



Gunnar Schwarting

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

9. Kommunale Einrichtungen



Über die KommunalAkademie

Bei der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung qualifizieren sich Kommunalpolitiker_innen für ihre politische Arbeit. Sie bietet Weiterbildung, Beratung und Dialog für die kommunale Politik und das zivilgesellschaftliche Engagement in der Kommune. Durch die Vermittlung von Fachwissen und methodischer Kompetenz im Rahmen von Konferenzen, Seminaren, digitalen Formaten oder Publikationen stärkt die KommunalAkademie die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit insbesondere ehrenamtlich Engagierter in der Kommunalpolitik.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden. Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie

Verantwortlich: **Anne Haller**

Redaktionsleitung: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Autor: **Prof. Dr. Gunnar Schwarting**

Gunnar Schwarting

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK



9. Kommunale Einrichtungen

INHALT

Einleitung	2
9.0 Allgemeines zu kommunalen Einrichtungen	3
9.1 Abfallwirtschaft	6
9.2 Abwasserbeseitigung	12
9.3 Straßenreinigung	17
9.4 Friedhöfe	21
9.5 Märkte	26
Abbildungsverzeichnis	29
Literaturverzeichnis	30
Über den Autor dieser Ausgabe	31
Impressum	33

Einleitung

Alle Kommunalverfassungen kennen den Begriff der öffentlichen Einrichtung. Allerdings findet sich dort keine genauere Definition. Öffentliche Einrichtungen unterscheiden sich von der reinen Verwaltungstätigkeit. Sie finden sich in jeder Kommune und sind von ganz unterschiedlicher Art. Zu den öffentlichen Einrichtungen der Kommunen zählen u.a.

- die Abfallbeseitigung,
- die Abwasserentsorgung,
- die Wasserversorgung,
- die Straßenreinigung,
- die Friedhöfe,
- Märkte,

- Theater, Museen,
- die öffentlichen Büchereien,
- Kindertagesstätten,
- Seniorenheime/-begegnungsstätten,
- die Schwimmbäder,
- Parkhäuser,
- Stadt- oder Veranstaltungshallen, Bürgerhäuser u. Ä.

Nach einem Überblick über die allgemeinen Grundlagen kommunaler Einrichtungen sollen im Folgenden fünf Einrichtungen näher beleuchtet werden, die in fast jeder Kommune vorhanden sind: Abfallwirtschaft, Abwasserbeseitigung, Straßenreinigung, Friedhöfe und Märkte. Informationen zur Wasserversorgung finden Sie in Kapitel 12.5.

9.0 Allgemeines zu kommunalen Einrichtungen

Rechtliche Rahmenbedingungen

Eine Pflicht zur Schaffung öffentlicher Einrichtungen besteht für die Kommune nicht generell. So heißt es in § 8 Abs.1 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung: „Die Gemeinden schaffen innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen.“ Zahl und Umfang öffentlicher Einrichtungen sind somit an die (finanzielle) Leistungsfähigkeit der Kommune geknüpft. Dies gilt allerdings nur für den Bereich der freiwilligen Aufgaben. Für Pflichtaufgaben wie die Abfallentsorgung oder die Abwasserbeseitigung muss die Kommune die notwendigen Einrichtungen vorhalten.

Eine kommunale Einrichtung kann nur bestehen, wenn die Kommune über diese auch die Verfügungsgewalt hat. Das ist oft – aber keine zwingende Voraussetzung – gegeben, wenn die Kommune Eigentümerin (zum Beispiel einer Stadthalle) ist. Sie kann aber auch durch andere Rechtstitel (Pachtvertrag, Auflagen in einem Zuwendungsbescheid an den/die Eigentümer_innen) faktisch Verfügungsberechtigt sein.

Das Gegenstück zur öffentlichen Einrichtung ist die allgemeine Verwaltungstätigkeit. Ebenfalls nicht zu den öffentlichen Einrichtungen zählt die allgemein zugängliche Infrastruktur, wie die öffentlichen Straßen. Auch wenn die Abgrenzungen nicht trennscharf sind, lassen sich aus der Praxis heraus typische Einrichtungen – keineswegs abschließend – benennen.

Öffentliche Einrichtungen benötigen – wie die allgemeine Verwaltung auch – personelle und sachliche Ressourcen. Oft sind die Einrichtungen räumlich von der Verwaltung getrennt (zum Beispiel die Friedhöfe) und eigenständig als Betrieb oder Unternehmen organisiert. Das ist ein wichtiger Anhaltspunkt für das Vorliegen einer öffentlichen Einrichtung, aber keineswegs zwingend erforderlich (beispielsweise bei einem regelmäßigen Wochenmarkt).

Eine öffentliche Einrichtung kann durch einen Rechtsakt der Kommune (Satzung, Widmung) geschaffen werden. Hierfür gibt es häufig Muster der für die Kommunen zuständigen Ministerien und der kommunalen Spitzenverbände. Ein Rechtsakt ist zwar der Regelfall, eine öffentliche Einrichtung kann aber auch historisch überkommen sein. Die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung beruht auf einem Nutzungsverhältnis. Dessen Ausgestaltung wird oft durch Nutzungsbedingungen oder Nutzungsordnungen näher konkretisiert.

Welche Rechtsform eine kommunale Einrichtung besitzt, entscheidet die Kommune in eigener Zuständigkeit. Hierfür stehen ihr – innerhalb der Grenzen des rechtlich Zulässigen – die Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung (Regiebetrieb, Eigenbetrieb, Anstalt, GmbH, siehe Kapitel 12) zur Verfügung.

Die Kommune kann das Nutzungsverhältnis öffentlich-rechtlich ausgestalten; das Nutzungsentgelt wird dann entweder öffentlich-rechtlich (Gebühr/Beitrag) oder privatrechtlich erhoben. Die öffentlich-rechtliche Form des Nutzungsentgelts ist stets dann erforderlich, wenn ein

Anschluss- und Benutzungszwang für die kommunale Einrichtung besteht. Dies gilt insbesondere für die Abfall- und die Abwasserbeseitigung, mit Einschränkungen auch für die Straßenreinigung.

Ansonsten kann auch ein privatrechtliches Nutzungsverhältnis gewählt werden. Das trifft auf viele kulturelle Einrichtungen zu. Dort wird dann statt der öffentlich-rechtlichen Gebühr ausschließlich ein privatrechtlicher (Eintritts-) Preis erhoben.

Die umfassendste Beschreibung der Merkmale kommunaler Einrichtungen trifft die bayerische Gemeindeordnung:

Art. 21

Benutzung öffentlicher Einrichtungen;
Tragung der Gemeindelasten

(1) Alle Gemeindeangehörigen sind nach den bestehenden allgemeinen Vorschriften berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Sie sind verpflichtet, die Gemeindelasten zu tragen.

(2) Mehrere technisch selbständige Anlagen der Gemeinde, die demselben Zweck dienen, können eine Einrichtung oder einzelne rechtlich selbständige Einrichtungen bilden. Die Gemeinde entscheidet das durch Satzung; trifft sie keine Regelung, liegt nur eine Einrichtung vor.

(3) 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.

(4) Die Vorschriften in den Absätzen 1 und 3 finden auf juristische Personen und Personenvereinigungen entsprechende Anwendung.

(5) Die Benutzung der öffentlichen, dem Gemeingebrauch dienenden Einrichtungen steht nach Maßgabe der bestehenden Vorschriften jedermann zu. Die Zulassung kann von einer vorherigen Belehrung und dem ausdrücklichen Anerkenntnis der bestehenden Vorschriften abhängig gemacht werden.

Zunächst wird bestimmt, dass allen Gemeindeangehörigen, also allen Einwohner_innen, ein Nutzungsrecht zusteht. Damit ist der Kreis der Berechtigten aber nicht geschlossen. Denn die in der Gemeinde Abgabepflichtigen (Gewerbetreibende für die Gewerbesteuer, Grundstücks-

eigentümer_innen für die Grundsteuer) genießen das gleiche Recht. Zugleich sind beide Gruppen auch verpflichtet, die mit dem Betrieb einer kommunalen Einrichtung verbundenen Aufwendungen zu tragen. Dies kann durch Nutzungsentgelte geschehen, von der Gemeinde können aber auch Steuermittel eingesetzt werden.

Darüber hinaus können auch Ortsfremde die kommunalen Einrichtungen nutzen, sofern diese für den Gebrauch durch Jedermann vorgesehen sind. Das ist zum Beispiel bei einem öffentlichen Schwimmbad in aller Regel der Fall. Demgegenüber gilt dies für Einrichtungen, deren Tätigkeit auf das Gemeindegebiet beschränkt ist (zum Beispiel die Straßenreinigung), nicht.

Nutzungsanspruch und seine Untersagung

Der Nutzungsanspruch richtet sich stets gegen die Kommune, auch wenn der Betrieb einer Einrichtung einem Privaten übertragen wurde. Wird jemandem die Nutzung einer Einrichtung untersagt, kann das Verwaltungsgericht angerufen werden. Ein Grund für eine Verweigerung der Zulassung kann der Verstoß gegen den Widmungszweck der Einrichtung sein. So dürfte zum Beispiel der Antrag, ein Popkonzert auf einer Friedhofsanlage zu veranstalten, eindeutig zur Zweckbestimmung der Einrichtung in Widerspruch stehen.

Ein anderes Problem besteht, wenn die Kapazität einer Einrichtung erschöpft ist. So kann an heißen Sommertagen der Eintritt in ein Schwimmbad untersagt werden, um zum Beispiel die Aufsichtspflicht sicherstellen zu können. Gleiches kann bei einem hohen Besucherandrang bei einer Museumsausstellung gelten. Ein besonderer Fall ist die Durchsetzung eines Nutzungsrechts aufgrund des Rechtsanspruchs auf einen Platz in einer Kindertagesstätte. Denn die Kapazität der jeweiligen Einrichtung ist aufgrund landesrechtlicher Vorgaben begrenzt. Da aber ein Rechtsanspruch besteht, muss die Gemeinde Ersatzlösungen zur Verfügung stellen.

