungen unterliegen, wäre das Engagement der privaten Entsorgungswirtschaft im Hausmüllbereich deutlich geringer.

Ein klarer Beleg hierfür ist, dass die gewerbliche Sammlung in der Vergangenheit kaum eine Rolle gespielt hat. Erst jetzt, da die Marktpreise für die verwertbaren Bestandteile aus dem Hausmüll steigen, wollen die großen privaten Entsorgungskonzerne auch ohne Auftrag der Kommunen tätig werden dürfen.

Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz

Auslöser der gegenwärtigen Debatte waren Änderungen an der Abfall-Rahmenrichtlinie der EU, die durch eine Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes in das deutsche Recht umgesetzt werden muss. Unter anderem wurde eine fünfstufige Hierarchie beim Umgang mit Abfällen eingeführt: Vermeidung, Vorbereitung zur erneuten Verwendung und Recycling sind auf den Plätzen 1, 2 und 3. Damit soll die Abfallwirtschaft in Europa konsequent zu Ressourcenschonung und Umweltschutz beitragen.

Die großen Entsorgungskonzerne nutzen nun diese Gelegenheit, um ihre Gewinninteressen durchzusetzen und das existierende erfolgreiche System so zu verändern, dass es zusätzlich kräftig in ihren Kassen klingelt. Die Kommunen sollen am besten gar nicht mehr mitreden dürfen und die mittelständischen Unternehmen verdrängt werden. Es geht um Änderungen des ordnungspolitischen Rahmens, den die Bundesrepublik in der Hausmüllentsorgung vorgibt. Diese Änderungen sind in keiner Weise durch die Novelle der europäischen Abfall-Rahmenrichtlinie notwendig geworden. Ganz im Gegenteil: Das jetzige deutsche System ist voll und ganz mit dem EU-Recht vereinbar.

Der vorliegende Gesetzesentwurf verschiebt das Gleichgewicht im Bereich der Wertstoffe aus Haushalten stark in Richtung der privaten Entsorger. Er sieht vor, dass private Entsorger die lukrativen recycelbaren Stoffe aus dem Hausmüll ohne kommunalen Auftrag einsammeln dürfen – und zwar dort, wo und so lange, wie sie wollen. Hierbei spielt es keine Rolle, ob die Kommune selbst ein Sammelsystem für diese Stoffe unterhält oder einen anderen privaten Entsorger mit der Erfassung und Verwertung beauftragt hat.

Die Gewinne aus dem Recycling und dem anschließenden Handel mit den recycelten Wertstoffen sind den Entsorgungskonzernen nicht genug. Sie wollen direkt an die Rohstoffquellen und damit den Kommunen auch noch die Erlöse aus der Vermarktung der gesammelten Wertstoffe nehmen. Das birgt enorme Risiken für die öffentliche Hand und letzten Endes für den Bürger. Denn diese Einnahmen fehlen den Kommunen, doch die Sammelsysteme müssen sie trotzdem stets bereithalten: Zum einen für die nicht gewinnträchtigen Abfälle und zum anderen für den Fall, dass die Privaten die Sammlung in der Kommune einstellen. Die gewerbliche Sammlung zu unterbinden, soll den Kommunen mit dem neuen Gesetz extrem schwer gemacht werden.

Wettbewerb ja – aber zu fairen Bedingungen

Die private Abfallwirtschaft beklagt seit langem, dass zwischen kommunalen und privaten Unternehmen keine Wettbewerbsgleichheit herrsche. Als Beispiel wird die fehlende Umsatzbesteuerung der Kommunen und ihrer Betriebe angeführt. Ein Hinweis auf den dafür ebenfalls fehlenden Vorsteuerabzug unterbleibt dagegen.

Außerdem „vergisst“ die private Entsorgungswirtschaft gern, dass eine kommunale GmbH ebenso besteuert wird wie jedes private Unternehmen. Soweit sich kommunale Betriebe im Bereich der Gewerbeabfälle ebenso wie Private am Wettbewerb um Entsorgungsaufträge beteiligen, werden sie ebenso besteuert.

Verschwiegen wird auch gern, dass der wirtschaftlichen Tätigkeit kommunaler Unternehmen durch das Gemeindefirtschaftsgesetz räumliche Grenzen gesetzt sind. Die Möglichkeit, als Entsorger tätig zu werden, endet häufig an der Gemeindegrenze – die kommunalen Betriebe und Unternehmen unterliegen dem sogenannten Örtlichkeitsprinzip. Auch werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Kommunalen tarifgerecht bezahlt – aus Überzeugung.

Trotz dieser engen Grenzen, in denen sich ein kommunales Unternehmen bewegt, erbringt es die Leistung für den Bürger wirtschaftlich und effizient. Den Vergleich mit privaten Entsorgern brauchen kommunale Unternehmen nicht zu fürchten.

Mehr private Entsorgung ist gleich...

... mehr Wettbewerb?

Die Entsorgungskonzerne argumentieren, dass die Rohstoffrückgewinnung aus Abfällen als industrieller Prozess in Anlagen bestimmter Mindestgröße stattfinden müs-

se und die Kommunen sich diese nicht leisten können. Das ist wohl wahr. Und die Kommunen haben keineswegs vor, eine kommunale Recyclingindustrie aufzubauen. Diese Prozesse sind bei den privaten Unternehmen der Entsorgungswirtschaft in guten Händen.

Welches Ziel wird also verfolgt? Die Entsorgungskonzerne besitzen bereits die meisten großen Recyclinganlagen. Nun wollen sie den direkten Zugriff auf die Abfälle bekommen, ohne sich erst an kommunalen Ausschreibungen beteiligen zu müssen. Die gesamte Kontrolle und Wertschöpfung soll in ihren Händen liegen, um nicht das kleinste Stück vom Kuchen anderen überlassen zu müssen. Wettbewerb und Mittelstand als regionale Konkurrenten sollen ausgeschaltet werden.

... günstigere Preise und niedrigere Gebühren?

Privat vor Staat gleich Wettbewerb, gleich niedrigere Kosten und Gebühren, gleich günstigere Preise? Eine Milchmädchenrechnung, die so einfach nicht aufgeht. Auch wenn Gebührenvergleiche sehr schwierig sind und genau geschaut werden muss, welche Leistungen sich hinter der jeweiligen Gebühr verbergen, liefert ein Vergleich aus Nordrhein-Westfalen hierfür einen eindrucksvollen Beleg:

Die mit knapp 140 Euro niedrigsten Gebühren für die Restmüllentsorgung eines Vier-Personen-Haushalts zahlen seit Jahren die Bürger in Paderborn, wo die Kommune selbst tätig ist. Die mit über 600 Euro höchsten Gebühren berappen die Bürger in Nordkirchen – an den größten deutschen Entsorgungskonzern. Auch das Beispiel München zeigt, dass sich eine erfolgreiche kommunale Abfallwirtschaft finanziell lohnt. Dort konnten zum dritten Mal in Folge die Müllgebühren gesenkt werden.

... bessere Erfassung von Wertstoffen?

Kommunen wägen sorgfältig ab, ob sie Abfälle selbst sammeln und entsorgen oder aber hierfür Private beauftragen. Da spielen Qualität und Zuverlässigkeit der Leistung, Umweltschutz und die Steuerbarkeit durch die Kommunalverwaltung ebenso eine Rolle wie die Wirtschaftlichkeit. Richtig ist: In den vergangenen Jahren haben sich Kommunen dazu entschlossen, die Abfallsammlung wieder in Eigenregie durchzuführen. Im gleichen Zeitraum haben sich jedoch andere Kommunen dafür entschieden, bisher selbst wahrgenommene Aufgaben an private Entsorger zu übergeben. Die Entscheidung, ob ein kommunaler oder ein privater Entsorger tätig wird, muss auch weiterhin der Kommune vorbehalten bleiben, da sie für die Sicherstellung der umweltgerechten und zuverlässigen Abfallentsorgung im Sinne von Gesundheit, Klima- und Ressourcenschutz zuständig ist.

Was nutzen niedrige Preise bis hin zur kostenlosen Abholung von Wertstoffen, wenn die Dienstleistung nicht erbracht wird? Beispiel Altpapier: Die kommunale Abfallwirtschaft garantiert seit Jahrzehnten die kontinuierliche Sammlung unabhängig vom Marktpreis für das gesammelte Papier – und das tat sie auch in Wirtschaftskrisen wie in den Jahren 2008/2009.

Während die privaten Entsorgungskonzerne vor der Krise einen verbissenen Streit mit den Kommunen um das durch steigende Erlöse lukrativ gewordenen Papier führten, stellten einige von ihnen unter anderem in Hannover während der Krise die Sammlung ein, so dass die Kommune wieder einspringen musste. Denn auf dem Weltmarkt waren für Altpapier maximal ein paar Euro zu bekommen. Durch die flächendeckende und kontinuierliche Sammlung, die unabhängig von den schwankenden Rohstoffpreisen auf dem Weltmarkt erfolgt, werden hohe Recyclingquoten überhaupt erst möglich.

... mehr Umweltschutz und mehr Recycling?

