

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DStGB
Deutscher Städte- und Gemeindebund
www.dstgb.de

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Hausvogteiplatz 1 · 10117 Berlin

11.9.2020

Frau
Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Bearbeitet von

Tim Bagner (DST)
Telefon: +49 30 37711-610
E-Mail: tim.bagner@staedtetag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon: +49 30 590097-311
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

Deliana Bungard (DStGB)
Telefon: +49 228 9596-217
E-Mail: deliana.bungard@dstgb.de

Aktenzeichen (DLT): II-770-59

Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BT-Drs. 19/19929, 19/21755)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir nehmen dankend Bezug auf Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BT-Drs. 19/19929, 19/21755) am 16.9.2020. Vorab geben wir hierzu die folgende Stellungnahme ab.

Gesetzgeberische Klarstellung erforderlich

Das im Januar 2020 in Kraft getretene Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) ist nach Auffassung der kommunalen Spitzenverbände ein wichtiger Baustein zur Erreichung der deutschen Klimaziele. Dem Grundgedanken der CO₂-Bepreisung für fossile Brennstoffe stehen wir grundsätzlich positiv gegenüber, da sie ein Preissignal für die Folgewirkungen von Treibhausgasemissionen setzt, die maßgeblich für den Klimawandel verantwortlich sind. Zur Reduktion der Treibhausgasemissionen tragen die Städte, Landkreise und Gemeinden aktiv bei, indem sie sich für den Klimaschutz und die Nutzung von erneuerbaren Energien vor Ort engagieren.

Nach der zügigen Verabschiedung des BEHG gab es in den vergangenen Monaten Diskussionen über den Anwendungsbereich insbesondere in Bezug auf die Abfall- und Wasserwirtschaft als Teilbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Vorschriften des BEHG mit ihrem Verweis auf das Energiesteuerrecht sind nicht eindeutig formuliert. Nach unserem Kenntnisstand ist das Bundesumweltministerium der Auffassung, dass die thermische Verwertung von Siedlungsabfällen sowie des Klärschlamm aus kommunalen Kläranlagen ab 2023 unter die Bestimmungen des BEHG fällt. Dagegen wurde im Auftrag des Verbandes kommunaler Unternehmen ein ausführlich begründetes Rechtsgutachten erstellt, das zu dem Ergebnis kommt, dass Siedlungsabfall nicht als Brennstoff im Sinne des BEHG anzusehen ist. Das Rechtsgutachten liegt den Mitgliedern des Umweltausschusses des Bundestages vor.

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlich bewerteten Rechtsfrage ist aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände eine gesetzgeberische Klarstellung im BEHG unbedingt angezeigt. Ansonsten droht für die Kommunen und ihre Betriebe bis zu einer eventuellen Klärung durch die Gerichte eine langjährige rechtliche Unsicherheit, in der Planungen und Investitionsentscheidungen erheblich erschwert sind.

Aus unserer Sicht sprechen nicht nur bei der juristischen Auslegung des BEHG in Verbindung mit dem Energiesteuerrecht überzeugende Argumente dafür, dass kommunaler Siedlungsabfall und Klärschlamm gar nicht als Brennstoffe im Sinne des BEHG zu behandeln sind. Wir haben im Lichte der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Aufgabenübertragungsverbot des Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG (Beschluss vom 7.7.2020, Az. 2 BvR 696/12) auch erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an der Zulässigkeit einer Einbeziehung der kommunalen Daseinsvorsorge in den Anwendungsbereich des BEHG. Die Einbeziehung von Teilbereichen der kommunalen Daseinsvorsorge in das nationale Emissionshandelssystem stellt eine neue Aufgabe dar, die bei den betroffenen Städten, Landkreisen und Gemeinden unzweifelhaft die Notwendigkeit von organisatorischen Vorkehrungen und damit neuen Verwaltungsaufwand auslöst. Das Bundesverfassungsgericht hat in der genannten Entscheidung deutlich gemacht, dass ein solcher Aufgabendurchgriff des Bundes gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 i. V. m. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG verstößt.

Darüber hinaus haben wir aus den nachfolgend dargestellten Gründen erhebliche Zweifel daran, dass eine Einbeziehung der thermischen Verwertung dieser Stoffe in das nationale Emissionshandelssystem energiepolitisch sinnhaft und verhältnismäßig wäre.