Schließlich kann eine Nutzung auch untersagt werden, wenn (zum Beispiel aufgrund früherer Erfahrungen) zu erwarten ist, dass der Nutzer gegen die Nutzungsbedingungen verstoßen wird. So ist bei der Nutzung einer Halle für private/gewerbliche Veranstaltungen die zulässige Teilnehmerzahl begrenzt. Hat der Veranstalter bereits in der Vergangenheit hiergegen verstoßen, kann die Nut-

zung verwehrt werden. Besonders drastische Fälle lassen sich in Schwimmbädern beobachten, wo Besucher bisweilen grob gegen die Badeordnung verstoßen (Badebekleidung, Gefährdung anderer Badegäste u. Ä.):

„Gaggenau – Eine 65-Jährige hat ihre dreckige Wäsche in einem Schwimmbad gewaschen – und dafür ein Hausverbot kassiert. Zuvor hatte sie mehrere Tragetaschen Wäsche von daheim mitgebracht, wie die Polizei am Montag mitteilte.

Diese wusch sie am Sonntag schließlich in einem Waschbecken in einer Umkleidekabine des Murganabades in Gaggenau (Baden-Württemberg) von Hand und mit Flüssigwaschmittel. Als die Bademeisterin die Frau aufforderte, das zu lassen und das Bad zu verlassen, beschimpfte die Seniorin sie.

Schließlich rückte die Polizei an und setzte das Hausverbot durch. Warum die Frau ihre Wäsche im Schwimmbad wusch, ließ sich einem Polizeisprecher zufolge nicht ergründen.“¹

Besonders schwierig ist es, wenn eine (erhebliche) Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erwartet wird. Dies trifft vor allem dann zu, wenn Veranstaltungen von extremistischen Parteien oder Gruppierungen angemeldet werden. In solchen Fällen kann mit GegenDemonstrationen und damit mit Auseinandersetzungen rund um den Tagungsort gerechnet werden. Eine Untersagung der Nutzung zum Beispiel einer Stadthalle mit diesem Argument muss allerdings sehr genau abgewogen werden, da sie mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Widerspruch steht.

Anschluss- und Benutzungszwang

Einige kommunale Einrichtungen, insbesondere in der Entsorgung, müssen in Anspruch genommen werden. Diese Pflicht trifft jeden Grundstückseigentümer. Einen von der Gemeinde verfügt Ausschluss von der Nutzung kann es nicht geben. Zu prüfen ist allerdings, ob es Ausnahmen von der Nutzungspflicht geben kann. Voraussetzung für die Durchsetzung eines Anschluss- und Benutzungszwangs ist ein dringendes Gemeinwohlbedürfnis, zum Beispiel die Sicherung der Trinkwasserversorgung gegen Schadstoffeinträge, die Gewässerreinigung oder der Bodenschutz. Daher kommt auch nur in wenigen besonders gelagerten Fällen eine Ausnahme von der Nutzungspflicht in Frage.

Grundlage für einen Anschluss- und Benutzungszwang ist stets eine gesetzliche Regelung; eine kommunale Satzung allein genügt nicht. Sie ist allerdings zur Konkretisierung der Rechte und Pflichten sowohl der Kommune wie der Nutzer erforderlich.

Eine wichtige Rolle spielt der Anschluss- und Benutzungszwang im Baurecht. Denn ein Bauvorhaben ist im Rahmen der planungsrechtlichen Festsetzungen nur zulässig, wenn die Erschließung gesichert ist. Zur Erschließung zählt auch eine funktionsfähige Abwasser- und Abfallentsorgung.

¹ Quelle: Westfälische Nachrichten vom 16.1.2017.

9.1 Abfallwirtschaft

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. Dies wird bereits in der Bezeichnung des Gesetzes deutlich. Zum einen soll die Wiederverwertung aus Abfällen gesteigert werden; zum anderen wird damit deutlich, dass Abfälle selbst zu einem Wirtschaftsgut geworden sind (Tabelle 1). Folgerichtig gilt seitdem die Unterscheidung von „Abfällen zur Beseitigung“ und „Abfällen zur Verwertung“ (Recycling). Die früher gängige Deponierung ist inzwischen nur noch unter bestimmten Bedingungen zulässig.

Diese gesetzliche Neuordnung hatte erhebliche Folgen für die kommunale Abfallentsorgung, die bis heute andauern und weiter in die Zukunft wirken. Auf dem inzwischen entstandenen europäischen Entsorgungsmarkt

konkurrieren die Kommunen mit großen und leistungsfähigen international tätigen Unternehmen. Das ist nicht ohne Auswirkungen auf die europäische wie die nationale Rechtsetzung geblieben. Zugleich haben sich die Anforderungen an die kommunalen Entsorgungskapazitäten deutlich verringert; soweit sie aber bereits geschaffen waren (zum Beispiel Verbrennungsanlagen), wurden die Kommunen mit einem zum Teil erheblichen Kostenüberhang belastet. Auch die Nachsorge auf den früheren Hausmülldeponien war und ist sehr kostenintensiv.

Zum Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (jetzt als KrWG bezeichnet) treten ergänzend 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 maßgeblich durch die Europäische Gesetzgebung beeinflusst. In der Abfallrahmenrichtlinie der EU aus dem Jahr 2008 werden nicht nur die Ziele für die Abfallwirtschaft, sondern auch die notwendigen Definitionen gegeben, die eine präzise

Die Bedeutung der Abfallwirtschaft in Deutschland 2015

Tabelle 1

	Beschäftigte	Umsatz in Mio. Euro
Branche insgesamt	147.651	34.606
– Sammlung	67.916	10.978
– Beseitigung und Behandlung	48.162	10.686
– Rückgewinnung	31.576	12.942

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4 R 6.1, 2015, Tabelle 1.1h

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. Darüber hinaus haben viele kommunale Spitzenverbände Satzungsmuster für die Träger der Abfallbeseitigung erstellt.

Abfallentsorgung heute

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 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. Die Entsorgung von Klärschlamm wird im nächsten Kapitel (siehe Kapitel 9.3) aufgegriffen.

Die Ziele der Abfallwirtschaft, die in der EU-Richtlinie wie in den nationalen Gesetzen (§ 6 KrWG) verankert sind, sind:

- Im Vordergrund steht die Vermeidung von Abfall; bereits die Produktion von Gütern soll so ressourcenschonend wie möglich erfolgen.

- Die im Produkt bzw. im Produktionsprozess eingesetzten Ressourcen sollen nach Möglichkeit für eine Wiederverwendung aufbereitet und durch Recycling wieder nutzbar gemacht werden können.
- Sofern dies nicht möglich ist, sollen Abfälle zur Energieerzeugung, zum Beispiel durch Verbrennung, genutzt werden.
- Die dann verbleibenden Abfälle müssen vorbehandelt werden, bevor sie endgültig auf eine Deponie verbracht werden können.

Seit 2005 ist die Verbringung unbehandelter Abfälle auf eine Deponie unzulässig. „Vor der endgültigen Ablagerung sind organische Abfälle grundsätzlich mechanisch-biologisch oder thermisch zu behandeln, um sie zu inertisieren und so vor allem die Freisetzung von Sickerwässern und Deponiegas aus Deponien deutlich zu verringern.“¹

Um diesen umweltpolitischen Auftrag zu erfüllen, hat der Bund 2013 ein Abfallvermeidungsprogramm erstellt, das alle 6 Jahre auszuwerten und fortzuschreiben ist. Ziel ist es, eine Ablagerung von Siedlungsabfällen möglichst zu vermeiden. Dabei ist in den letzten 25 Jahren bereits viel erreicht worden. Wurden 1990 noch fast 90% der Abfälle aus Haushalten in der Restmülltonne entsorgt, so ist dieser Anteil 2013 auf 35% zurückgegangen und wird weiter sinken.² Über die Zusammensetzung des Siedlungsabfalls gibt die nachfolgende Tabelle Auskunft.

Zusammensetzung der Siedlungsabfälle zwischen 1999 und 2015 in 1.000 t

Tabelle 2

	1999	2005	2010	2015
Siedlungsabfälle	49.695	46.555	49.237	51.625
Haushaltstypische Abfälle	36.240	41.412	43.556	45.930
– Hausmüll	17.173	13.912	14.335	14.147
– Sperrmüll	2.568	2.167	2.442	2.495
– Biotonne	3.189	2.776	3.764	4.232
– Park- und Gartenabfälle	..	3.924	4.964	5.771
– andere getrennt gesammelte Abfälle (Glas, Papier/Pappe/Karton, gemischte Verbundverpackungen u.a.)	12.815	17.633	18.027	19.286
Sonstige Siedlungsabfälle (insbesondere aus Gewerbe sowie Straßenkehricht)*	13.455	5.126	5.590	5.627

* ohne gefährliche Abfälle

Quelle: Statistisches Bundesamt, Lange Zeitreihen des Abfallaufkommens 1996–2015, in: Umwelt: Abfallbilanz (Abfallaufkommen/-verbleib, Abfallintensität, Abfallaufkommen nach Wirtschaftszweigen), Wiesbaden 2017, Tab. 2.1.

¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Abfallwirtschaft in Deutschland 2016, S. 10.

² Angaben nach: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Abfallwirtschaft in Deutschland 2016, S. 12.

