

Stuttgart, den 8. Dezember 2015

Entsorgungssicherheit für mineralische Abfälle – eine Herausforderung für die kommunale Abfallwirtschaft in Baden-Württemberg

I. Die Ausgangslage

Die Landkreise und Stadtkreise haben gerade auch in den letzten Jahren etliche innovative Maßnahmen umgesetzt und ökologisch wegweisende Initiativen ergriffen, um die kommunale Abfallwirtschaft immer stärker am Leitbild einer Recyclinggesellschaft auszurichten. Daneben müssen Landkreise und Stadtkreise aber immer auch in qualitätsvoller Weise ihre traditionellen Pflichtaufgaben wahrnehmen. Dazu gehört – im Rahmen und nach Maßgabe ihrer Entsorgungspflicht nach § 20 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) – insbesondere die Deponierung von nicht verwertbaren mineralischen Abfällen.

Während in anderen Bundesländern die Deponiekapazitäten rapide zur Neige gehen, verfügt Baden-Württemberg noch für mindestens zehn Jahre über ein ausreichendes Restvolumen für die Ablagerung von mineralischen Abfällen. Baden-Württemberg wird damit seinem Ruf als „Deponieland Nr. 1“ weiterhin gerecht.

Dessen ungeachtet besteht Handlungsbedarf. Dieser ergibt sich zum einen daraus, dass die Deponiekapazitäten in Baden-Württemberg regional ungleich verteilt sind. So sind in Südbaden nur noch geringe Kapazitäten zur Ablagerung von DK I-Abfällen verfügbar. Aber auch in den Regierungsbezirken Karlsruhe und Stuttgart zeichnen sich in dieser Deponieklasse Kapazitätsengpässe ab.

Hinzu kommt die Diskussion um die Einführung bundeseinheitlicher Regelungen zur Verwertung mineralischer Abfälle außerhalb von Deponien. Das entsprechende Rechtssetzungsverfahren könnte in näherer Zukunft abgeschlossen werden. Dadurch könnten erhebliche Mengen an mineralischen Abfällen von der Verfüllung in die Deponie umgelenkt werden.

Noch ist die kommunale Abfallwirtschaft in Baden-Württemberg in einer Situation, um die Herausforderungen der sich abzeichnenden Kapazitätsverknappung aus einer Position der relativen Stärke heraus anzunehmen. Mit diesem Positionspapier soll daher zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt in die Diskussion um schwindende Deponiekapazitäten aktiv eingegriffen und die in Betracht kommenden Handlungsoptionen rechtzeitig aufgezeigt werden.

Ausgangspunkt ist dabei die folgende Spannungslage: Alle Landkreise und Stadtkreise im Land sind rechtlich in gleicher Weise für die Entsorgung der in ihrem Zuständigkeitsbereich anfallenden mineralischen Beseitigungsabfälle verantwortlich. Allerdings tragen die einzelnen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in sehr unterschiedlichem Umfang zur tatsächlichen Entsorgung dieser Abfälle bei. Ziel muss daher ein einvernehmlich beschlossenes und gemeinsam getragenes Handlungskonzept sein, das alle öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger gleichermaßen in die Pflicht nimmt und dadurch eine faire Beteiligung aller an den Lasten der Entsorgung mineralischer Beseitigungsabfälle gewährleistet.

II. Das Markt-, Monitoring- und Erklärungsmodell als erster Schritt

Im Hinblick auf die Erfüllung ihrer Entsorgungspflichten im Bereich der mineralischen Abfälle standen die Land- und Stadtkreise zuletzt vor einem akuten Dilemma. Denn einerseits verpflichtet das Landesabfallgesetz die kommunalen Entsorgungsträger dazu, eine mindestens zehnjährige Entsorgungssicherheit nachzuweisen. Andererseits können etliche Landkreise diesen Nachweis nicht alleine führen, weil es ihnen an den erforderlichen Deponiekapazitäten fehlt. Die zehnjährige Entsorgungssicherheit kann in diesen Landkreisen nur unter Berücksichtigung der Deponierungsmöglichkeiten anderer Land- und Stadtkreise dargestellt werden. Vor diesem Hintergrund bestand das massive Risiko, dass Land- und Stadtkreise in einen hoch bürokratischen landesweiten Kooperationsvertrag gedrängt werden, der eine rasche, flexible und kostengünstige Abwicklung der Entsorgungsvorgänge erschweren würde. Das zuständige Umweltministerium hätte sich nämlich auf den Standpunkt stellen können, dass nur bei Vorliegen eines solchen verbindlichen Kooperationsvertrags die zehnjährige Entsorgungssicherheit im Rechtssinne gesichert ist.

Um ein solches Zwangsregime zu verhindern, haben Landkreistag und Städtetag in der Folge ein Gegenmodell entwickelt. Dieses geht davon aus, dass die Entsorgung mineralischer Abfälle in Baden-Württemberg – jedenfalls in der rechtlich maßgeblichen Zehn-Jahres-Perspektive – problemlos über den Entsorgungsmarkt sichergestellt werden kann. Um den gesetzlich erforderlichen Nachweis zu erbringen, dass die Deponiekapazitäten tatsächlich ausreichen, genügt dem Modell zufolge ein jährliches landesweites Monitoring, in dessen Rahmen die Belastbarkeit der Marktlösung observiert wird.

Nach konstruktiven Verhandlungen konnte sich das Umweltministerium mit dem von den Kommunalen Landesverbänden vorgeschlagenen Modell einverstanden erklären. In einer gemeinsamen, an das Umweltministerium gerichteten Erklärung haben sich Landkreistag, Städtetag und Verband Region Stuttgart ausdrücklich zu dieser Lösung bekannt.

Mit dieser Herangehensweise, die entsprechend ihren drei Kernelementen als Markt-, Monitoring- und Erklärungsmodell bezeichnet wird, wurde ein erster Schritt unternommen, um die Herausforderungen anzunehmen, die sich aus den Entsorgungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger im Hinblick auf mineralische Abfälle ergeben. Der eingeschlagene Pfad ist dabei der eines kooperativen Zusammenwirkens zwischen den entsorgungspflichtigen Land- und Stadtkreisen. Denn die zehnjährige Entsorgungssicherheit wird nicht von jedem Land- und Stadtkreis für den jeweils eigenen Zuständigkeitsbereich gesondert dargestellt und belegt, sondern von allen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern gemeinsam für das ganze Land.

III. Eckpunkte eines Handlungskonzepts

Nun müssen auf den ersten Schritt weitere folgen. Denn das Markt-, Monitoring- und Erklärungsmodell entlastet die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zwar im Hinblick auf abfallrechtliche Nachweispflichten und gibt ihnen ein erstklassiges Analyseinstrument an die Hand. Es trifft aber noch keine Aussage darüber, wie die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in ihrem Pflichtenkreis konkret dazu beitragen werden, dass die Entsorgungssicherheit für mineralische Abfälle in Baden-Württemberg nachhaltig gewährleistet wird. Das Markt-, Monitoring- und Erklärungsmodell legt in diesem Zusammenhang lediglich die Methode nahe, die insoweit sinnvollerweise verfolgt werden sollte, nämlich weiterhin die des kooperativen Zusammenwirkens zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern.

Vor diesem Hintergrund besteht zwischen Landkreistag Baden-Württemberg und Städtetag Baden-Württemberg Einvernehmen über folgende Eckpunkte eines Handlungskonzepts:

1. Die Datengrundlage muss weiter verbessert werden!

Um adäquat und passgenau auf die laufenden Entwicklungen im Bereich der mineralischen Abfälle reagieren zu können, bedarf es einer möglichst verlässlichen und aussagekräftigen Datengrundlage. Im Rahmen des Markt-, Monitoring- und Erklärungsmodells sind insoweit bereits hervorragende Voraussetzungen geschaffen worden. Hieran gilt es anzuknüpfen.

So ist es zielführend, dass die kommunalen Deponiebetreiber seit 2015 – auf freiwilliger Basis und ergänzend zur amtlichen Statistik – bei Beseitigungs- und Verwertungsabfällen den baden-württembergischen Erzeugerland- oder -stadtkreis mit erfassen. Die entsprechenden Daten gehen in den Monitoringbericht im Rahmen des Markt-, Monitoring- und Erklärungsmodells ein. Dadurch erhalten sowohl die kommunalen Deponiebetreiber als auch diejenigen Land- und Stadtkreise, die ungeachtet ihrer Entsorgungspflicht über keine eigenen Deponiekapazitäten verfügen, eine zusätzliche, zentral wichtige Planungsgröße.

Vom Land erwartet die kommunale Abfallwirtschaft eine Initiative, damit auch bei der Deponierung baden-württembergischer Abfälle in anderen Bundesländern der Erzeugerland- bzw. -stadtkreis erfasst und das entsprechende Datenmaterial in Baden-Württemberg verfügbar gemacht wird. Eine entsprechende Anpassung der rechtlichen Vorgaben ist dringend erforderlich.

Das Land muss des Weiteren dafür sorgen, dass auch private Deponiebetreiber den baden-württembergischen Erzeugerland- und -stadtkreis mit erfassen und die entsprechenden Daten der gesamten Abfallwirtschaft in Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt werden.

Eine umfassende Datengrundlage ist für die Deponieplanung und – in rechtlicher Hinsicht – für die Planrechtfertigung von großer Bedeutung. Dabei geht die kommunale Abfallwirtschaft davon aus, dass die zuständigen Landesbehörden die im Rahmen des Markt-, Monitoring- und Erklärungsmodell vorgelegten Monitoringberichte als für die Planrechtfertigung ausreichende Bedarfsnachweise anerkennen.

2. Zur reibungslosen Entsorgung mineralischer Abfälle muss die kommunale Abfallwirtschaft ein belastbares Kommunikationsnetzwerk knüpfen!

Das Markt-, Monitoring- und Erklärungsmodell, das der fortlaufenden Analyse der Entsorgungssituation dient, muss in operativer Hinsicht durch ein Kommunikationsnetzwerk der kommunalen Abfallwirtschaft flankiert werden. Dieses soll gewährleisten, dass ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger, selbst wenn er über keine eigenen Deponiekapazitäten verfügt, eine entsorgungswillige Privatperson jederzeit darüber informieren kann, wo diese ihren mineralischen Abfall möglichst regional entsorgen kann. Dazu müssen routinemäßige Kontaktbeziehungen zwischen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern bestehen, mithin also ein belastbares Kommunikationsnetzwerk existieren.

Das Kommunikationsnetzwerk muss so beschaffen sein, dass Auskünfte im Hinblick auf die Deponieklassen -0.5, 0, I und II erteilt werden können, und zwar sowohl im Hinblick auf Besei-

tigungsabfälle als auch in Bezug auf solche Abfälle, die zur Verwertung auf der Deponie angenommen werden.

Bei dem Verweis auf eine bestimmte Deponie kommt es nur darauf an, dass dort tatsächlich Kapazitäten vorhanden sind. Demgegenüber bleibt der Entsorgungspreis bei der Informationsdienstleistung des verweisenden Land- oder Stadtkreises an den entsorgungswilligen Privaten außer Betracht. Der verweisende Land- oder Stadtkreis braucht mit anderen Worten nur die Entsorgungsmöglichkeit nachzuweisen. Die Entgeltthematik betrifft allein das Verhältnis zwischen entsorgungswilligem Privaten und Deponiebetreiber.

3. Die Einhaltung der Verwertungspflicht bei mineralischen Abfällen und der Vorrang der Verwertung von mineralischen Abfällen vor ihrer Beseitigung muss von der kommunalen Abfallwirtschaft nach einheitlichen Standards forciert werden!

Aufgrund ihrer Gemeinwohlverpflichtung sieht sich die kommunale Abfallwirtschaft in einer besonderen ökologischen Verantwortung. Sie will daher das Ihre dazu beitragen, dass Abfallerzeuger und -besitzer ihre mineralischen Abfälle verwerten und den Vorrang der Verwertung von Abfällen vor ihrer Beseitigung wahren. Die kommunale Abfallwirtschaft ist sich daher insbesondere darin einig, dass bei den nachstehend aufgelisteten Abfallschlüsseln – sofern sich aus § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG nichts Abweichendes ergibt – die Verwertung grundsätzlich Vorrang vor der Beseitigung hat. Ist der Verwertungsvorrang im konkreten Fall zu bejahen, darf der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, der über keine eigene Deponiekapazitäten verfügt, den entsorgungswilligen Privaten in der Regel also nur auf Verwertungsmöglichkeiten hinweisen und darf der kommunale Deponiebetreiber den Abfall allenfalls zur Verwertung annehmen. Erforderlichenfalls ist die zuständige Abfallrechtsbehörde einzuschalten.

Bei folgenden mineralischen Abfällen hat die Verwertung Vorrang vor der Beseitigung, sofern die Kriterien nach § 7 Abs. 2 bis 4 KrWG erfüllt sind und bei Verwertung auf einer Deponie diese gemäß Teil 3 DepV zulässig ist:

| Abfallschlüssel | Abfallbezeichnung |
|-----------------|--|
| | Abfälle aus Kraftwerken und anderen Verbrennungsanlagen |
| 10 01 01 | Rost- und Kesselasche, Schlacken und Kesselstaub mit Ausnahme von Kesselstaub, der unter 01 01 04 fällt |
| 10 01 15 | Rost- und Kesselasche, Schlacken und Kesselstaub aus der Abfallmitverbrennung mit Ausnahme derjenigen, die unter 10 01 14 fallen |

