INFRANEU

Peter von Dierkes • Dieter Flämig

Wege zur Gestaltung nachhaltiger Entsorgungswirtschaft

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Wege zur Gestaltung nachhaltiger Entsorgungssicherheit /
Peter von Dierkes; Dieter Flämig
– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2001
(Technik, Wirtschaft, Umweltschutz)
ISBN 3-935317-04-2

ISBN 3-935317-04-2 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Dr. Peter von Dierkes, Dr. Dieter Flämig
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2001
Redaktion: Professor Dr. Karl J. Thomé-Kozmiensky
Erfassung und Layout: Petra Dittmann und Birgit Zellmer
Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe Manz und Mühlthaler GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB, Bezug genommen oder aus ihnen zitiert werden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.

Der Entsorgungsraum Brandenburg und Berlin – Kooperation statt Konfrontation –

Der INFRANEU-Hauptverband hat gemeinsam mit den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) und der Rethmann Entsorgungswirtschaft GmbH im November 2000 Experten aus der Brandenburger und Berliner Umgebung zur zweiten Fachtagung *Entsorgungsraum Brandenburg – Berlin* eingeladen. Die überaus positive Resonanz auf die Veröffentlichung der Diskussionsbeiträge der vorhergehenden Veranstaltung zu diesem Themenkomplex war Anlass, auch die Beiträge dieser Fachtagung zu dokumentieren.

Kooperation statt Konfrontation im Sinne von *Wege zur Gestaltung nachhaltiger Entsorgungssicherheit* war der Leitgedanke dieser Zusammenkunft ausgewiesener Experten.

Die Region Berlin-Brandenburg ist auch aus entsorgungspolitischen Gründen in einem immer intensiver zusammenwachsenden Europa gefordert, sich zugunsten eines starken wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandortes zusammenzufinden. Mehr denn je sind deshalb Entschlossenheit und innovative, strategische Ansätze gefordert, um dieses wichtige Ziel so rasch wie möglich zu erreichen.

Ein Beharren im Partikularismus und im Kirchturmdenken würde der angestrebten regionalen Leistungsfähigkeit schaden. Nur die Fusion beider Bundesländer schafft die notwendige wirtschaftliche Stabilität und eine beständige Grundlage für gemeinsame und nachhaltige abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen. Dadurch wird dem Bereich der abfallwirtschaftlichen Infrastruktur ein erweiterter Gestaltungsspielraum geschaffen, einheitliche und abgestimmte Prozesse in Gang zu setzen, die zu deutlichen Kostensenkungen und Effizienzsteigerungen führen werden.

Die europäische und die nationale Rechtssetzung unterstützen diesen Prozess jedoch zzt. noch nicht ausreichend. Eine Aufrechterhaltung der hohen deutschen Umweltstandards auf EU-Ebene ist umstritten. Zudem fehlt es an einer praxisnahen und verbindlichen Konkretisierung des Abfallbegriffs. Abfall wird stattdessen als Ware verstanden und sein Schadstoffgehalt (bewusst?) ignoriert. Die Gesetz- und Verordnungsgeber in Brüssel und Berlin sind deshalb aufgefordert, die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen Kreislauf- und Abfallwirtschaft stattfinden soll, ausgewogen zu fixieren und die wesentlichen Elemente – etwa die Anforderungen an die Verwertung – so festzulegen, dass langfristig angelegte und solide abfallwirtschaftliche Strukturen begünstigt werden. Das würde zu Planungs- und Investitionssicherheit führen, die alle brauchen – kommunale wie private Unternehmen.

Es gilt, die in der Praxis gewonnenen Erfahrungen in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen. Eine Fachtagung – so wie diese, mit Experten aus der Praxis – kann helfen, Meinungen zu bilden und die Sensibilität zugunsten übergreifender abfallwirtschaftlicher Ansätze zu erhöhen. INFRANEU hat sich eine solide Transmitterfunktion zur Aufgabe gemacht. Wir wollen in diesem Sinne eine Plattform für die Praxis bieten und infrastruktur-politischer Nukleus sein.