Die Tabelle macht deutlich, dass es in den letzten 15 Jahren eine deutliche Verlagerung der Abfallströme vom Hausmüll („graue Tonne“) zu getrennt erfassten Abfällen gegeben hat. Dieser Trend hat sich aber in den letzten Jahren nicht fortgesetzt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass sich der Siedlungsabfall insgesamt sowie die aus Haushalten stammenden Abfälle erhöht haben. Demgegenüber sind die Siedlungsabfälle aus Gewerbebetrieben (hausmüllähnlich) sowie aus Straßenkehrrecht erheblich zurückgegangen.

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 der Abfallentsorgung 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 Wege eines Zweckverbandes, zu betreiben.

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

Finanziert wird das System über finanzielle Beiträge der Unternehmen, die Verpackungen in den Kreislauf bringen. Das gilt ausdrücklich auch für den Online-Handel. Allerdings gibt es immer wieder Auseinandersetzungen über die erfassten und den Anteil der nicht bezahlten Verpackungsmengen (zum Beispiel Luftpolster zum Ausfüllen der Verpackung).

Eine weitere Besonderheit ergibt sich für die Entsorgung von Papier. Zwar besteht eine getrennte Zuständigkeit, da das sogenannte grafische Altpapier (vor allem Zeitungen, Zeitschriften u.Ä.) der öffentlich-rechtlichen Entsorgung unterliegt, während Verkaufsverpackungen (Pappe, Karton) von den Herstellern bzw. dem Handel zu entsorgen sind. Diese bedienen sich dabei des Dualen Systems. Genutzt wird allerdings ein gemeinsames Rücknahmesystem („Papiercontainer“), das in kommunaler Verantwortung besteht, so dass Haushalte diesen Unterschied nicht bemerken. Im Hintergrund jedoch gab es immer wieder Auseinandersetzungen über die vom Dualen System an die Kommunen für die Mitbenutzung zu zahlenden Entgelte. Denn 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 ihre 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 einzugehen. 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 müssen Abfallwirtschaftskonzepte 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 muss der Träger eine Abfallbilanz vorlegen. Zur Förderung der Ziele des Kreislauf- und Abfallwirtschaftsgesetzes trägt 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) zulässig, 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 ist in der jüngst novellierten Gewerbeabfallverordnung noch einmal hervorgehoben worden.

Allerdings kann es in folgenden Fällen Ausnahmen von der Pflicht geben, Abfälle der öffentlichen Entsorgung zu überlassen. Dies gilt (§ 17 Abs. 2 KrWG) für Abfälle

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

Gerade der letztgenannte Punkt 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 Haushalte steigen könnten. Daher sieht das Gesetz (§ 17 Abs. 3 KrWG) das überwiegende öffentliche Interesse dann als verletzt an, wenn

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 allerdings dann möglich, wenn der gewerbliche Entsorger wesentlich leistungsfähiger – gemessen u. a. an Qualität, Service und Effizienz – ist als der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger. Ganz wesentlich ist die Verpflichtung des Privaten, seinen Entsorgungsweg darzulegen. Gerade im Hinblick auf Altkleidersammlungen ist das immer wieder ein Thema. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat die Position der Kommunen deutlich gestärkt. Es hat die Kommunen aber nicht von der Pflicht entbunden, in einer Untersagungsverfügung die Auswirkungen auf die öffentliche Entsorgung präzise zu begründen.

Die Wertstofftonne: Wenig befriedigende Lösung

Eigentlich sollte bereits ab 2015 die Wertstofftonne eingeführt werden, die die bisher gesondert erfassten Abfälle (zum Beispiel „gelber Sack“, Papier) sowie verwertbare Abfälle aus dem Hausmüll (zum Beispiel Metall) aufnehmen sollte. Da es sich bei diesen Abfällen um einen lukrativen Markt handelt, war die Frage der Zuständigkeit für die Aufstellung und Nutzung der Wertstofftonne zwischen Kommunen und Privaten heftig umstritten. Zu dem eigentlich vorgesehenen Wertstoffgesetz ist es daher nach zähen Verhandlungen nicht gekommen. Stattdessen ist ein Verpackungsgesetz verabschiedet worden, das die bisherige Verpackungsverordnung ersetzt:

„Was als Versuch gestartet war, ein effizientes, ökologisches, verbraucherfreundliches und insbesondere bürger-nahes Wertstoffgesetz zu erarbeiten, ist als Update der Verpackungsverordnung und bloße Erhöhung der Recycling-Quoten geendet. So sieht das neue Verpackungsgesetz vor, dass die Recycling-Quoten für Kunststoffverpackungen bis zum Jahr 2022 von derzeit 36 Prozent auf 63 Prozent steigen sollen. Für Metall, Papier und Glas sollen die Quoten auf 90 Prozent steigen. Um eine ökologische Gestaltung von Verpackungen künftig verstärkt zu fördern, sollen sich die Lizenzentgelte ferner an umweltfreundlichen Aspekten orientieren.

Zudem soll durch das Verpackungsgesetz der Trend zum Einwegpfand umgekehrt und die Mehrwertquote auf 70 Prozent bei Getränkeverpackungen angehoben werden. Mehrwegflaschen sollen dazu künftig in den Geschäften explizit ausgewiesen werden. Ferner wird die Pfandpflicht auf einige zusätzliche Getränke wie etwa Frucht- und Gemüsenektare mit Kohlensäure sowie Mischgetränke mit einem Molkeanteil ab 50 Prozent ausgeweitet.

Das ursprüngliche Ziel, über bloße Verpackungen auch stoffgleiche Nichtverpackungen, die wie Bratpfannen oder Gummi-Quietsche-Enten aus Plastik oder Metall sind, zu erfassen und diese im Sinne eines nachhaltigen Rohstoffkreislaufes über das Recycling diesem wieder zuzuführen, ist damit verfehlt worden. Ob die Bürger in Zukunft vor Ort auch die Möglichkeit haben, eine Wertstofftonne zu nutzen, wird nach wie vor davon abhängen, ob sich die Kommune und das private Recycling-Unternehmen auf das Aufstellen einer solchen Tonne einigen können. Insbesondere wird durch das neue Verpackungsgesetz jedoch das intransparente System der Verpackungsverantwortung durch die dualen Systeme fortgeschrieben.

Das Verpackungsgesetz wird nun zur Unterzeichnung an den Bundespräsidenten weitergeleitet – es soll überwiegend zum Jahresbeginn 2019 in Kraft treten.“³

Für die Aufstellung der Wertstofftonne ist eine Abstimmung mit dem öffentlich-rechtlichen Träger der Abfallentsorgung, also dem Kreis bzw. der kreisfreien Stadt, erforderlich. Damit kann die Kommune wesentlichen

Einfluss auf die Art und Struktur der Abfallentsorgung in ihrem Gebiet nehmen. Darüber hinaus kann sie sich auch selbst an dem System der Wertstofftonne beteiligen:

„Die Wertstofftonne ist da!

Seit Anfang 2017 werden in Mannheim Leichtverpackungen, die bisher über den Gelben Sack erfasst wurden, über die Wertstofftonne gesammelt.

Die Wertstofftonne ist ein kundenfreundliches und leicht zu verstehendes System. Hinein gehören Verpackungsmaterial sowie Wertstoffe aus Metall und Plastik. Gegenstände wie zum Beispiel Plastikeimer, Töpfe und Pfannen aus Metall oder Eisenwaren wie Schrauben landeten bislang in der Restmülltonne. Die Entsorgung über die Wertstofftonne garantiert, dass sie als Rohstoff für ein neues Produkt dienen können. Wenn Sie die Wertstofftonne also richtig nutzen, schonen Sie Ressourcen und können beim Restmüll sparen und etwa auf eine kleinere Tonne umsteigen.

Die Wertstofftonne wird von unterschiedlichen Entsorgern geleert. Je nach Stadtteil ist die Abfallwirtschaft Mannheim oder die Firma ... zuständig. Wenn Sie wissen wollen, wer bei Ihnen die Leerung übernimmt, klicken Sie auf den Stadtplan mit Gebietsteilung. Sollten Sie nach der Einführung der Wertstofftonne Fragen haben, wenden Sie sich bitte an den auf Ihrer Wertstofftonne angegebenen Ansprechpartner.“⁴

³ Quelle: Deutscher Städte- und Gemeindebund, Bundesrat billigt Verpackungsgesetz, Meldung vom 18.5.2017, www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Schwerpunkte/Abfallwirtschaft/Verpackungsentsorgung/Bundesrat-billigt-Verpackungsgesetz/ (Abruf 14.9.2017).

⁴ Quelle: Abfallwirtschaft Mannheim, www.mannheim.de/de/service-bieten/umwelt/sauberkeit-und-abfall/abfallwirtschaft/die-wertstofftonne (Abruf 14.9.2017).

Finanzierung der Abfallentsorgung

Die Kosten der öffentlich-rechtlichen Abfallentsorgung werden auf die angeschlossenen Haushalte und Gewerbebetriebe umgelegt. Dabei gelten die Grundsätze des Kommunalabgabengesetzes. Danach bestehen 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 u. a. durch diese Kosten zu erklären. Gleichwohl gibt es noch eine Reihe weiterer Faktoren wie die Gebietsstruktur, den Abholturnus und die effiziente Gestaltung von Transportwegen.

Tatsächlich differieren die Abfallgebühren zwischen den Kommunen ganz erheblich. Das ist oft Anlass für kommunalpolitische Diskussionen. Daher ist es notwendig, die Gebührenhöhe in der eigenen Kommune mit denen anderer Kommunen zu vergleichen und die Ursachen für Differenzen herauszuarbeiten.