Abfälle vom Gießen von Eisen und Stahl

- 10 09 03 Ofenschlacke
- 10 09 06 Gießformen und -sande vor dem Gießen mit Ausnahme derjenigen, die unter 10 09 05 fallen
- 10 09 08 Gießformen und -sande nach dem Gießen mit Ausnahme derjenigen, die unter 10 09 07 fallen

Abfälle vom Gießen von Nichteisenmetallen

- 1010 03 Ofenschlacke
- 1010 06 Gießformen und -sande vor dem Gießen mit Ausnahme derjenigen, die unter 10 10 05 fallen
- 1010 08 Gießformen und -sande nach dem Gießen mit Ausnahme derjenigen, die unter 10 10 07 fallen

Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik

- 17 01 02 Beton
- 17 01 02 Ziegel
- 17 01 03 Fliesen Ziegel und Keramik
- 17 01 06* Gemische aus oder getrennte Fraktionen von Beton, Ziegeln, Fliesen und Keramik, die gefährliche Stoffe enthalten
- 17 01 07 Gemische aus Beton, Ziegeln, Fliesen und Keramik mit Ausnahme derjenigen, die unter 17 01 06 fallen
Bitumengemische, Kohleteer und teerhaltige Produkte
- 17 03 01* kohleteerhaltige Bitumengemische
- 17 03 02 Bitumengemische mit Ausnahme derjenigen, die unter 17 03 01 fallen
- 17 03 03* Kohleteer und teerhaltige Produkte

Boden (einschließlich Aushub von verunreinigten Standorten), Steine und Baggergut

- 17 05 03* Boden und Steine, die gefährliche Stoffe enthalten
- 17 05 04 Boden und Steine mit Ausnahme derjenigen, die unter 17 05 03 fallen
- 17 05 07* Gleisschotter, der gefährliche Stoffe enthält
- 17 05 08 Gleisschotter mit Ausnahme desjenigen, der unter 17 05 07 fällt
Abfälle aus der Verbrennung oder Pyrolyse von Abfällen
- 19 01 12 Rost- und Kesselasche sowie Schlacken mit Ausnahme derjenigen, die unter 19 01 11 fallen
- 19 01 19 Sande aus der Wirbelschichtfeuerung
- 20 02 02 Boden und Steine

Eine Abweichung von der in § 7 Abs. 2 Satz 1 KrWG formulierten Verwertungsverpflichtung ist vom Abfallerzeuger grundsätzlich schriftlich zu begründen.

4. Die Eckpunkte eines Handlungskonzepts der kommunalen Abfallwirtschaft zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit für mineralische Abfälle müssen fortlaufend, das nächste Mal in einem Jahr, fortgeschrieben werden!

Angesichts der fachlichen und politischen Komplexität der Thematik kann die kommunale Abfallwirtschaft die Herausforderungen, die sich im Zusammenhang mit der Entsorgung mineralischer Abfälle für sie ergeben, nur schrittweise bewältigen. Dabei müssen die einzelnen Schritte allerdings aufeinander aufbauen und darf der Prozess nicht erlahmen. Dazu sind die Herausforderungen, die sich für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger insoweit stellen, zu groß!

Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass das kooperative Zusammenwirken der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, das beim Nachweis der Entsorgungssicherheit bestens funktioniert, sich nun auch im Operativen bewährt, nämlich beim Kommunikationsnetzwerk und bei der Forcierung des Verwertungsvorrangs. Nach Ablauf eines Jahres wird demzufolge zu prüfen sein, ob nachgesteuert werden muss. Dies könnte etwa in der Weise geschehen, dass für zwei bis drei Großregionen im Land jeweils eine Clearing-Stelle der kommunalen Abfallwirtschaft eingerichtet wird, die bei Problemfällen in Aktion tritt – sei es, weil entsorgungswilligen Privaten keine Entsorgungsmöglichkeit nachgewiesen werden kann, sei es, weil Dissens über die Umsetzung des Verwertungsvorrangs besteht.

Des Weiteren wird genau zu beobachten sein, wie sich die Deponiekapazitäten entwickeln und ob in den Regionen, in denen Engpässe drohen, ausreichende Initiativen zur gegebenenfalls interkommunalen Bereitstellung von Deponieraum ergriffen werden. Sollte dies nicht oder in nur unzureichendem Maße der Fall sein, wird noch intensiver über die Möglichkeiten regionaler Verbundbildung bzw. regionaler Partnerschaften nachzudenken sein. Unter Umständen wird dann auch weitere Expertise herangezogen werden müssen, um zu klären, wie das kooperative Zusammenwirken der kommunalen Abfallwirtschaft gestaltet werden kann, damit die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ihre Entsorgungspflichten im Hinblick auf mineralische Abfälle dauerhaft erfüllen können.