Dr. Peter von Dierkes *Dr. Dieter Flämig*

Inhaltsverzeichnis

I Berlin und Brandenburg – Zwei Bundesländer – ein Entsorgungsraum

Die Abfallwirtschaftsplanung des Landes Berlin – Vorstellungen zur Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg -
Manfred Breitenkamp 7

Abfallwirtschaftsplanung des Landes Brandenburg – Rahmenbedingungen zur Förderung kommunaler Kooperationen –
Rudolf Renz 19

II Rechtliche Rahmenbedingungen – aktuell

Neuregelungen im Europäischen Abfallrecht und ihre Umsetzung in nationales Recht
Uwe Gräfer 29

Neuregelungen im bundesdeutschen Abfallrecht – aktueller Stand und Planung zur Umsetzung –
Marion Caspers-Merk 43

III Entsorgungssicherheit versus Planungssicherheit – Beispielhafte Lösungswege

Mechanisch-biologische Verfahren zur Behandlung von Siedlungsabfällen
Karl J. Thomé-Kozmiensky 49

Strategien zur Restabfallentsorgung in der Region Spree-Neiße
Wolfgang Thamke 79

Abfallbehandlungskonzept der Stadt Dresden – BMA und stofflich-energetische Verwertung –
Burghart Hentschel 87

IV Chancen durch Deregulierung ?!

Wirtschaftliche Perspektiven der Abfallwirtschaft aus der Sicht eines Zweckverbandes
Georg Körner 97

Strategien zur Entwicklung eines kommunalen Unternehmens zum Partner im freien Wettbewerb
Peter von Dierkes 103

Kommunale Kooperation als Chance für wirtschaftliche Entsorgungslösungen am Beispiel der RMA Rhein-Main Abfall GmbH
Otto Wanieck 111

Kommunale und unternehmerische Zielsysteme und deren Umsetzung in strategische Konzepte
Heiz-Georg Baum 131

Gesellschaftsformen zur Privatisierung – Vor- und Nachteile für kommunale Unternehmen –
Hans-Martin Dittmann 147

Künftige Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft – Positionen des Landkreistages
Steffen Iwers 161

Autorenverzeichnis 169

Teilnehmerverzeichnis 171

Schlagwortverzeichnis 175

Inserentenverzeichnis 177

Die Abfallwirtschaftsplanung des Landes Berlin – Vorstellungen zur Kooperation zwischen Berlin und Brandenburg –

Manfred Breitenkamp

Die Abfallwirtschaftsplanung der Länder wird formalrechtlich durch § 29 KrW-/AbfG bestimmt. Hier wird neben der Auferlegung einer allgemeinen Pflicht der Länder, für ihren Bereich Abfallwirtschaftspläne nach überörtlichen Gesichtspunkten zu erstellen, in § 29 Abs. 6 ausdrücklich die Abstimmung der Nachbarländer insbesondere bei landesübergreifender Entsorgung verlangt.

Diese rechtlich gebotene Abstimmung beschreibt gleichwohl nur den formalen Rahmen der Abfallwirtschaftsplanung des Landes Berlin mit dem Land Brandenburg. Es steht außer Frage, dass das Land Berlin insbesondere auch wegen seiner spezifischen räumlichen Situation als dicht besiedelter Ballungsraum nicht in der Lage ist, die Abfallentsorgung vollständig im eigenen Land vorzunehmen. Zudem befindet sich Berlin inmitten des Landes Brandenburg mit entsprechend engen räumlichen Verflechtungen, die nahezu alle Lebensbereiche betreffen, wie Wohnen und Arbeiten, Erholung, soziale Infrastruktur, Verkehr und natürlich den Umweltbereich, hier insbesondere auch die Abfallwirtschaft.

Diese Situation hat bereits kurz nach der Wende zu Kooperationsbemühungen in der Abfallentsorgung der beiden Bundesländer geführt, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Berliner Abfälle – aus Ost- und West-Berlin – seit Jahrzehnten auf Brandenburger Deponien abgelagert wurden. Heute resultiert daraus das nicht unerhebliche Problem der Altdeponien – kein dankbares Thema für eine länderübergreifende Kooperation.