Alle Kommunen bieten unterschiedliche Gefäßgrößen an; dabei müssen sie aber auf die technischen Möglichkeiten der Sammelfahrzeuge achten. So ist die früher recht häufige 30-Liter-Tonne heute nicht mehr gebräuchlich. Zudem gibt es in vielen Kommunen mehrere Möglichkeiten für den Abholturnus. So lässt sich eine größere Tonne bei einem längeren Turnus quasi „verkleinern“. Damit können die einzelnen Haushalte in gewissem Maße je nach ihren Bedürfnissen ihre Belastung steuern. Die Wahl des jeweiligen Standards definiert der Haushalt selbst, es sei denn, die Angaben sind offensichtlich unrealistisch.

Als Gebührenmaßstab dienen häufig der Haushalt (Haushaltsmaßstab), die Haushaltsgröße (Personenmaßstab) oder die Menge und Größe der Abfallbehälter (Volumenmaßstab). Alle Vorgehensweisen zeichnen sich durch eine recht einfache Handhabung aus. Daneben gibt es weitere Maßstäbe, die vor allem zusätzliche Anreize zur Vermeidung und Verwertung bieten sollen. In vielen Kommunen werden auch Kombinationen aus mehreren Maßstäben angewandt. Allerdings ist umgekehrt stets darauf zu achten, dass durch die Maßstabssetzung nicht Fehlanreize, insbesondere „zur wilden Ablagerung“, geschaffen werden.

Eine Übersicht aus dem Jahr 2009 zeigt die Vielfalt der verwendeten Gebührenmaßstäbe.

Gebührenmaßstäbe in der Abfallbeseitigung (Mehrfachnennungen bei Kombinationsmöglichkeiten möglich)

Tabelle 3

Maßstab	Anzahl
Personenmaßstab	130
Haushaltsmaßstab	47
Grundstücksmaßstab	15
Gefäß-/Behältermaßstab	92
Volumenmaßstab	389
Entleerungsmaßstab (unterschiedliche Wochenrhythmen)	143
Entleerungsmaßstab (flexible Anzahl)	117
Gewichtsmaßstab	25

Quelle: Rainer Souren, Hausmüllgebühren in Deutschland, Ilmenauer Schriften zur Betriebswirtschaftslehre 9/2009, S. 7, www.db-thueringen.de/servlets/MCRFileNodeServlet/dbt_derivate_00023684/IS-BWL_2009-09.pdf (Abruf 14.9.2017).

9.2 Abwasserbeseitigung

Einführung

Die geordnete Abwasserbeseitigung ist vor allem in den Städten zunächst aus hygienischen Gründen entstanden. Die mittlerweile übliche Klärung vor der Einleitung in Flüsse (Vorflut) dient vor allem dem Schutz von Grund- und Oberflächenwasser und damit auch der Trinkwasserversorgung. An ihrer Notwendigkeit besteht daher nicht der geringste Zweifel. Wie problematisch eine unzureichende Abwasserentsorgung ist, lässt sich in vielen der unglaublich rasch wachsenden Städte in anderen Teilen der Welt beobachten.

Die Grundlagen für die Abwasserbeseitigung finden sich im 3. Kapitel des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) des Bundes, dem wiederum verschiedene europäische Richtlinien zugrunde liegen. Die Europäische Union gibt dabei den Rahmen vor, der von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist. Die nationale Gesetzgebung in Deutschland wiederum ist durch die Wassergesetze der Länder (LWG) konkretisiert. Dort wird insbesondere festgelegt, welche öffentliche Körperschaft für die Abwasserbeseitigung zuständig ist.

Die grundlegenden Definitionen und die Grundsätze der Abwasserbeseitigung werden in den §§ 54ff. 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. Soweit die Abwasserbeseitigung ganz oder in Teilen eine Einrichtung der Gemeinde ist (in Betracht kommt ansonsten auch ein Zweckverband), erlässt sie 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 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. Sofern es allerdings auf verschmutzte Flächen trifft, dies gilt insbesondere für Straßen, Wege und Plätze, ist eine Reinigung vor der Einleitung in ein Gewässer erforderlich.

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. In Ländern mit sehr kleinteiligen Gemeindestrukturen ist die Aufgabe kraft Gesetz einem übergeordneten Gemeindeverband (so der Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz) zugewiesen. Darüber hinaus ist auch der freiwillige Zusammenschluss mit anderen Gemeinden zur Bildung eines Abwasserzweckverbandes möglich, der bestimmte Aufgaben, insbesondere den Betrieb von Kläranlagen, übernimmt. Einige Länder (zum Beispiel Nordrhein-Westfalen) geben solche Verbandslösungen sogar gesetzlich vor. Gemeinsame Entsorgungseinrichtungen orientieren sich in aller Regel an den morphologischen Gegebenheiten, also 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 96%, das heißt, weniger als 4% der Gebäude sind nicht an die öffentliche Kanalisation angeschlossen. Das sind vor allem außerhalb der geschlossenen Ortschaft liegende Einzelgebäude. Ist die Verlegung eines Kanals dorthin zu kostspielig, können ausnahmsweise Sickergruben oder Kleinkläranlagen zugelassen werden. Dies sind private Anlagen, die Beseitigung des dort anfallenden Klärschlammes bleibt aber Aufgabe der Gemeinde. Während die Kanalisation eine öffentliche Einrichtung darstellt, ist der eigentliche Hausanschluss, 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. Sind zwei gesonderte Systeme vorhanden, liegt eine Trennkanalisation vor. Beide Systeme haben ihre Vor- und Nachteile. So spricht für die Mischwasserkanalisation zunächst, dass Bau und Unterhaltung eines Kanals günstiger sein dürfte. Hinzu kommt, dass in diesem Falle lediglich ein Hausanschluss vorzuziehen ist und Fehlanschlüsse vermieden werden. Schließlich entfaltet das Oberflächenwasser, das durch den einen Kanal geleitet wird, 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), ggf. aber auch durch technische Hebung (Pumpwerk), geeignet ist, das Wasser abzuführen. Um bei Starkregen – Ereignisse, die im Zuge des Klimawandels häufiger erwartet werden – 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.

Beim Trennsystem kann das Regenwasser, ggf. nach mechanischer Reinigung, unmittelbar in die Vorflut geleitet werden. Damit kann die Kläranlage kleiner ausgelegt sein. Diesem Vorteil stehen höhere Kosten für Bau und

Unterhaltung der Kanäle 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. Zwar dominiert noch immer die Mischkanalisation, es zeigt sich aber eine allmähliche Zunahme der Trennsysteme.

Notwendige Anlagen

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 – verändern. Eine regelmäßige Überprüfung der Aufnahmefähigkeit der Kanalisation ist daher – auch zum Schutz der betroffenen Anlieger_innen – erforderlich.

Zweitens ist die Kapazität der Kläranlage von Bedeutung. Sie richtet sich zum einen nach den angeschlossenen bzw. potenziell anzuschließenden Einwohner_innen. Zum anderen ist der Verschmutzungsgrad des ankommenden Abwassers maßgeblich (Einwohnergleichwert). Er wird vor allem durch gewerbliche Einleitungen beeinflusst. Dabei ist auch zu berücksichtigen, inwieweit (realistisch betrachtet) weitere gewerbliche Einleitungen zu erwarten sind. Das ist bei der Ausweisung von Gewerbegebieten zu beachten. Werden diese über den zu erwartenden Bedarf hinaus dimensioniert, entstehen Überkapazitäten bei der Kläranlage. Sie gehen zu Lasten der Gebührendzahler, im Extremfall auch zu Lasten des gemeindlichen Haushalts.

Die Einleitung der gereinigten Abwässer erfolgt durch die abwasserbeseitigungspflichtige Körperschaft, in der Regel die Gemeinde. Die Abwässer kommen jedoch von den angeschlossenen Grundstücken. Jeder Grundstücks-

eigentümer ist damit 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 lange Zeit übliche mechanische Klärung ist in fast allen Kläranlagen längst Vergangenheit. Lediglich 0,01% aller Abwässer werden noch auf diese Weise geklärt. Inzwischen verfügt die große Mehrzahl neben der biologischen auch über eine chemische Reinigung, zum Beispiel zur Verringerung von phosphor- und stickstoffhaltigen Stoffen. Damit ist der Ausbau der Abwasserreinigung nicht beendet. Denn noch immer gelangen andere Schadstoffe, wie Arzneimittelrückstände, in die Vorflut. Für die Beseitigung/Behandlung solcher Schadstoffe müssen effiziente und wirtschaftlich vertretbare Lösungen entwickelt werden.

Das Problem „Fremdwasser“

Von den Abwassermengen, die in Deutschland zur Kläranlage gelangen, entfällt ungefähr die Hälfte auf Schmutzwasser, etwas mehr als ein Viertel ist Niederschlagswasser. Mit mehr als 20% macht das sogenannte „Fremdwasser“ einen beachtlichen Anteil aus. Das „Fremdwasser“ weist auf Mängel der Kanalisation hin, die dringend beseitigt werden müssen. So wird im Kommunalpanel 2017 der Kreditanstalt für Wiederaufbau der Investitionsrückstand in der Wasserver- und -entsorgung auf 8,6 Mrd. Euro beziffert:

Ursachen für Undichtigkeiten können sein:

- Setzschäden aufgrund von Bodenbewegungen
- Eindringendes Wurzelwerk von Bäumen u. Ä.
- Korrosion der Kanalwände aufgrund aggressiver Substanzen im Schmutzwasser

Ein zweites Problem besteht in der Qualität der Hausanschlüsse, von denen viele in Kunststoff ausgeführt sind.

„Fremdwasser in der Kanalisation belastet die Klärwerke

Etwa ein Viertel des Abwassers, welches zur Behandlung in der Kläranlage ankommt, müsste nicht behandelt werden. Es ist Fremdwasser, das zum Teil in marode Kanäle eindringt und sich mit dem ‚echten‘ Abwasser vermischt. ...

Das Kanalnetz in Deutschland weist starke bauliche Mängel auf. Undichtigkeiten können sowohl zur Exfiltration, also dem Austreten von Abwasser aus dem Kanal in den Boden und das Grundwasser, als auch zur Infiltration (Eindringung) von Grund- und Niederschlagswasser in den Kanal führen....

Das sogenannte ‚Fremdwasser‘, das in undichte Abwasserkanäle eindringt, kann das Volumen des Schmutzwassers um ein Mehrfaches übersteigen. Undichte Kanäle und Grundstücksentwässerungsleitungen, deren eigentliche Aufgabe es ist, behandlungsbedürftiges Abwasser zur Kläranlage zu leiten, wirken damit wie eine Drainage.

Die Auswirkungen zeigen sich in vielen Facetten. Die Verdünnung des Abwassers verringert die Abbauleistung der Kläranlage und Schadstoffe können vermehrt in die Gewässer gelangen. Die zusätzliche hydraulische Belastung der Kläranlage wirkt sich auch auf die Energie- und Kosteneffizienz der Kläranlage aus, da beispielsweise Pumpen und Hebewerke stärker ausgelastet werden. Auch Entlastungsbauwerke, welche im Mischsystem bei Starkregenereignissen Abwasser vor der Reinigung in der Kläranlage in gewissem Umfang puffern können, werden durch Fremdwasser zusätzlich belastet. Sie füllen sich schneller und müssen das Abwasser häufiger in die Gewässer ableiten und so die Kläranlage durch Mischwasserabschläge entlasten. Auch dadurch gelangt unbehandeltes Schmutzwasser in die Gewässer. ...“¹

¹ Quelle: Umweltbundesamt, <http://www.umweltbundesamt.de/themen/fremdwasser-in-der-kanalisation-belastet-klarwerke> (Abruf 5.10.2017).

Auch hier kann es Undichtigkeiten, zum Beispiel aufgrund von Korrosion, geben. Hinzu kommen Abweichungen beim Anschluss an das Kanalnetz, so dass Teile des Schmutzwassers im Erdreich versickern.

Schließlich ist auch 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 ist aber in den vergangenen Jahren im Hinblick auf mögliche Schadstoffbelastungen in Frage gestellt worden. 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. Das erfordert entsprechende Einrichtungen; das dem Klärschlamm entnommene Wasser ist dann selbst wieder Abwasser. Mittlerweile wird mehr als die Hälfte des Klärschlammes verbrannt. Hiergegen wenden sich in manchen Orten wiederum Bürgerinitiativen. Sie befürchten zum einen das Austreten von Schadstoffen bei der Verbrennung, zum anderen eine höhere Verkehrsbelastung, weil die Anlagen ein weiteres Einzugsgebiet haben.

Finanzierung der Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung wird zu nahezu 100% aus speziellen Entgelten gezahlt. Die Kosten der Einrichtung sind zu einem hohen Teil fix, so dass die Abwassermenge nur geringen Einfluss auf die Abgabenhöhe hat. Ist die tatsächliche Nutzung geringer als bei der Planung angenommen oder geht sie sogar wegen des demografischen Wandels im Zeitablauf zurück, steigen die Kosten je Abrechnungseinheit. Denn die Kapazitäten können nicht in entsprechendem Maß zurückgebaut werden (Remanenz-

kosten). Sinkende Abwassermengen schlagen sich in der Regel erst langfristig in den Gebührensätzen nieder, wenn Anlagen bei Neu- oder Umbau geringer dimensioniert werden können.

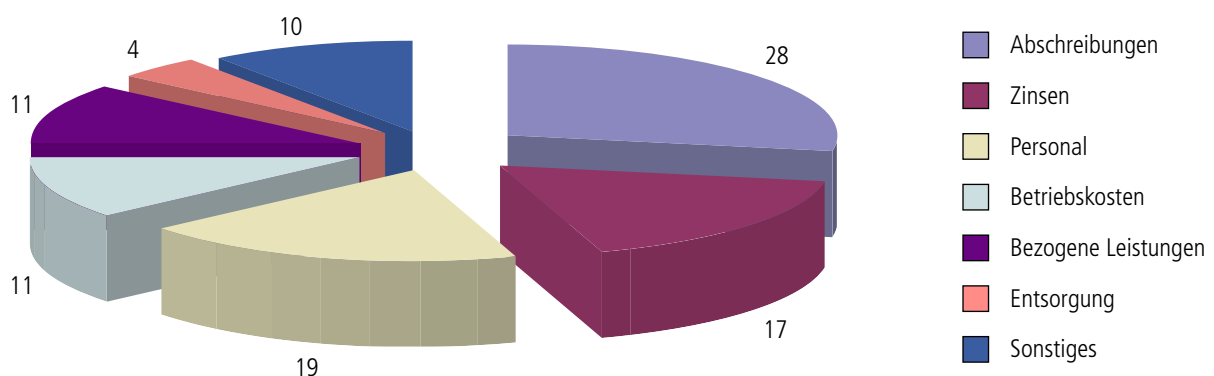
Für die Gebührenerhebung haben die Gemeinden als Träger der Abwasserbeseitigung in den Ländern unterschiedlich geregelte Optionen. Sie können die Kosten über Gebühren abdecken oder – in vielen Gemeinden genutzt – eine Kombination aus Beitrags- und Gebührenfinanzierung wählen (siehe Kapitel 4.4 und 4.5). Als Gebührenmaßstab sind der Frischwasserbezug ausschließlich oder unter Einschluss der befestigten Fläche, über die Niederschlagswasser in die Kanalisation eingeleitet wird, üblich. Gut 10% der Gemeinden kalkulieren auch eine Grundgebühr. Abzüge für besondere Nutzungen, zum Beispiel für Einleitungen, die die Kanalisation nicht belasten, oder für eine nachgewiesene Versickerung sind allerdings möglich.

Inzwischen ist der kombinierte Maßstab aus Frischwasser und befestigter Fläche gängige Praxis. Lediglich in kleinen Gemeinden dominiert noch der Frischwassermaßstab. Der Kombinationsmaßstab soll zum einen dazu dienen, die Nutzer anzuregen, mehr Flächen zu entsiegeln. Zum anderen ist damit aber auch eine veränderte Verteilung der Gebührenlast verbunden. Insbesondere Gewerbebetriebe mit großen versiegelten Flächen (Lagerhallen) müssen bei dieser Berechnungsmethode mehr Gebühren zahlen.

Auseinandersetzungen erfolgen nicht selten zur Frage der Berechnungsgrundlagen der Abwassergebühr. Dabei geht es um die angemessene Dimensionierung der Anlagen. Vor allem im Zuge von Gebietsreformen und Eingemeindungen stellt sich aber auch die Frage, ob und

Kostenstruktur der Abwasserbeseitigung 2012 (in Prozent)

Schaubild 1



Verteilung zwischen Frischwasser- und Kombinationsmaßstab 2012

Tabelle 4

Größenklasse	Frischwasser	Kombination
>100.000	15%	85%
50.000 – 100.000	24%	76%
20.000 – 50.000	23%	77%
10.000 – 20.000	29%	71%
5.000 – 10.000	37%	63%
<5.000	57%	43%

Quelle: Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V., Wirtschaftsdaten der Abwasserbeseitigung 2014, Hennef 2014, S. 3.

inwieweit eine Differenzierung zwischen Ortsteilen – mit dann unterschiedlichen Abgabesätzen – zulässig ist.

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, es werden aber auch weitere Investitionen zum Gewässerschutz getätigt.

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

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 Risiken, die zum Beispiel aus der geringeren Nutzung (geringerer

Wasserverbrauch je Kopf, Bevölkerungsrückgang) resultieren, nicht zu tragen bereit sind. Gebührenerhöhungen sind die Folge.

Ein wesentlicher Faktor ist auch die Umsatzsteuer. Die – hoheitliche – Abwasserbeseitigung ist von der Umsatzsteuer befreit; ein privater Betreiber hingegen ist umsatzsteuerpflichtig. Ob eine vermutete höhere Effizienz eines Privaten diesen Unterschied mehr als zu kompensieren vermag, ist sehr zweifelhaft. Bemühungen privater Anbieter, die Abwasserbeseitigung generell umsatzsteuerpflichtig zu machen, haben bisher zu keinem Erfolg geführt. Dies gilt auch nach der Neuregelung des Umsatzsteuerrechts zum 1.1.2017. Solange ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht – das ist bei der Abwasserentsorgung der Fall – unterliegt die von den Einwohner_innen erhobene Abgabe, egal ob als Gebühr oder als privatrechtliches Entgelt, nicht der Umsatzsteuer.

Vor zwanzig Jahren schien das sogenannte Cross-Border-Leasing eine gute Gelegenheit zu sein, Kostenvorteile in der Abwasserbeseitigung zu erzielen. Vereinfachend gesprochen wurden dabei 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 vor 10 Jahren endgültig den Boden entzogen, so dass die Gültigkeit der Verträge in Frage gestellt und eine Rückabwicklung der Geschäfte befürchtet wird. Dieses Beispiel macht deutlich, wie sorgfältig gerade solche komplexen Sachverhalte von Kommunalpolitik und -verwaltung zu prüfen sind, bevor sie umgesetzt werden.

9.3 Straßenreinigung

Einführung

Saubere Straßen prägen das Erscheinungsbild einer Ortschaft wesentlich. Weder die Einwohner_innen noch die Besucher_innen 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. Sie dient der Beseitigung von Verkehrshindernissen und damit der Verkehrssicherheit. Ein sehr häufiges Beispiel dafür sind Ölsuren, die den Verkehr gefährden können. Die verkehrliche Straßenreinigung ist situationsbezogen und obliegt im Grundsatz dem Träger der Baulast (Bund, Land, Kreis, Gemeinde) für die spezifische Straße oder der für die Verkehrssicherungspflicht zuständigen Körperschaft. Gerade bei Ölsuren kommen allerdings unabhängig von der Trägerschaft oft auch die kommunalen 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. Dabei muss einerseits die Sauberkeit gewährleistet sein, andererseits ist, da für die Straßenreinigung Gebühren erhoben werden, auf die Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen Rücksicht zu nehmen. Eine besonders hohe Reinigungshäufigkeit ist vor allem für Fußgängerbereiche und auf stark frequentierten Straßen üblich.