Nicht nur beim Recycling, auch bei der Abschaffung der Deponierung von unbehandelten Siedlungsabfällen ist Deutschland europaweit an der Spitze – und leistet dadurch Großes für den Klima- und Ressourcenschutz. Im Kyoto-Protokoll hatte Deutschland zugesagt, bis zum Jahr 2012 insgesamt 255 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente weniger pro Jahr in die Atmosphäre abzugeben. Bis heute trägt die Abfall- und Recyclingwirtschaft direkt und indirekt gut 20 Prozent dazu bei. Das sind mehr als 50 Millionen Tonnen, wovon rund 40 Millionen Tonnen durch die Schließung der Deponien für unbehandelte Abfälle zustande kommen – ein Verdienst allein der Kommunen.

Ob diese Erfolge auch in einer stark liberalisierten Abfallwirtschaft erzielt worden wären? Ein Blick nach Großbritannien, wo frühzeitig stark liberalisiert wurde, zeigt ein anderes Bild: Sowohl der Umweltschutz als auch die Ausbeute an Sekundärrohstoffen blieben auf der Strecke. 48 Prozent der Haushaltsabfälle landen unvorbehandelt auf den Deponien. Dadurch werden gewaltige Mengen der Treibhausgase Methan und CO₂ frei. Und die Briten recyceln nur 40 Prozent ihrer Abfälle.

Aber auch in Deutschland ist ein weiteres lehrreiches Beispiel zu finden. Die Gewerbebetriebe sind selbst dafür verantwortlich, dass ihre zum Recycling geeigneten oder sehr energiereichen Abfälle – die sogenannten Abfälle zur Verwertung – ordnungsgemäß entsorgt werden. Doch niemand in Deutschland weiß, wie groß diese Abfallmengen tatsächlich sind oder wo große Teile von ihnen verbleiben. Millionen von Tonnen tauchten in den vergangenen Jahren zum Beispiel in Tongruben in Vehlitz und Möckern, in Biomasseheizkraftwerken oder auf ausländischen Deponien auf.

... Bürokratieabbau und mehr Transparenz?

In den letzten Jahrzehnten hat der Gesetzgeber teilweise die Verantwortung für Abfälle aus Haushalten an Private übergeben. Das bekannteste Beispiel ist die Entsorgung von Verpackungen im Rahmen des Dualen Systems. Neben Glas und Papier sind das die Leichtverpackungen aus Metall, Kunststoff und Verbundmaterialien, die in den gelben Tonnen und Säcken gesammelt werden.

Das Beispiel des Dualen Systems zeigt eindrucksvoll: Mehr Wettbewerb ist auch in Deutschland kein Garant für Bürokratieabbau und Transparenz. Im Gegenteil. Seit 1991 gibt es das Duale System, das sich im Laufe der Jahre von einer dem Gemeinwohl verpflichteten Organisation zu einem wettbewerblichen System mit neun Beteiligten entwickelt hat. Die Berichte über Abstimmungsprobleme dieser Wettbewerber untereinander und mit den Kommunen, die sich nun mit neun dualen Systemen einzeln verständigen müssen, füllen ganze Bände.

Allgemein zugängliche Aussagen über Recyclingquoten der eingesammelten Leichtverpackungen fehlen, und erhebliche Mengen der produzierten Verpackungen tauchen in den Entsorgungsstatistiken nicht auf. Korrekte Zahlen wären jedoch eine Grundvoraussetzung dafür, den tatsächlichen Beitrag der dualen Systeme zum Klima- und Ressourcenschutz beurteilen und eine Steigerung der Quoten erreichen zu können.

Ein Hinweis sei erlaubt: Im Bereich der Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton existieren diese Zahlen –, zumindest, soweit die Kommunen diese gemeinsam mit dem Altpapier selbst sammeln. Denn hier führen die Kommunen Buch.

Die Kommunen unterstützen und befürworten das System der Herstellerverantwortung, denn es hat sich bewährt. Jedoch gibt es zu viele ungelöste Probleme in der jetzigen Organisation.

Fazit

Das Modell der Aufgabenteilung zwischen der kommunalen und der privaten Entsorgungswirtschaft, wie es in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland gelebt wurde, kann sich im internationalen Vergleich lassen – mit ihm belegen wir einen weltweiten Spitzenplatz. Die nun im Kabinettsentwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorgeschlagenen Änderungen an diesem Modell könnten die Abfallwirtschaft in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten massiv beeinträchtigen und unsere Errungenschaften gefährden.

Dies betrifft vor allem die konsequente Umsetzung der europäischen Recyclingziele und deren Konkretisierung in Deutschland. Eine allein an Marktpreisen orientierte Erfassung von Wertstoffen wird immer nur dann und nur dort stattfinden, wo der Sammelaufwand und die Mengenausbeute ein wirtschaftlich optimales Ergebnis erwarten lässt. Eine kontinuierliche Wertstoffeffassung in Deutschland kann so nicht sichergestellt werden. Dies erfordert die klare Aufgabenzuweisung an die Kommunen und den Schutz der kommunalen Infrastruktur.