In den Gesprächen der obersten Abfallwirtschaftsbehörden beider Länder wurde bereits Anfang der 90er Jahre Übereinstimmung darüber erzielt, dass

1. jede Abfallentsorgung zunächst vom Territorialprinzip ausgeht,
2. das Land Brandenburg Berliner Abfälle erst nach Reduzierung und – soweit möglich – Vorbehandlung übernimmt, und
3. die Restabfälle aus Berlin prinzipiell schienengebunden oder auf dem Wasserweg in das Land Brandenburg transportiert werden.

Da das Land Berlin innerhalb seiner Landesgrenzen nicht über eigene Deponien verfügt, hat sich das Land Brandenburg bereit erklärt, im Land Berlin anfallende Abfälle zur Beseitigung auf im Land Brandenburg gelegenen Deponien abzulagern.

Diese Übereinkünfte bezeichnen auch heute noch die wesentlichen Rahmenbedingungen bzw. Eckpunkte der Abfallwirtschaftsplanung des Landes Berlin.

Hingegen haben sich in den vergangenen fünf bis zehn Jahren andere, vor allem rechtliche, aber auch wirtschaftliche und demographische Änderungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf die Abfallwirtschaftsplanung des Landes hatten. Sie äußern sich im Wesentlichen durch rückläufige Abfallmengen und ein steigendes Wertstoffaufkommen im Bereich der Siedlungsabfälle.

Abfallwirtschaftsplanung – Siedlungsabfall

In Berlin hat sich die zur Beseitigung anfallende Menge an Siedlungsabfällen von 1992 2.352.000 t auf 1999 1.270.000 t verringert. Dies bedeutet eine Reduzierung um etwa 46 % innerhalb von sieben Jahren. Die Verwertungsquote ist im gleichen Zeitraum von etwa 10 % 1992 auf etwa 33 % 1999 gestiegen und hat sich damit verdreifacht. Diese Entwicklung ist vornehmlich auf die verstärkten Anstrengungen zur Vermeidung und Verwertung zurückzuführen.

Im Abfallentsorgungsplan Berlin des Jahres 1995 waren auf Grund der damaligen Datenlage von 1992 neben der bestehenden Müllverbrennungsanlage Ruhleben drei weitere Restmüllverbrennungsanlagen mit einer Gesamtkapazität von etwa 850.000 t/a geplant. Die Anlagen sollten auf den Standorten Gradestraße (Bezirk Neukölln), Klingenberg (Bezirk Lichtenberg) und Lindenhof (Bezirk Pankow) errichtet werden.

Wir sind heute, anders als andere Bundesländer bzw. Kommunen, in der glücklichen Situation, dass diese Anlagen bisher nicht realisiert wurden. Während in anderen Kommunen auf der Grundlage der TA Siedlungsabfall die Verbrennungskapazitäten zügig ausgebaut wurden, hat das Abgeordnetenhaus die Überarbeitung des Abfallwirtschaftsplans in Begleitung eines Mediationsverfahrens beschlossen. In dieser Phase wurde die sich 1996 erst andeutende Veränderung auf dem Abfallmarkt, die sich insbesondere durch die Umsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ergab, erst statistisch sichtbar. Für Berlin bedeutete dies eine

rückläufige Entwicklung der Abfälle zur Beseitigung, die vor allem von einem erheblichen Rückgang des Gewerbeabfalls geprägt war.

Im Land Berlin fielen 1999 insgesamt 1.906.000 t Siedlungsabfälle (Bruttomenge) zur Entsorgung an (Bild 1). Dies entspricht einer einwohnerspezifischen Menge von 558,2 kg/E•a. Rund ein Drittel der angefallenen Siedlungsabfälle (636.000 t) wurde einer Verwertung zugeführt, während 1.270.000 t zu beseitigen waren.

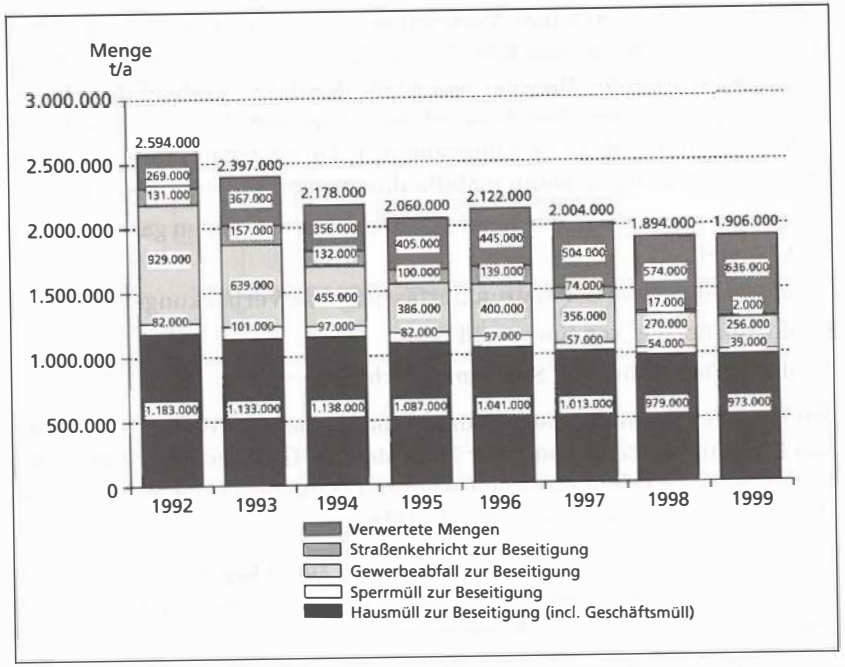


Bild 1: Entwicklung der Siedlungsabfälle zur Beseitigung und Verwertung 1992 - 1999

Die verwerteten Abfälle aus Haushalten wurden vornehmlich über die Bereitstellung von Recyclingcontainern im öffentlichen Straßenland (Bringsystem) oder über Behälter am Grundstück (Holsystem) getrennt erfasst. Es wurden die Abfallfraktionen Papier/Pappe/Karton, Glas und Leichtverpackungen über die *Duale System Deutschland (DSD)*, aber auch Bioabfall aus der getrennten Bioabfallsammlung der BSR sowie Altbatterien und Alttextilien verwertet. Mit der flächendeckenden Einführung der Biotonne, die 1996 begann, konnten kontinuierliche Steigerungen in der Bioabfallsammlung erzielt werden: Inzwischen sind etwa

3. die BEWAG-Heizkraftwerke und
4. das SVZ Schwarze Pumpe.

Zur Gewährleistung der Entsorgungssicherheit bis zum Jahr 2010 ist bisher noch keine endgültige Entscheidung über das weitere Entsorgungskonzept gefallen. In den nächsten Wochen und Monaten geht es darum, ein möglichst flexibles Restabfallbehandlungskonzept zu entwickeln, welches in der Lage sein muss, die Abfallmengen auch über die Kapazitätsgrenze der Müllverbrennungsanlage (MVA) Ruhleben hinaus sicher zu entsorgen, ohne dabei kostenintensive Überkapazitäten vorzuhalten.

Zur Entwicklung der weiteren Strategie bis zum Jahr 2010 werden zurzeit verschiedene Varianten gemeinsam mit den Berliner Stadtreinigungsbetrieben (BSR) geprüft. Wir gehen davon aus, dass die MVA Ruhleben spätestens im Jahr 2005 ihre volle Auslastungskapazität erreichen wird. Dadurch werden bei annähernd gleich bleibendem Heizwert der Restabfälle in dieser Anlage etwa 520.000 t pro Jahr thermisch behandelt werden können. Für den verbleibenden Rest von etwa 460.000 t pro Jahr werden verschiedene Varianten geprüft, wobei besonderer Wert auf die Flexibilität gelegt wird. Hier geht es um die größtmögliche Entsorgungssicherheit, ohne dabei wichtige Aspekte der Umwelt- und Sozialverträglichkeit und der Entsorgungsentgelte außer Acht zu lassen.

Durch die Kursänderung in der Bundesumweltpolitik, die biologisch-mechanische Anlagen nun grundsätzlich nicht mehr als Behandlungsweg ausschließt, sind die abfallwirtschaftlichen Planungen der Länder Brandenburg und Berlin leichter koordinierbar. In der Vergangenheit war die abfallwirtschaftliche Planung für Siedlungsabfälle eher durch eine jeweils getrennte Vorgehensweise gekennzeichnet. Anders ist die Situation bei den Bau- und Sonderabfällen.

Abfallwirtschaftsplanung - Bauabfall

Um die weitaus größeren Mengen im Bauabfallbereich einer möglichst geordneten und umweltverträglichen Entsorgung zuzuführen, haben sich beide Länder um ein abgestimmtes Vorgehen bei der Umsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes insbesondere in Bezug auf eine einheitliche Abgrenzung der Abfälle zur Beseitigung und zur Verwertung bemüht.

Mit der Anfang 1998 geschlossenen *Umweltvereinbarung zur Verwertung von Bauabfällen unter besonderer Berücksichtigung gemischter Bau- und*

Abbruchabfälle der obersten Landesabfallbehörden der Länder Brandenburg und Berlin sowie der Industrie- und Handelskammern beider Länder, der Entsorgergemeinschaften und Bauwirtschaftsverbände ist ein wichtiger Schritt im Hinblick auf eine Vereinheitlichung und Verbessung der Verwertung von Bauabfällen erzielt worden. Wesentliche Punkte des Abkommens sind die Selbstverpflichtung der beteiligten Bauabfall- und Recyclingunternehmen zum Vorrang der Getrennthaltung der Abfälle an der Baustelle sowie die Sortierung in geeigneten Anlagen. Insbesondere sollen Bau- und Abbruchabfälle primär einer ordnungsgemäßen Verwertung zugeführt werden, um so wertvollen Deponieraum zu schonen.

Der Abfallwirtschaftsplan – Teilplan Bauabfall wurde im Mai 1999 veröffentlicht; er umfasst ebenfalls einen Planungszeitraum bis zum Jahr 2010. Ausgehend von der aktuellen Mengenerhebung und Ableitung der künftigen Aufkommensentwicklung der einzelnen Bauabfallarten unter Berücksichtigung direkter und indirekter Rahmenbedingungen wurde das vorhandene sowie das zur Verwertung und Beseitigung der Abfälle erforderliche Anlagenpotenzial beurteilt. Dabei konnte festgestellt werden, dass für die Verwertung und Beseitigung von Bauabfällen ausreichend Kapazitäten zur Verfügung stehen.

Die Bauabfälle stellen mit über 80 % – entsprechend etwa 6 Mio. t 1999 – den weitaus größten Anteil am Abfallaufkommen Berlins dar (Tabelle 1). Dieses hohe Bauabfallaufkommen resultiert insbesondere aus den intensiven Neubauinvestitionen der letzten Jahre sowie verstärkten Infrastrukturmaßnahmen im Bereich des Verkehrsbaus.

Auch beim Bauabfallaufkommen haben wir in den vergangenen Jahren erhebliche Rückgänge zu verzeichnen. Während 1997 – das Bezugsjahr des Abfallwirtschaftsplans – noch etwa 14,6 Mio. t nicht besonders überwachungsbedürftige Bauabfälle anfielen, zeigt die Entwicklung bis 1999 eine drastische Reduzierung um mehr als 50 % auf etwa 6 Mio. t. Die Ursachen hierfür liegen im stark reduzierten Wohnungsneubau auf Grund auslaufender Förderung zum Jahresende 1997 sowie in der Fertigstellung von verschiedenen Sonderbaumaßnahmen am Potsdamer Platz und im Regierungsviertel.

Jährlich fallen in Berlin etwa 250.000 t so genannte Bausonderabfälle, das heißt mit anorganischen bzw. organischen Schadstoffen belastete Bauabfälle, an. Diese können zum größten Teil in den vorhandenen chemisch-physikalischen bzw. biologischen Bodenreinigungsanlagen in Berlin gereinigt werden. Die bestehenden Anlagen decken den Bedarf auch künftig ab.