Für die Straßenreinigung ist eine Satzung erforderlich, für die Gebührenerhebung gibt es zumeist eine ergänzende eigene Satzung. Dabei ist zu beachten, dass die Straßenreinigung nicht nur im Interesse der unmittelbaren Anlieger_innen geschieht, sondern auch der Öffentlichkeit dient. Daher hat die Gemeinde festzusetzen, welcher Anteil der Gebühren als im Interesse der Allgemeinheit anzusetzen ist (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 aufwändigen 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_innen zu übertragen. Diese zahlen dann zwar keine oder eine geringere Straßenreinigungsgebühr, müssen die Reinigung jedoch selbst leisten. Gerade in kleinen Ortschaften ist dieses Verfahren üblich. Bei der Übertragung der Straßenreinigung ist zwischen Gehwegen und Straßen zu unterscheiden. Auch in größeren Gemeinden und Städten ist der Fall einer Übertragung der Gehwegreinigung auf die Anlieger_innen 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_innen erfolgen kann, etwa in Stichstraßen oder Wohnwegen. Eine Übertragung verbietet sich jedoch, wenn die Verkehrsverhältnisse auf der jeweiligen Straße die Anlieger_innen bei der Reinigung gefährden würden. Nicht unüblich ist es, dass im Geschosswohnungsbau die Reinigungspflicht von den Eigentümer_innen an die Mieter_innen weitergereicht wird. Die Eigentümer_innen bleiben aber auch in diesem Fall gegenüber Dritten in der Haftung. Im Haftungsfall müssen sie sich im Nachhinein mit den Mieter_innen auseinandersetzen, die ihrer Reinigungspflicht nicht nachgekommen sind.

Die Übertragung der Reinigungspflicht auf die Anlieger_innen 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 gibt es noch vielfach den „Kehrwochenplan“, der innerhalb eines Mehrfamilienhauses regelt, welche Partei im Haus wann für die Reinigung zuständig ist.). Offen bleibt, ob die Gemeinde von Zeit zu Zeit prüft, ob die Anlieger_innen ihrer Reinigungspflicht nachkommen. In den meisten Fällen dürfte auf die soziale Kontrolle innerhalb der Nachbarschaften gesetzt werden. Eine Besonderheit sind kollektive Säuberungsaktionen wie der „Dreck-weg-Tag“ oder das Engagement einzelner Gruppen zur Entfernung von Müll auf Grünflächen.

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

„Die Ortsgemeinde Altendiez hat ein Problem und steht dem derzeit hilflos gegenüber: Ältere Einwohner können ihren Pflichten im Rahmen des Winterdienstes nicht mehr nachkommen und hoffen auf Entlastung. Die Schwierigkeiten – im Zuge des demografischen Wandels werden auch andere Gemeinden schnell in ähnlichen Schwierigkeiten stecken – hinterließen den Gemeinderat am Montag ziemlich ratlos.“¹

Die Bestimmung der Straßen, in denen eine öffentliche Reinigung erfolgt, wird in einem Verzeichnis dokumentiert, das der entsprechenden Satzung beigelegt ist. 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_innen sein, dass eine ordnungsgemäße Reinigung ermöglicht wird, deshalb müssten auch sie es sein, die ihre Fahrzeuge in der Zeit der Reinigung aus dem Wege räumen.

Besondere Probleme

Ein besonders ärgerliches Problem sind achtlos weggeworfene Kaugummis. Sie verunstalten nicht nur das Straßenbild, sondern lassen sich auch nur mit großem Aufwand und hohen Kosten beseitigen. Ungehaltene Reaktionen der Einwohner_innen lösen die „Hinterlassenschaften“ von Hunden aus. Zwar sind die Hundehalter verpflichtet, diese zu beseitigen. Zu diesem Zweck haben viele Kommunen auch Boxen mit Abfallbeuteln aufgestellt. Aber manche Hundehalter halten sich nicht an ihre Pflicht. Eine beliebte Ausrede ist der Hinweis, dass man dafür schließlich Hundesteuer zahle. Doch die Steuer ist kein Reinigungsentgelt! Für Verstöße gegen die Pflicht zur Beseitigung kann ein Bußgeld verhängt werden.

¹ Quelle: Nassauische Neue Presse vom 2.5.2015, http://www.nnp.de/lokales/limburg_und_umgebung/Winterdienst-macht-Alten-zunehmend-Probleme;art680,1246243 (Abruf 30.9.2017).

Allerdings ist es oft schwierig, die Verursacher_innen zu ermitteln. Das gilt leider auch bei illegalem Müll, vor allem Sperrmüll, der einfach am Straßenrand gelagert wird. Die Verursacher_innen gehen davon aus, dass der Müll im Rahmen einer Sperrmüllabfuhr am Ende doch abgefahren wird. Dabei bieten die Entsorgungsbetriebe eine ordnungsgemäße Entsorgung von Sperrmüll an. Bei wildem Plakatieren kann die Gemeinde aus dem Inhalt der Werbung oft auf den Verursacher_innen schließen und ein Bußgeld verhängen, wenn die Plakate nicht entfernt werden.

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, weil er viel zu kostspielig wäre. 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_innen übertragen 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 dabei 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 Alternative kommen dann Granulat oder Sand in Betracht. Diese Stoffe müssen später von der Kanalisation aufgenommen werden. Erfolgt kein ordnungsgemäßer Winterdienst durch die Anlieger_innen, kann die Gemeinde ebenfalls Geldbußen verhängen. Kritischer für die Anlieger_innen ist es jedoch, wenn ein Passant, eine Passantin zu Schaden kommt und Haftungsansprüche stellt.

Im Winter 2010 kam es zu Versorgungsengpässen bei der Lieferung von Streumitteln für den öffentlichen Winter-

dienst. Angesichts des starken Schneefalls waren die Kommunen gezwungen, Notfallpläne aufzustellen. So wurden nur noch die wichtigsten Straßen geräumt oder anstelle von Taumitteln Granulat gestreut. Aber auch im Normalfall gibt es Schwierigkeiten. So behindern zum Beispiel in engen Straßen am Straßenrand geparkte Autos die Räumfahrzeuge. Ärgerlich ist es auch, wenn die Anlieger_innen den geräumten Schnee einfach auf die Fahrbahn werfen.

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_innen einer häufiger gereinigten Straße zahlen höhere Gebühren. Dies gilt insbesondere für Fußgängerzonen, in denen bisweilen mehrmals täglich gereinigt wird. Für diese Anlieger_innen können die Gebührenbelastungen erheblich sein. Ob und inwieweit eine Reduzierung der Gebühren über die Höhe des öffentlichen Anteils, den insbesondere die Geschäftsinhaber_innen hervorheben („Visitenkarte der Stadt“), möglich ist, muss die Gemeinde in eigener Verantwortung entscheiden. Dabei spielt auch eine Rolle, inwieweit bestimmte 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 zu entsorgenden 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. Eigene Maßstäbe sind auch für Eckgrundstücke, die an zwei zu reinigende Straßen angrenzen, nicht ungewöhnlich. Obwohl die Straßenreinigungsgebühr für die meisten Anlieger eine vergleichsweise geringfügige Zahlungsverpflichtung darstellt, ist diese Abgabe besonders streitanfällig.

Welche weiteren Leistungen der Straßenreinigung in die Gebührenkalkulation einbezogen werden können, ist in den Kommunen unterschiedlich geregelt. Grünschnitt an Straßen zählt normalerweise nicht dazu – er ist eher der

Verkehrssicherungspflicht zuzuordnen. Ein strittiger Fall ist die Entleerung von Papierkörben. Dürfen und sollen diese Kosten berücksichtigt werden, ist dies ausdrücklich in der Satzung festzulegen. Nicht in Betracht kommen hingegen Reinigungen nach Sonderveranstaltungen (Festumzüge, Jahrmärkte, Sportereignisse u. Ä.). Diese Kosten sind – wenn nicht vom Veranstalter – aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu bestreiten.

Seit mehr als zehn Jahren gibt es in nordrhein-westfälischen Kommunen eine völlig andere Lösung. Dort wird

die Straßenreinigungsgebühr durch eine erhöhte Grundsteuer abgelöst. Dieses Vorgehen hat das Oberverwaltungsgericht des Landes 2009 gebilligt. Der Umstieg auf die Grundsteuer führt zu einer erheblichen Verwaltungsvereinfachung. Da zudem der Kreis der Zahler_innen erweitert wird, ergibt sich für die bisherigen Gebührenzahler per Saldo eine gewisse Entlastung. Allerdings ist zu bedenken, dass damit eine Differenzierung zwischen den Abgabepflichtigen nicht möglich ist. Insoweit ähnelt das Verfahren dem Instrument des wiederkehrenden Beitrags für den Ausbau von Straßen.

9.4 Friedhöfe

Einführung

Friedhöfe sind die wohl ältesten Einrichtungen auf örtlicher Ebene. Sie haben als Orte der Erinnerung und der Verehrung der Verstorbenen nicht nur eine kulturelle Funktion. 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.

„Die Stadt Tübingen hat 2006 die Friedhöfe im Stadtgebiet zum zweiten Mal durch die europäische Umweltrichtlinie EMAS ... zertifizieren lassen. Damit verpflichteten sich die Stadtbaubetriebe als erste in Deutschland, durch gezielte Maßnahmen mehr Natur in die Friedhöfe einziehen zu lassen. ...

Friedhöfe sind wertvolle Naturflächen in Städten. Je intensiver die Grab- und Flächenpflege jedoch betrieben wird, desto eingeschränkter sind die Lebensraumbedingungen für Pflanzen und Tiere ... Zahlreiche Wege wurden entsiegelt, so dass Regenwasser wieder in den Boden sickern kann. Die Pflege der ungenutzten Grünflächen wurde extensiviert sowie Nist- und Brutplätze für Höhlenbrüter geschaffen.“¹

Friedhöfe sind eine Pflichtaufgabe der Gemeinde, allerdings gilt das Subsidiaritätsprinzip. Denn Träger der Friedhöfe sind zwar im Regelfall die Gemeinden; allerdings

gibt es auch Friedhöfe in der Trägerschaft von Religionsgemeinschaften, sofern diese eine Körperschaft des öffentlichen Rechts darstellen, wie es bei den beiden großen christlichen Kirchen der Fall ist. So war der kirchliche Friedhof im 19. Jahrhundert und darüber hinaus noch die Regel. Auch gemeinsame Friedhöfe benachbarter Gemeinden sind zulässig. Dabei ist die Trägerschaft stets öffentlich-rechtlich ausgestaltet. Neben den allgemeinen Friedhöfen bestehen noch besondere Formen wie

- Ehren- und Soldatenfriedhöfe,
- Gedenkstätten für die Opfer von Terror und Gewalt Herrschaft,
- 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 Friedhofssatzung.

Ortsnähe

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

¹ Quelle: Deutscher Städtetag/Deutscher Städte- und Gemeindebund/Deutsche Umwelthilfe, Naturschutz und Lebensqualität in Gemeinden, DStGB-Dokumentation Nr. 86, Berlin 2009, S. 10.

„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.

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 10 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.“²

„*Cottbus* – Überraschende Wende in der Debatte über die Zukunft der Friedhöfe in Madlow und Alt-Schmellwitz: Am Mittwoch haben die Stadtverordneten den Beschluss, der vorsah, die beiden Friedhöfe zum Jahresende zu schließen, von der Tagesordnung genommen. Im März des nächsten Jahres soll die Stadtverwaltung eine neue Konzeption vorlegen. Dann dürften die beiden Friedhöfe erneut zu den Kandidaten für eine Schließung gehören – und vielleicht noch ein paar Friedhöfe mehr.“^{3,4}

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 vorgesehen.

Für die Gemeinde ist es schwierig, hierfür eine vernünftige Strategie festzulegen; denn Reserveflächen binden

Mittel, die für den Grunderwerb aufzuwenden waren. Ob die Flächen 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

² Quelle: Lausitzer Rundschau vom 23.09.2011, <http://www.lr-online.de/regionen/cottbus/Madlower-wollen-Friedhof-erhalten;art1049,3505071> (Abruf 27.1.2012).

³ Quelle: Lausitzer Rundschau vom 27.10.2011, https://www.lr-online.de/lausitz/cottbus/alle-cottbuser-friedhoe-fe-bleiben-vorerst-geoeffnet_aid-3841729 (Abruf 30.9.2017).

⁴ Der Friedhof ist auch 2017 noch in Nutzung.

nach den kulturellen Traditionen der Verstorbenen und ihrer Angehörigen. Daneben besteht die Unterscheidung von Wahl- und Reihengräbern. Während für das Wahlgrab die Möglichkeit besteht, in gewissem Umfang 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 für eine 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. Anders ist dies bei sogenannten Urnenhainen. In den letzten Jahren 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 in Frage. Zudem muss die Urne sich rasch zersetzen, um den Waldboden nicht zu beeinträchtigen. Ob ein individualisierter Begräbnisplatz ausgewiesen wird (zum Beispiel durch eine Plakette am Baum), hängt von den jeweiligen 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, so dass 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 nach 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. Ein Beispiel ist die langjährige Diskussion um die Nutzung des früheren jüdischen Friedhofs in Hamburg-Ottensen zu Beginn der 1990er-Jahre.

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. Dadurch reduziert sich für die Gemeinde auch der Flächenbedarf für Friedhofsanlagen. Umgekehrt müssen für Urnenbestattungen entsprechende Kapazitäten in Krematorien zur Verfügung stehen. Derzeit gibt es in Deutschland gut 150 dieser Einrichtungen. Sie können auch in privater Trägerschaft geführt werden.

Bestattungspflicht und Kosten

Für die Bestattung verantwortlich sind die Angehörigen der Verstorbenen, in erster Linie die Erb_innen. Sofern Leistungen einer Sterbekasse oder einer Sterbegeldversicherung nicht ausreichen, müssen die Erb_innen die verbleibenden Kosten tragen. Dies gilt auch, wenn die Kosten aus dem Erbe nicht zu bestreiten sind. Sind die Erb_innen 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 auf eigene Kosten 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 herausgenom-

men 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 kann sich das nach den bisher üblichen Bestattungsformen kalkulierte Gebührenaufkommen reduzieren.

Unabhängig davon decken die Grabgebühren stets weniger als 100% 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 je Friedhof differieren können. Der Kostendeckungsgrad der Friedhöfe ist Dauerthema bei der Genehmigung von Haushalten durch die Aufsichtsbehörde oder bei der überörtlichen Prüfung. So verlangt zum Beispiel die Gemeindeprüfungsanstalt Baden-Württemberg einen Kostendeckungsgrad von 50–60%.⁵

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 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 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. Diese dienen dazu, auf das Empfinden anderer Nutzer_innen der Einrichtung, insbesondere der Angehörigen Verstorbener, 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, besteht auf größeren Friedhöfen die Möglichkeit, Teilbereiche für unterschiedliche Gestaltungsformen auszuweisen.

Eine Besonderheit sind Vorschriften zur Herkunft der Grabsteine. Zahlreiche Kommunen verbieten die Verwendung von Steinen aus Kinderarbeit. So heißt es in der Friedhofssatzung der Stadt Hannover: „Es sollen nur Grabmale und Grabeinfassungen aufgestellt werden, die ohne ausbeuterische Kinderarbeit hergestellt worden sind. Hierzu soll dem Grabmalantrag ... eine entsprechende Erklärung des beauftragten Steinmetzbetriebes beiliegen.“ (§ 21 Abs. 2a) Angesichts langer Lieferketten ist es allerdings schwer nachzuprüfen, ob vorgelegte ausländische Zertifikate aussagekräftig sind.

Auch mangelnde Grabpflege kann ein Problem darstellen, insbesondere wenn sich keine Angehörigen oder Freund_innen 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 möglich.

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 Nut-

⁵ Vgl. Geislinger Zeitung 21.6.2017: In Nellingen wird das Sterben teurer. <http://www.swp.de/geislingen/lokales/region/in-nellingen-wird-das-sterben-teurer-15272784.html> (Abruf 30.9.2017).

zungsberechtigten 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 und 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 Nachtzeit bleiben die Friedhöfe dort geschlossen.

9.5 Märkte

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. Heute gibt es vor allem Wochenmärkte, auf denen in erster Linie Lebensmittel angeboten werden. Manche Märkte sind dabei selbst eine touristische Attraktion wie die Märkte rund um das Freiburger Münster oder um den Mainzer Dom oder – ein ganz anderes Erlebnis – der Hamburger Fischmarkt.

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 Marktbe-griff selten in Verbindung gebracht werden, üblicherweise in geschlossenen Räumen (Hallen) untergebracht. Nicht selten werden dort auch Eintrittsgelder erhoben. Zu den geschlossenen Märkten zählen auch die den französischen Halles nachempfundenen Markthallen, zum Beispiel in Frankfurt und Stuttgart. Im Weiteren werden jedoch vor allem die Märkte unter freiem Himmel betrachtet.

Kennzeichen eines Marktes

Märkte sind zunächst durch eine Vielzahl von Marktbesucher_innen gekennzeichnet. Nur dadurch besteht für Besucher_innen ein Anreiz, den Markt zu besuchen, da sie zwischen verschiedenen Angeboten wählen können. Eine Mindestzahl an Besucher_innen lässt sich aber schwer definieren, da zwischen kleinen Orten und großen Städten unterschieden werden muss. Der typische Wochenmarkt ist frei zugänglich und findet nur in einem gewissen Turnus statt. Dauerhafte Wochenmärkte (Viktualienmarkt in München, Karlsplatz in Düsseldorf) sind die Ausnahme.

Betreiber eines Marktes kann die Kommune selbst sein; dies ist in der Regel bei den Wochenmärkten, aber auch Jahrmärkten oder Volksfesten aufgrund der oft langen Traditionen der Fall. Für solche Märkte bestehen dann örtliche Marktsatzungen, in denen u. a.

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

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 für die Gemeinde nicht.

Demgegenüber werden viele Floh-/Trödelmärkte oder Spezialmärkte sowie Veranstaltungen in geschlossenen Räumen von privaten Betreiber_innen durchgeführt. Sie müs-

sen bei der Gemeinde einen speziellen Antrag stellen. Um die Bereitstellung eines geeigneten Grundstücks oder entsprechender Hallen müssen sich die Betreiber_innen selbst kümmern. Auch die Abrechnung mit den Marktbesucher_innen übernehmen die privaten Betreiber_innen.

Sofern die allgemeinen gewerberechtlichen Voraussetzungen gegeben sind, hat der Antragsteller, die Antragstellerin einen Anspruch auf Genehmigung seines, ihres Vorhabens. Dies entspricht 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 problematisch erachtet wird. Das gilt vor allem, wenn auf dem Markt auch Neuwaren angeboten werden. Versagungsgründe können auch bestehen, wenn der ausgewählte Platz für einen Markt verkehrlich ungünstig (zum Beispiel keine Parkmöglichkeiten) gelegen ist.

„Neuware auf Trödelmärkten

Weniger Kosten – bessere Preise

Neuwarenhändler auf dem Trödelmarkt können ihre Artikel auch deshalb so günstig verkaufen, weil sie weniger feste Kosten haben als beispielsweise Geschäfte in der Fußgängerzone. Anstatt monatliche Ladenmieten und regelmäßige Gehälter für die Mitarbeiter abzutreten, müssen sie auf dem Trödelmarkt nur eine sehr viel günstigere Standmiete zahlen.

Durch Rabattverträge mit Groß- oder Sonderpostenhändlern kommen die Trödelhändler außerdem sehr günstig an ihre Ware. Die Masse macht's: Auf einem gut laufenden Flohmarkt kaufen gut und gerne zehn- bis zwanzigtausend Kunden ein. An einem einzigen Tag.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Ladenöffnungsgesetz in NRW erlaubt dem Einzelhandel nur elf verkaufsoffene Sonn- und Feiertage pro Jahr und Gemeinde. Flohmärkte gelten als jahrmärktähnliche Vergnügungsveranstaltungen und unterliegen dieser Regelung nicht. Auf den klassischen Parkplatz-Trödelmärkten werden nach Schätzungen inzwischen bis zu 60 Prozent Neuwaren verkauft – das ist legal, solange sich die Händler an bestimmte Gesetze halten.“¹

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

Probleme

Sofern die Gemeinde selbst den Markt betreibt, entscheidet sie auch über die Vergabe von Standplätzen. Dies ist keineswegs konfliktfrei, da auf dem Markt 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 in alle Zukunft.

Schwierig wird es vor allem dann, wenn neue Besucher_innen hinzutreten (wollen). Sofern auf dem Markt noch Platz ist, gibt es kein Problem. Ein Anspruch auf Ausweitung der Marktfläche für neue Anbieter_innen kann nicht geltend gemacht werden und ist oft aufgrund der räumlichen Gegebenheiten gar nicht möglich. Besonders begehrt sind Standplätze auf Weihnachtsmärkten. Hier übersteigt die Zahl der Interessent_innen oft die vorhandenen Plätze. Die Vergabe muss dann in einem transparenten Ausschreibungsverfahren erfolgen. Ist das nicht gewährleistet, haben unterlegene Interessent_innen die Möglichkeit gegen die Kommune als Betreiberin – in solchen Fällen auch mit Erfolg – zu klagen.

„Neues Auswahlverfahren in Hannover

Laut Richterspruch muss die Stadt ihre Auswahlkategorien nun neu gestalten. Der Grund: Ein Betreiber, der auf dem Markt einen Glühwein- und Feuerzangenbowlstand aufbauen wollte, hatte mit seiner Bewerbung in den vergangenen drei Jahren jedes Mal eine Absage kassiert. Nachdem das Verwaltungsgericht Hannover seine Klage zunächst abgewiesen hatte, bekam der Bewerber nun in zweiter Instanz recht.

Grundlage des Rechtsstreits war das negative Votum der Stadtverwaltung aus dem Winter 2009. Laut

¹ Quelle: WDR vom 20.4.2017, Rest- und Sonderposten auf dem Flohmarkt, <http://www1.wdr.de/verbraucher/geld/flohmarkt-102.html> (Abruf 2.10.2017)

städtischen Richtlinien ist bei der Vergabe der Standplätze die Attraktivität des Warenangebots vorrangig; zusätzlich wird aber bewertet, ob ein Marktbesucher als ‚bekannt und bewährt‘ gilt. Nach diesen Maßgaben wurde das Angebot des Klägers von den zuständigen Behörden als ebenso attraktiv eingestuft wie das mehrerer Mitbewerber. Da diese aber bereits in den Vorjahren einen Stand auf dem Weihnachtsmarkt betrieben hatten, gab die Stadt letztlich den bereits bekannten Kandidaten den Vorzug vor dem ‚Neuzugang‘.“²

Lösungen müssen 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 ihr Verkaufsangebot (zum Beispiel zu viele Imbissstände auf einem Weihnachtsmarkt) richten. Dies ist bei der Vorhaltung fester Verkaufsstände wie auf dem Viktualienmarkt leichter als bei einem nur an bestimmten Tagen oder zu bestimmten Zeiten stattfindenden Markt möglich. Hier kann nicht alles durch eine Marktordnung geregelt werden, es wird auch darauf ankommen, mit den Marktbesuchern gemeinsam Lösungen zu erarbeiten.

Als Betreiberin eines Marktes muss die Gemeinde 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_innen, 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.

Da von der Gemeinde betriebene Märkte eine Form der wirtschaftlichen Betätigung darstellen, muss sie auch die sogenannte „Schränkentrias“ (siehe Kapitel 12.1) beachten. Ein Konflikt kann dann entstehen, wenn ein Privater sich um die Durchführung des Marktes bewirbt. Dann gilt der Subsidiaritätsgrundsatz, wonach dem Privaten der Vorzug gegeben ist, wenn er den Markt wirtschaftlicher und besser/ebenso wirtschaftlich und gleich gut durchführen kann. Eine solche Konstellation ist bei Wochenmärkten eher unwahrscheinlich, bei lukrativen Weihnachtsmärkten aber durchaus nicht ungewöhnlich. Hier bedienen sich Kommunen sogar gerne der Privaten, da ein Weihnachtsmarkt erheblichen organisatorischen Aufwand mit sich bringt.

² Quelle: Hannoversche Allgemeine vom 17.5.2012.

Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1	
Die Bedeutung der Abfallwirtschaft in Deutschland 2015	6
Tabelle 2	
Zusammensetzung der Siedlungsabfälle zwischen 1999 und 2015 in 1.000 t	7
Tabelle 3	
Gebührenmaßstäbe in der Abfallbeseitigung (Mehrfachnennungen bei Kombinationsmöglichkeiten möglich)	11
Schaubild 1	
Kostenstruktur der Abwasserbeseitigung 2012 (in Prozent)	15
Tabelle 4	
Verteilung zwischen Frischwasser- und Kombinationsmaßstab 2012	16

Literatur

Zu kommunalen Einrichtungen generell und überblicksartig:

Burgj, Martin: Kommunalrecht, 5. Auflage, München 2015, § 16.

Ehlers, Dirk: Rechtsprobleme der Nutzung kommunaler Einrichtungen, Juristische Ausbildung (JURA), Heft 9 und 10, 2012.

Knappere Ausführungen, über die landesrechtlichen Regelungen hinaus enthalten folgende Beiträge im Kommunal-brevier Rheinland-Pfalz, herausgegeben 2014 von den kommunalen Spitzenverbänden des Landes:

Abfallwirtschaft, Kreislaufwirtschaft, Stoffstrommanagement, von Wolfgang Neutz/Jürgen Hesch.

Straßenreinigung und Winterdienst, von Ralf Bitterwolf-de Boer.

Friedhof, von Christine Reis.

Die folgenden Bücher zu einzelnen Einrichtungen sind z.T. umfangreichere Spezialwerke, die Mehrzahl der Autoren sind Mitarbeiter kommunaler Spitzenverbände:

Bleicher, Ralf: Abfallrecht, Wiesbaden 2016.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Abfallwirtschaft in Deutschland 2016, März 2016 (mit zahlreichen statistischen Informationen).

Thimet, Juliane und Günther, Wolfgang (Hrsg.): Abwasserbeseitigung, Schriften des Bayerischen Gemeindetages, Wiesbaden 2016.

Wichmann, Manfred: Straßenreinigung und Winterdienst in der kommunalen Praxis, 7. Auflage, Berlin 2014.

Deutscher Städte- und Gemeindebund: Handlungsempfehlung zur Optimierung der kommunalen Stadtreinigung, DStGB-Dokumentation No. 67, Berlin 2007.

Schwarz, Michael: Das Recht der Wochenmärkte, Wiesbaden 2015.

Über den Autor dieser Ausgabe

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 Kämmerei 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.

IMPRESSUM:

© Friedrich-Ebert-Stiftung 2019
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Telefon +49 (0) 228 883-7126
www.fes.de/kommunalakademie
Gestaltung: pellens.de
Titelfoto: [Patrick Lienin/Fotocase.de/Retusche](http://PatrickLienin/Fotocase.de/Retusche) pellens.de
Gedruckt auf RecyStar Polar (100 Prozent
Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem
Blauen Engel)

ISBN 978-3-96250-440-3

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES
herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche
Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

www.fes.de/kommunalakademie



Wie funktioniert Kommunalpolitik? Was wird auf kommunaler Ebene entschieden und gestaltet? Welche Politikfelder fallen in den Zuständigkeitsbereich von Städten und Gemeinden? Welche Schwerpunkte legt eine sozialdemokratische Kommunalpolitik?

Die Textreihe „Grundwissen Kommunalpolitik“ bietet Antworten auf die grundlegenden Fragen der Kommunalpolitik: In 15 Heften bekommen die Leserinnen und Leser fundierte Informationen zu Themen wie Sozial-, Umwelt- und Wirtschaftspolitik auf kommunaler Ebene. Sie lernen, wie ein kommunaler Haushalt aufgestellt wird, man dem demografischen Wandel auf kommunaler Ebene begegnen kann oder Rats- und Fraktionsarbeit funktioniert. So können sich vor allem ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker über die unterschiedlichen Handlungsbereiche einer Kommune informieren. Es bietet Information und Orientierung, wie Politik auf kommunaler Ebene im Sinne einer sozial gerechten Gesellschaft gestaltet werden kann. Die KommunalAkademie will mit den anschaulichen und übersichtlichen Kapiteln die lokale politische Arbeit unterstützen und erleichtern.

Eine Übersicht der einzelnen Hefte finden Sie hier:

www.fes.de/kommunalakademie/grundwissen-kommunalpolitik