Neue Versorgungswege nicht gefährden

Müllverbrennungsanlagen (MVA) und Klärschlammverbrennungsanlagen sind elementare Bestandteile kommunaler Wärmeversorgung. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung von CO₂-Emissionen und versorgen viele Haushalte effizient mit Strom und Wärme. Sie ersetzen damit zum Teil Kohlekraftwerke, die eine deutlich schletere CO₂-Bilanz aufweisen. Durch die Technologie der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) sind sie außerdem sehr effizient. Durch die Rahmenbedingungen im BEHG werden diese KWK-Anlagen gegenüber normalen Wärmekesseln benachteiligt, da sie aufgrund der gekoppelten Strom- und Wärmeerzeugung einen höheren Brennstoffverbrauch haben und damit infolge des Emissionshandelssystems mit höheren Brennstoffkosten belastet würden. Dies würde zu einer Verteuerung von Wärme und Strom aus Anlagen führen, die eigentlich deutlich effizienter sind als reine Wärmeerzeuger. Neue KWK-Kraftwerke mit alternativen Brennstoffen sind außerdem Sinnbild für das Konzept der Sektorenkopplung von Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft und Energieversorgung. Aktuell gibt es darüber hinaus erste Konzepte zur Nutzung des Stroms aus Abfallbehandlungsanlagen für die Elektrolyse zur Produktion von Wasserstoff, der wiederum zum Antrieb von Abfallfahrzeugen genutzt werden kann. Diese innovativen Konzepte und Maßnahmen sollten dringend mitgedacht werden, bevor eine Bepreisung einsetzt.

Kostenbelastung für Kommunen und Bürger reduzieren

Die von den Städten, Landkreisen und Gemeinden verantwortete Abfallentsorgung mit anschlossener thermischer Abfallverwertung sowie die Entsorgung von Klärschlamm knüpfen direkt an Kernaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge an. Die Kommunen und ihre Betriebe erledigen diese Aufgaben – nicht zuletzt mit dem Ziel der CO₂-Einsparung – mit modernster Technik. Gleichzeitig sind die Kommunen stets gehalten, die finanzielle Belastung ihrer Bürger durch Gebühren so gering wie möglich zu halten. Dabei stehen es in den kommenden Jahren, in denen zugleich der nationale Emissionshandel startet, z. B. mit der Anpassung an den Klimawandel, den demographischen Veränderungen und erhöhten technischen Anforderungen ohnehin große Herausforderungen für die Stabilität der kommunalen Gebühren an. Die nun avisierte zusätzliche Belastung mit der Pflicht zum Erwerb von CO₂-Zertifikaten sehen wir daher kritisch. Allein für die thermische Entsorgung von Siedlungsabfällen können sich durch den nationalen Emissionshandel Mehrkosten von ca. 40 Euro pro Tonne im Jahr 2026 ergeben. Dazu kommt der erhebliche

Zeit- und Personalaufwand zur Ermittlung der Nachweise und Emissionswerte, um diese der Emissionshandelsstelle zu melden.

Wir geben im Übrigen zu bedenken, dass die thermische Abfallverwertung nur rund 5 % der CO₂-Emissionen Deutschlands ausmacht, was im Verhältnis zum möglichen administrativen Aufwand der Kommunen bei der Erfüllung des BEHG betrachtet werden sollte. Da ungeachtet aller kommunaler Bemühungen zur Reduzierung des Abfallaufkommens und für die richtige Trennung der Abfallfraktionen ein gewisser Anteil der Siedlungsabfälle auch in Zukunft nur zur Verbrennung geeignet sein wird, lassen sich die Emissionen der thermischen Verwertung letztlich nicht auf null reduzieren. Selbst wenn man eine abfallwirtschaftliche Lenkungswirkung der CO₂-Bepreisung unterstellt, endet diese an einem bestimmten Punkt und bewirkt dann nur noch eine Verteuerung der Abfallentsorgung, ohne dass eine Alternative zur Verbrennung bestünde. Gleiches gilt für die Klärschlammverbrennung, zu der die neue Klärschlammverordnung größere Abwasserbetriebe mit dem Ziel der Phosphorrückgewinnung sogar ausdrücklich verpflichtet. Die dafür erforderliche Schaffung von Verbrennungskapazitäten führt voraussichtlich bereits zu einer Verdopplung der Entsorgungskosten für Klärschlamm in den nächsten Jahren. Die Abwassergebühren der Bürger würden durch die Einbeziehung von Klärschlamm in den nationalen Emissionshandel unnötigerweise weiter steigen. Zudem untergräbt eine Bepreisung als Brennstoff, wie bereits skizziert, die Bedeutung der thermischen Verwertung für die CO₂-arme und innovative Wärmeversorgung in den Kommunen.

Systemwidrigkeiten vermeiden

Das o. g. Rechtsgutachten weist zutreffend auf den Umstand hin, dass – sofern Siedlungsabfälle als Brennstoffe in den Anwendungsbereich des BEHG fallen sollten – folgerichtig Inverkehrbringer dieser Abfälle die kommunalen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) wären. Das gleiche würde im Übrigen für private Entsorgungsunternehmen gelten, die Siedlungsabfälle bei thermischen Abfallbehandlungsanlagen anliefern. Die Betreiber der MVA wären nicht die Inverkehrbringer. Mithin würden voraussichtlich mehrere hundert kommunale örE den Pflichten des BEHG unterworfen. Dasselbe würde für die zahlreichen kommunalen Kläranlagenbetreiber gelten. Es sei dahingestellt, ob eine gesetzliche Übertragung dieser Pflichten auf die Betreiber der MVA bzw. der Klärschlammverbrennungsanlagen rechtlich im Grundsatz möglich ist, jedenfalls wäre sie systemwidrig. Das nationale Emissionshandelssystem will aufgrund seines „Upstream“-Ansatzes gerade nicht die letzten CO₂-Emittenten der Emissionshandelspflicht unterwerfen, sondern die Inverkehrbringer. Eigentlich soll der Vorteil eines solchen „Upstream“-Systems sein, dass aufgrund der vergleichsweise kleinen Anzahl von Marktteilnehmern ein eher geringer Verwaltungs- bzw. Kontrollaufwand entsteht.

Insofern gibt es hinsichtlich der kommunalen Abfall- und Wasserwirtschaft – sollte der feste gesetzgeberische Wille für eine Einbeziehung in das BEHG bestehen – nach unserem Dafürhalten folgende, allerdings gleichermaßen ungünstige Alternativen: Entweder es wird bei den Städten, Landkreisen und Gemeinden entgegen der Zielsetzung des nationalen „Upstream“-Emissionshandelssystems ein erheblicher Aufwand mit den skizzierten Kostenfolgen produziert. Oder der Gesetzgeber müsste speziell für diesen Bereich eine ausdrückliche Ausnahme vom „Upstream“-Ansatz regeln, was allerdings u. a. aufgrund der gewollten Abgrenzung zum EU-Emissionshandel einen gewissen Begründungsaufwand erfordern und voraussichtlich zu komplizierten Folgefragen innerhalb der Gesetzesstruktur führen würde. Auch aufgrund dieser Überlegungen sowie mit Blick auf die o. g. verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Aufgabenübertragung halten wir es für den deutlich zielführenderen Weg, im BEHG klarzustellen, dass die genannten Teilbereiche der kommunalen Daseinsvorsorge gar nicht erst in den Anwendungsbereich fallen. Hierfür sprechen die besseren Gründe.

Sollte dies dennoch nicht gewollt sein, wäre angesichts der rechtlichen Diskussionen gleichwohl eine gesetzliche Klarstellung zur Anwendbarkeit des BEHG auf Siedlungsabfall und Klärschlamm geboten, sodass für die betroffenen Städte, Landkreise und Gemeinden langfristig Rechts- und Planungssicherheit geschaffen wird. In der Folge müssten im Rahmen der noch zu erlassenden Durchführungsverordnung rechtzeitig vor dem Jahr 2023 spezielle Regelungen mit Blick auf die

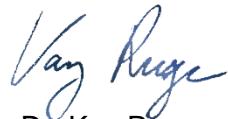
kommunale Abfall- und Wasserwirtschaft getroffen werden. Dabei gilt es insbesondere den administrativen Aufwand für die betroffenen Verwaltungen und die Gebührenbelastungen für die Bürger möglichst niedrig zu halten, etwa indem der biogene Anteil in diesen vermeintlichen Brennstoffen mit einem Emissionsfaktor von Null bedacht wird. Zudem sollte die Integration der erzeugten Wärme aus thermischer Abfall- und Klärschlammverwertung in eine klimafreundliche Wärmeversorgung nicht unnötig erschwert werden.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Verlauf der parlamentarischen Beratungen aufgreifen könnten.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter des
Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter des
Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes