

Vereinbarkeit von Daseinsvorsorge, Vergaberecht und Gebührenstabilität in der Praxis

Manfred Becker

1.	Die Situation	127
2.	Daseinsvorsorge und Entsorgungssicherheit	129
3.	Wettbewerb als Allheilmittel	131
4.	Liberalisierung versus Reglementierung	132
5.	Planwirtschaft – Beispielland Nordrhein-Westfalen?	133
6.	Fazit und Empfehlung	138
7.	Quellennachweis	140

Der Beitrag widmet sich aus der Sicht des Betreibers einer in kommunalem Eigentum stehenden Abfallverwertungsanlage den folgenden Fragen:

Wie wird zukünftig Entsorgungssicherheit als Bestandteil staatlich zu erbringender Daseinsvorsorge in einem zunehmend vom Wettbewerbsgedanken bestimmten System gewährleistet?

Wie viel Liberalisierung braucht und wie viel verkraftet die Abfallwirtschaft?

Welche Chancen und Risiken bergen die Vorschläge/Forderungen des Landesumweltministeriums Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der Erstellung eines neuen Landesabfallwirtschaftsplans?

Im Fazit erfolgen erste Anregungen für die Zukunft.

1. Die Situation

Die Betreiber thermischer Abfallbehandlungsanlagen stehen vor einer Zerreißprobe.

In Nordrhein-Westfalen hat sie bereits begonnen. In Diskussionen und Fachbeiträgen ist von vielen Aspekten zu hören. Da geht es um eine ganze Fülle von Begriffen, die zu Worthülsen zu verkommen drohen. Die Rufe nach Liberalisierung und Wettbewerb werden immer lauter und kommunale Entscheidungsträger streben zunehmend nach einer möglichst billigen Siedlungsabfallentsorgung.



Bild 1:

Babylon der Abfallwirtschaft

Nüchtern betrachtet, werden all diese Themen inzwischen erfasst von einem sich immer schneller drehenden Strudel, angetrieben durch einen scheinbar existierenden Markt und eine um sich greifende *Geiz ist geil*-Mentalität.

Kommunen, die bislang nicht in eigene Entsorgungsanlagen investiert haben und deren bestehende Entsorgungsverträge auslaufen, schreiben die Entsorgung ihrer Siedlungsabfälle aus, in der bereits im Vorfeld formulierten Erwartung deutlich niedrigerer Verbrennungspreise. Sie orientieren sich dabei eindeutig an den derzeitigen Preisen für die Gewerbeabfallentsorgung. Einige Ausschreibungsergebnisse in Nordrhein-Westfalen geben ihnen da auch Recht. Vermischt werden die Kosten für eine langfristig gesicherte Siedlungsabfallentsorgung mit den Preisen einer sehr volatilen, keinesfalls gesicherten Gewerbeabfallentsorgung, die unter völlig anderen Bedingungen entstehen und denen auch durchaus eine andere Dienstleistung gegenübersteht.

An dieser Stelle soll nicht darüber philosophiert werden, warum das so ist und eigentlich nicht sein sollte. Dies mündet schnell in einer Diskussion privat versus kommunal, wie sie in der üblicherweise geführten Art und Weise hier weder gewünscht ist noch der Intention des Beitrags entsprechen würde.

Der zu beobachtende Prozess ist offensichtlich zum größten Teil irreversibel. Deshalb müssen wir als Anlagenbetreiber uns unweigerlich darauf einstellen. Die auf den Fundamenten der Daseinsvorsorge und der Notwendigkeit zur Gewährleistung langfristiger Entsorgungssicherheit getätigten Investitionen müssen grundsätzlich überdacht und die jeweilige Unternehmensstrategie der sich ändernden Situation angepasst werden.

Aus der einst sehr stabilen Situation erwächst insbesondere für kommunal getragene Abfallverwertungsanlagen und Müllheizkraftwerke ein mehrfaches Dilemma:

Einerseits sollen sie jederzeitige Entsorgungssicherheit auf höchstem ökologischem Niveau garantieren, gleichzeitig aber den sinkenden Siedlungsabfallmengen durch (*freiwilligen*) Kapazitätsrückbau und mehr Wettbewerb Rechnung tragen. Andererseits ist ihr Beitrag zur Energieversorgung, zum Klimaschutz und zur Ressourcenschonung gefordert und vielerorts unverzichtbar. Nicht zuletzt haben aber die Eigentümer vor dem Hintergrund äußerst klammer öffentlicher Kassen natürlich auch eine berechtigte Gewinnerwartung an ihre Anlagen.

Kurzum: Die Situation in der energetischen Abfallverwertung spitzt sich in einigen Teilen Deutschlands drastisch zu. Schon werden Rufe laut: *Das brauchen wir nicht mehr*.

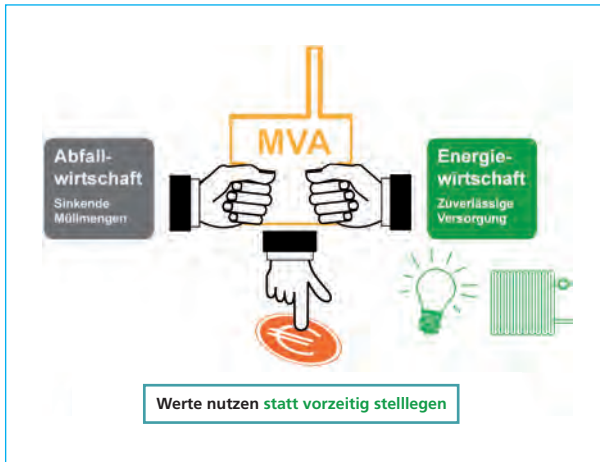


Bild 2:

Betrieb von MVA – eine Zerreißprobe

Mit Blick auf die vom Landesumweltministerium Nordrhein-Westfalen konkret geforderten *freiwilligen* Kapazitätsreduktionen ist provokant zu konstatieren:

Es ist fünf vor zwölf – oder schon später?

2. Daseinsvorsorge und Entsorgungssicherheit

In der an Schärfe zunehmenden Diskussion um Forderungen zur weiteren Liberalisierung der Abfallwirtschaft und mehr Wettbewerb kristallisieren sich immer wieder die Daseinsvorsorge und die Entsorgungssicherheit als stark polarisierende Aspekte heraus. Von den Einen zur Begründung für das Festhalten an liebgewordenen Gewohnheiten bemüht, werden sie andererseits als antiquiert und überflüssig abgetan. Meine These: Zu einem gewissen Grad haben beide Argumentationslinien ihre Berechtigung. Ein Widerspruch? Nein. Vielmehr der klare Beweis für Handlungsbedarf:

Daseinsvorsorge – Eine Aufgabe von gestern?

Was ist das überhaupt?

Die *Vorsorge* um *Dasein* zu können?

Oder *dazusein* um *Vorsorge* zu treffen?

Und wenn ja: Für wen oder was?

Unter vielen zu findenden Definitionen hilft möglicherweise die Folgende:

Daseinsvorsorge ... in Deutschland, ein verwaltungsrechtlicher Begriff, ... umschreibt die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der für ein menschliches Dasein als notwendig erachteten Güter und Leistungen – die so genannte Grundversorgung. Dazu zählt als Teil der Leistungsverwaltung die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen für die Allgemeinheit, also Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung,

Abfallabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe, Bäder usw. (Infrastruktur). Dabei handelt es sich größtenteils um Betätigungen, die ... von kommunalwirtschaftlichen Betrieben wahrgenommen werden... [1]

Vor dem Hintergrund dieser Definition und den Erfahrungen aus der Praxis im Bereich der Abfallentsorgung ist festzustellen:

- In Zeiten zunehmender Urbanisierung, Spezialisierung und des *Verbrauchs* von Umwelt ist Daseinsvorsorge wichtiger denn je.
- Daseinsvorsorge bedeutet demnach zwingend aber auch, dass Daseinsvorsorgegarantierende Institutionen und Unternehmen ebenso für das eigene Dasein Vorsorge treffen müssen.

Der Frage, wie und von wem die Daseinsvorsorge zu gewährleisten ist, widmen wir uns später.

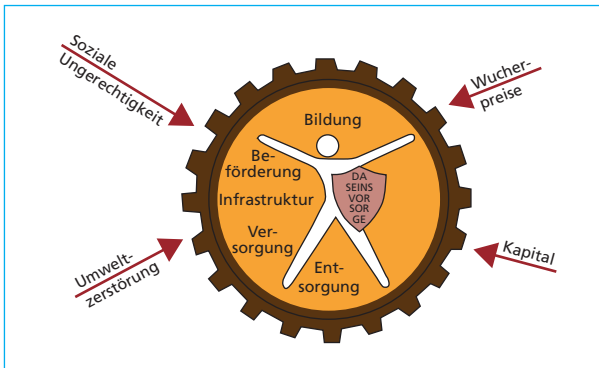


Bild 3:

Daseinsvorsorge – Was ist das?

Entsorgungssicherheit – Bestandteil der Daseinsvorsorge

Die Sicherstellung einer **jederzeit ökologisch** möglichst belastungsarmen Entsorgung der Hinterlassenschaften unseres Konsums ist nach wie vor unbestreitbarer Bestandteil der Daseinsvorsorge. Unbestreitbar u. a. auch, weil diese Dienstleistung für ausnahmslos alle Mitglieder unserer Gesellschaft jetzt und in absehbarer Zukunft zu erbringen ist – und zwar unabhängig davon, ob sich das einzelne Individuum diese Dienstleistung nun leisten kann oder nicht. Deshalb wurden und werden die dafür notwendigen Dienstleistungen überwiegend gebührenbasiert – also nach dem Solidarprinzip und auf dem Verordnungswege – finanziert. Dies verleitet einerseits zu der Annahme, die Gewährleistung von Entsorgungssicherheit im Zuge der Daseinsvorsorge sei allein Aufgabe der öffentlichen Hand. Also scheinbar alles klar? Vor Zwanzig Jahren schon – heute nicht mehr.

Die Anfang der Neunziger in die Wege geleitete Diversifizierung der Abfälle hat in Verbindung mit Abfallvermeidungsstrategien und demografischer Entwicklung zu massiven Veränderungen der Stoffströme geführt. Ob diese so richtig sind und zum gewünschten Ziel führen oder nicht, steht im Grunde nicht mehr zur Debatte. Vielmehr sind sie als Ergebnis einer Entwicklung zu realisieren, der es sich zu stellen gilt.

Offensichtlich ist, dass sich die aus der Daseinsvorsorge und der Gewährleistung von Entsorgungssicherheit ergebenden Anforderungen an öffentliche Verwaltung und Unternehmen gleichermaßen stark verändert haben und auch weiter verändern werden. Investitionsentscheidungen, die vor Zwanzig Jahren und mehr auf dieser Grundlage getroffen wurden, müssen also heute neu betrachtet werden.

Bedeutet dies aber zwangsweise Kapazitätsreduktionen? Meines Erachtens nicht.

Werden es Markt und Wettbewerb richten? Meines Erachtens ebenfalls nicht.

3. Wettbewerb als Allheilmittel

Wettbewerb ist unumstritten der Weg des Fortschritts. Dies gilt auch für die Abfallwirtschaft.

Und das aus dem Munde des Vertreters eines kommunalen Unternehmens? Aber selbstverständlich.

Der an dieser Stelle drohenden Gefahr der Polarisierung zwischen *Privat vor Staat* und *Rekommunalisierung* möchte ich klar entgegenwirken. Diese Diskussion ist kraftraubend und behindert die Weiterentwicklung. Sie erinnert an die Krawattenmode: vorgestern noch breit, gestern ganz schmal, heute wieder breiter. Alles kommt irgendwann wieder, es sei denn, man entscheidet sich für Sakko und T-Shirt, dann wird die Krawatte überflüssig.

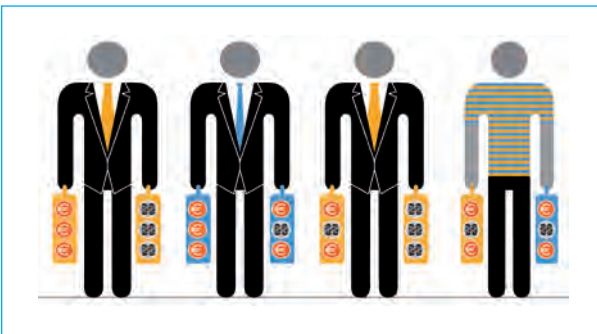


Bild 4:

Privat oder Kommunal – eine Frage der Mode?

Soll heißen: Neue Strukturen sind gefordert. Sie sind mit Bedacht zu entwickeln und umzusetzen. Wettbewerb und Markt-Liberalisierung sind wichtig, dürfen aber weder sich selbst überlassen bleiben, noch zu sehr reglementiert werden, wie die Entwicklungen im Energiemarkt (speziell der Stromversorgung) aktuell eindrucksvoll belegen. Sie zeigen, dass die Liberalisierung von Märkten einhergehend mit zunehmendem Wettbewerb durchaus einer gewissen Steuerung, der Vorgabe von flankierenden Rahmenbedingungen bedarf. Sie zeigt aber ebenso, dass staatliche Eingriffe – sei es durch gesetzliche Beschränkungen oder Subventionierungen als Anreizmodelle – mit äußerster Vorsicht einzusetzen sind und bisweilen schnell zu einer Fehlentwicklung führen können.

Klar ist: Auch und gerade die kommunalen Abfallverwertungsanlagen müssen sich den Forderungen der Kunden noch stärker anpassen – sei dies der Gewerbekunde oder die Kommune mit ihren Siedlungsabfällen. Dieser Aufgabe stellen wir in Bonn uns seit Jahren. Doch: Darf der Kunde alles fordern? Geht es nur noch um den Euro? Nein. Zu berücksichtigen ist dabei auch, wer mit wem in Wettbewerb um welche Dienstleistung tritt und wer die Spielregeln dieses Wettbewerbs vorgibt.

4. Liberalisierung versus Reglementierung

Insofern ist bei der Forderung nach bzw. Befürwortung von Wettbewerb durchaus zu differenzieren zwischen den Märkten und den faktisch unterschiedlichen Anforderungen der jeweiligen Marktteilnehmer. In der Tat ist nämlich der Euro nicht alles. Eine besondere Herausforderung wird es zukünftig sein, all diese Ansprüche in die Formulierung von Ausschreibungen und die Bewertung der anschließend eingehenden Angebote einfließen zu lassen.

Mehr noch ist aber zu fordern, dass Behörden und Politik in ihrem Handeln und Reglementieren gleichermaßen mit diesen Entwicklungen Schritt halten. Zum Beispiel bei bisweilen mit dem einzelnen Anlagenbetreiber aus der jeweiligen Behördensicht heraus sehr fachisoliert geführten Diskussionen. Zur Erläuterung seien hier widerstrebende Anforderungen aus einigen Rechtsgebieten angeführt, deren Synchronisation innerhalb eines kommunalen Unternehmens bisweilen deshalb unmöglich wird, weil Fragen der Wirtschaftlichkeit und der unternehmerischen Existenzgrundlage sowie deren Sicherung – also berechnete Eigentümerinteressen – nahezu vollständig ausgeklammert werden:

- Das Kommunalrecht und die immer wieder losgelöst betrachtete Frage der öffentlichen Zweckbestimmung kommunaler Unternehmen;

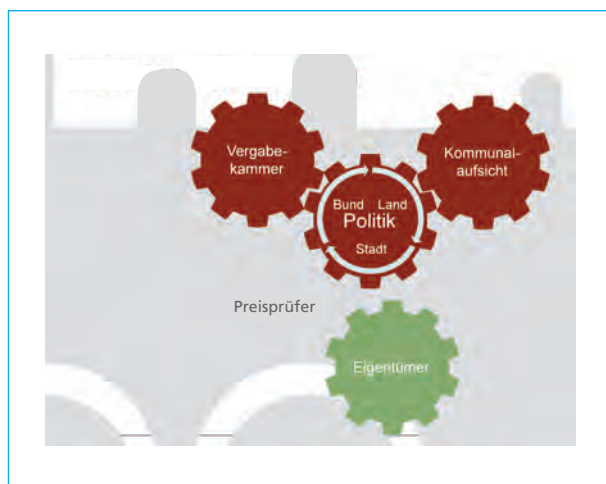


Bild 5:

Verzahnung verschiedenster Interessen

- Das öffentliche Preisrecht und die daraus resultierenden Anforderungen an die Verbrennungspreiskalkulation, die darauf aufbauende Gebührenkalkulation und die Konsequenzen für Gebührenstabilität und Transparenz;
- Das Vergaberecht mit Forderungen nach Ausschreibungspflicht, kommunaler Beherrschung, Drittgeschäft-Beschränkung.
- Politik vertritt – auch auf Landesebene – unterschiedliche wenn nicht gar widersprüchliche Zielsetzungen. Im Grunde eine Normalität. Allerdings nicht, wenn es dabei um Vorgaben an Kommunen und kommunale Unternehmen geht. Selbst auf Landesebene passen z.B. der Entwurf des Landesentwicklungsplans (LEP), einige Aspekte des LAP und der kürzlich veröffentlichte Umweltbericht nicht in allen Punkten stimmig zueinander – und zwar insbesondere die Abfallwirtschaft betreffend. Der resultierende Spagat führt zunehmend zu Instabilitäten.

Diese Aufzählung ließe sich durchaus noch erweitern. Ziel der Darstellung ist aber nicht Vollständigkeit, sondern Reflexion der unterschiedlichen Welten, in denen sich Politik, Behördenvertreter und die kommunalen Anlagenbetreiber bewegen. Aus der Sicht des Praktikers eines kommunalen Unternehmens entsteht da schon der Eindruck, man sei der einzige Grenzgänger zwischen diesen Welten, quasi die eierlegende Wollmilchsau, die allen gleichermaßen gerecht werden soll.

Im Ergebnis behindert dies den mindestens kostendeckenden Betrieb kommunaler Investitionen, durchaus wünschenswerte PPP-Modelle sind nicht umsetzbar. Statt Public-Private-Partnership scheint eher *Politik-Planwirtschaft-Praxisfrust* angesagt zu sein.

Das angestoßene Pendel droht zu weit auszuschlagen: Wenn einerseits Liberalisierung und Wettbewerb gefordert werden, die kommunalen Unternehmen aber andererseits nicht nach den Spielregeln besagten Wettbewerbs agieren können respektive dürfen, droht letztendlich der Ausverkauf kommunaler Anlagen und somit die Totalprivatisierung. Ist es das, was gewollt ist? Kann so Entsorgungssicherheit auf höchstmöglichem ökologischem Niveau auch langfristig in die Zukunft für jeden Bürger bezahlbar garantiert werden?

5. Planwirtschaft – Beispielland Nordrhein-Westfalen?

Diese Fragen möchte ich unter Bezugnahme auf ein Zitat von Herrn Rimmel, Umweltminister des Landes Nordrhein-Westfalen, klar mit **Nein** beantworten: *Stark war die Abfallwirtschaft in Nordrhein-Westfalen immer dann, wenn private und kommunale Abfallwirtschaft eng zusammengearbeitet haben.* Diese Aussage entstammt einem Vortrag im Rahmen der Fachtagung der vku-Landesgruppe Abfallwirtschaft NRW am 10.09.2013 in Wuppertal, in dem der Umweltminister u.a. über die bis zu diesem Zeitpunkt in die Wege geleiteten Schritte zur Überarbeitung des Landes-Abfallwirtschaftsplans (LAP) NRW berichtet hat. Auch in einer weiteren Veranstaltung zu diesem Thema am 02.10.2013 in Duisburg hat er die Vertreter von kommunaler und privater

Abfallwirtschaft aufgerufen, gemeinsam an einem Strang zu ziehen. Ein guter Ansatz – vorausgesetzt es herrschen Augenhöhe und vergleichbare Rahmenbedingungen für Kooperation und Wettbewerb, sonst wird aus Kooperation schnell Übernahme. Die Rahmenbedingungen sind aber derzeit tatsächlich **nicht** vergleichbar.

Dies wird auch deutlich an Art und Weise der laufenden Diskussion zur Kapazitätsreduktion. Mit Hilfe bekannter Prognose-Institute hat das Umweltministerium in Düsseldorf im Zuge der Neuauflage des LAP die Erkenntnis erarbeitet, dass die vorhandenen Abfallbehandlungskapazitäten in Nordrhein-Westfalen den notwendigen Behandlungsbedarf übersteigen.

Die zunehmende Diskrepanz im Abgleich von Verwertungskapazitäten und Behandlungsbedarf ist unbestreitbar – gleichwohl ist doch genauer zu differenzieren, über was hier gesprochen wird und welche Daten untereinander in Relation gebracht werden:

- Überlassungspflichtige Siedlungsabfälle,
- Überlassungspflichtige Gewerbeabfälle,
- Überlassene aber nicht überlassungspflichtige Gewerbeabfälle,
- *Frei handelbare* Gewerbeabfälle,
- exportierte Abfälle,
- importierte Abfälle,
- Abfälle aus der Abfallbehandlung,
- Ersatzbrennstoffe,
- ...
- Kapazitäten für überlassungspflichtige Abfälle,
- Reservekapazitäten für Notsituationen (Bsp. Überschwemmungskatastrophe),
- Kapazitäten für Gewerbeabfälle,
- Kapazitäten für Importabfälle,
- Mitverbrennungskapazitäten,
- Kapazitäten zur Energieversorgung,
- ...

Die entwickelte Forderung des Ministeriums lautet schlicht: Kapazitätsreduktion. Bemerkenswert ist, dass bei der Bedarfsermittlung auf die genannten *ÖrE-Mengen* fokussiert wird, während die Kapazitätsbetrachtung alle Anlagen komplett umfasst, also auch die Kapazitäten, die sich ganz oder anteilig in privater Hand befinden. Es mangelt an der logisch stringenten Abgrenzung – einer von mehreren Kritikpunkten, die die Schieflage der vom Ministerium angewandten Systematik widerspiegeln.

Ein weiterer: Die beschränkende Anwendung der Begriffs *Autarkie* auf die Betrachtung des Landes Nordrhein-Westfalen als *Entsorgungsinsel* ist nicht nur irreführend, sondern

unzulässig – schließlich ist das Land auch nicht in der Lage, alle nach der Behandlung der ÖrE-Abfälle verbleibenden Abfälle innerhalb der Landesgrenzen zu verwerten. Dass ferner ein Importland wie Nordrhein-Westfalen politisch für sich Entsorgungsautarkie reklamiert und dabei u.a. den Gewerbeabfallmarkt außen vor lässt, geht ebenfalls an der Definition von Autarkie vorbei.

Auch die Abfallmitverbrennung in Kraftwerken und Zementindustrie sowie die Verbrennung von aufbereiteten Abfällen in Ersatzbrennstoffkraftwerken werden höchst unzureichend berücksichtigt. Motivation bei dieser Art der Abfallverwertung ist keineswegs mehr die Entlastung des einst völlig überdrehten Abfallmarktes, sondern ausschließlich der wirtschaftliche Vorteil der Anlagenbetreiber beim Energieeinsatz. Akzeptabel und an den Gesetzen der Marktwirtschaft orientiert – könnte man mutmaßen. Wären da nicht Bestrebungen, diese Entsorgungswege zumindest teilweise unter Umgehung oder Aufweichung der geltenden emissionsrechtlichen Bestimmungen aufrechtzuerhalten. An dieser Stelle möchte ich nur schlaglichtartig an die Bemühungen u.a. der Zementindustrie zur Durchsetzung von Ausnahmen vom Stickoxid-Grenzwert der novellierten 17. BImSchV erinnern.

Zurück nach Nordrhein-Westfalen: Der Vorschlag zur Aufteilung des Bundeslandes in Entsorgungsregionen erscheint durchaus sinnvoll. Voraussetzungen für eine erfolgreiche Umsetzung sind u.a.

- wirksame Bindung der Kommunen ohne Behandlungsanlagen an die Grenzen dieser Regionen, also an die darin vorhandenen Kapazitäten,
- ausgewogene Regionendefinition im Sinne des vom Ministerium selbstgesetzten Anspruchs einer ... *großräumigen Lastenverteilung im Hinblick auf eine mögliche bzw. notwendige Stilllegung von Behandlungskapazitäten*. [2]

Diesem Anspruch wird jedoch der bislang vorliegende Vorschlag für die Festlegung der Entsorgungsregionen keineswegs gerecht. Die sich dabei ergebenden Auslastungsgrade variieren immerhin zwischen 56 % und 92 %. Bei angestrebten 75 % ergibt sich somit ein sehr unterschiedlicher Handlungsbedarf, der wiederum in erster Linie auf Seiten der kommunalen Anlagenbetreiber gesehen wird.

Die Zielquote von 75 % gibt ebenfalls Anlass zu Kritik: Wie wurde sie ermittelt? Welche Annahmen führten zu diesem Wert? Jegliche Erklärung hierzu fehlt bislang.

Wie die Kommunen rechtsverbindlich an die Regionsgrenzen gebunden werden sollen, ist ebenfalls noch völlig offen.

Als weitere Handlungsmotivation nennt das Ministerium das Bestreben nach einer Absenkung und Angleichung von Verbrennungsentgelten und Abfallentsorgungsgebühren. Also alles ganz im Sinne des Bürgers. Dies setzt im Prinzip die Annahme voraus, dass immer dort die Gebühren am höchsten sind, wo eine MVA oder ein MHKW betrieben werden (die vergleichsweise wenigen MBA seien an dieser Stelle vernachlässigt). Am Beispiel Bonn sei bewiesen, dass dies so nicht zutrifft und deshalb das gesetzte Ziel allein mittels Kapazitätsreduktion nicht erreicht werden kann:

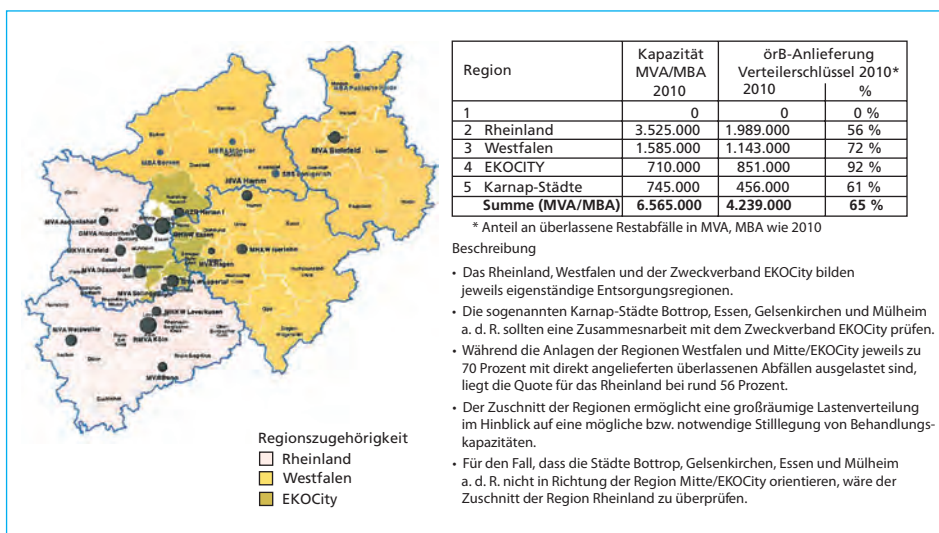


Bild 6: Regionale Entsorgungsautarkie/Prinzip der Nähe – Entsorgungsregionen Rheinland, Westfalen und Mitte/EKOcity –

Quelle: Präsentation Prognos/INFA: Abfallwirtschaftsplan NRW für Siedlungsabfälle. 12. September 2013, S. 10

Mit einem Verbrennungsentgelt für die Abfälle der Stadt Bonn von aktuell (Stand November 2013) rund 169 EUR/t liegt Bonn vergleichsweise hoch. Im interkommunalen Vergleich sind die Abfallgebühren in Bonn aber günstig. Für die Entsorgung eines 120-Liter-Restmüll-Gefäßes (Standard für 4-köpfige Familie) und einer gleich großen Biotonne zahlt man in Bonn bei 14-tägiger Leerung 233,32 EUR/a. Für eine vergleichbare Leistung zahlt man andernorts in Nordrhein-Westfalen zwischen 283,68 EUR und 468,80 EUR/a. Mit 311,65 EUR/a quasi im Mittelfeld liegt der angrenzende Rhein-Sieg-Kreis, dessen Siedlungsabfälle übrigens von einem privaten Entsorger übernommen werden. Wenn also die Verbrennungspreise auch in Bonn weiter sinken, werden die Abfallgebühren in der Stadt Bonn sehr bald zum NRW-Benchmark.

Der notwendige Wirtschaftlichkeitsausgleich für die Anlagen soll sich einerseits laut Herrn Umweltminister Rimmel durch ... *im Gewerbeabfall höhere Deckungsbeiträge ...* einstellen – als Folge höherer Preise für die Verwertung von Gewerbeabfällen aufgrund der (regionalen) Kapazitätsverknappung. [Quelle: o.g. Vortrag von Herrn Rimmel am 10.09.2013 in Wuppertal]. An dieser Stelle stimme ich ihm teilweise zu: Die quasi staatlich verordnete Kapazitätsreduktion wird sich zunächst tatsächlich nur im Bereich der Gewerbeabfallverwertung auswirken. Ich nenne das aber eindeutig Planwirtschaft. Handel, Gewerbe und Industrie und auch die Vertreter des Wirtschaftsministeriums können daran wenig Interesse haben. Auch das Bundeskartellamt würde eine derartige Vorgehensweise sicherlich kritisch verfolgen. Ob bzw. wie viel von dieser Preissteigerung dann auch als Erlösausgleich beim End-Entsorger ankommt ist ebenfalls mehr als fraglich.

Andererseits wird über Schließungsfonds und Stiftungen nachgedacht, über die ein Ausgleich für die mit Anlagenschließungen verbundenen Zusatzkosten erbracht werden soll. Das erinnert an eine Art umgekehrten EEG-Aufschlag, wie wir ihn aus der Stromversorgung kennen.

Aus Sicht eines Anlagenbetreibers kann dies so nicht gelingen. Im Gegenteil ist der Ausverkauf der kommunalen Abfallverwertungsanlagen und damit langfristig die Aufgabe kommunal gewährleisteter Entsorgungssicherheit bei gleichzeitigem Ökodumping zu erwarten. Mittel- bis langfristig werden sich bei Umsetzung des Plans in der bisher vorgestellten Art und Weise zumindest regional oligopolistische, wenn nicht gar monopolistische Strukturen entwickeln. Die scheinbare Liberalisierung wird in sehr engen Abhängigkeiten der Kommunen und damit der Bürger von einzelnen großen privaten Abfallentsorgern münden.

Zu einem existentiellen Problem in Nordrhein-Westfalen wird der Versuch, den vermeintlichen Handlungsbedarf zur Kapazitätsreduktion in erster Linie auf die Kommunen zu projizieren – schließlich stehen dem Ministerium kaum echte Einwirkmechanismen auf die private Abfallwirtschaft zur Verfügung. Oberflächlich betrachtet erscheint daher der Vorstoß im ersten Moment sogar logisch. Tatsächlich spiegelt er m. E. jedoch ein hohes Ausmaß an Ignoranz gegenüber den kommunalwirtschaftlichen Interessen wider:

Ignoranzstufe Eins: Mangelnde Übertragung von Erkenntnissen aus Entwicklungen der Stromversorgungswirtschaft

Pressemeldungen über Kraftwerksschließungen im großen Stil, drohende Black-Outs und Insolvenzen privater Stromverkäufer sind mittlerweile für uns alle nichts Neues mehr. Selbstverständlich erfolgen Stromversorgung und Abfallentsorgung unter völlig unterschiedlichen Rahmenbedingungen. Eine Analyse der Ursachen dieser Entwicklung liegt mir fern. Dennoch drängt sich mir der Verdacht auf, dass allzu viel oder allzu schnelle Liberalisierung gepaart mit staatlich verordneten und geförderten Einzelmaßnahmen problematisch ist. Oder ganz bewusst plakativ und damit provokativ formuliert: Hier zeigt sich, was passieren kann, wenn einerseits die Grundsätze der Daseinsvorsorge zugunsten einer völligen Liberalisierung aufgegeben werden und gleichzeitig andererseits Vater Staat in den Markt eingreift und massive Kapazitäts- und Wirtschaftlichkeitsverschiebungen erzwingt.

Neben durchaus erkennbaren Parallelitäten in Stromversorgungs- und Abfallwirtschaft darf nicht vergessen werden, dass thermische Abfallverwertungsanlagen auch Bestandteile der Energieversorgung und als solche vielerorts unverzichtbar sind.

Ignoranzstufe Zwei: Wir wissen es besser

Überlassungspflichtige Abfälle, überlassene Abfälle, Gewerbeabfälle zur Beseitigung, was ist was und was gehört wohin? Die von Ministerium und Gutachtern ermittelten Mengenszenarien und Stoffströme müssen infrage gestellt werden, weil die notwendige ganzheitliche Betrachtung sowohl im Hinblick auf die Geografie als auch Wirtschaft und Politik fehlt.

ITAD beispielsweise kommt im Jahresbericht 2012, vorgelegt im Oktober 2013, bezogen auf Gesamtdeutschland und unter Würdigung unserer Rolle in Europa zu völlig anderen Ergebnissen [3].

Ignoranzstufe Drei: Die wirtschaftliche Situation öffentlicher Haushalte insbesondere in Nordrhein-Westfalen

Die Kassen sind leer, die Aussichten gelinde gesagt desolat. Wer noch nicht im sogenannten Nothaushaltsverfahren steckt, also nicht mehr Herr der eigenen Finanzen ist, steht häufig zumindest unmittelbar davor. Die Abstandsreserven der Kommunen sind verschwindend gering. Beispiel Stadt Bonn: Haushaltsumfang 2012 knapp eine Milliarde Euro, *Sicherheitspuffer* gerade einmal 869.627 Euro, das ist weniger als 1 %. Das ist eigentlich weniger als nichts und schon die kleinste Zinsschwankung im Kapitalbeschaffungsmarkt kann diese *Reserve* auffressen.

Wer ernsthaft erwartet, dass sich Kommunen, die auf jeden Cent angewiesen sind, mit dem Rückbau lohnender Investitionen beschäftigen sollen, hat die Zeichen der Zeit nicht erkannt. Kommunen wie die Stadt Bonn, die in eine ökologisch höchstwertige Anlage investiert hat und auch weiter investiert, um die von ihr geforderte Entsorgungssicherheit zu gewährleisten, stehen heute aufgrund nicht mehr zu bewältigender Lasten quasi vor dem Ruin. Da ist es unausweichlich und wirtschaftlich vollkommen logisch, dass vorhandene Investitionen soweit als möglich wirtschaftlich eingesetzt und mit eventuellen Überschüssen nicht nur für Gebührenstabilität gesorgt wird, sondern auch der übrige öffentliche Haushalt gestützt wird. Bonn ist da als ehemalige Bundeshauptstadt einerseits zwar durchaus ein Sonderfall, steht aber andererseits symptomatisch für eine ganze Reihe ähnlicher Konstellationen.

Leider wird nur in der Mathematik aus der Multiplikation zweier negativer Zahlen Plus.

6. Fazit und Empfehlung

Daseinsvorsorge und Entsorgungssicherheit sind nach wie vor Aufgabenstellungen der öffentlichen Hand. Wettbewerb muss aber auch hier stattfinden. Der Ansatz aus Düsseldorf für einen neuen LAP ist insofern sowohl gerechtfertigt, als auch notwendig. Er bietet gerade in der jetzigen Phase eine große Chance für eine zukunftsorientierte Neuausrichtung der Abfallwirtschaft. Momentan läuft er allerdings Gefahr, als politischer Aktionismus ins Abseits zu geraten.

Der Vorschlag, den vorhandenen kommunal getragenen Anlagen eine gewisse vergleichbare Grundauslastungsquote durch die überlassungspflichtigen Siedlungsabfälle verschiedener Kommunen zuzugestehen ist begrüßenswert und folgt der Logik der gesetzlich verankerten Entsorgungssicherheit und Entsorgungsautarkie. Dies im Rahmen von vorgegebenen Entsorgungsregionen zu tun, folgt dem Prinzip der Nähe und ist ebenso zu unterstützen. Innerhalb dieser Regionen müssen sich die verschiedenen Anlagen im Segment der Siedlungsabfallentsorgung einem gegenseitigen Wettbewerb stellen – positiv. Die halbwegs ausgewogene Definition der Regionen und die Bindung der Kommunen an diese stellt allerdings eine echte Herausforderung dar.

Realisierbar wäre dies möglicherweise über eine Verzahnung kommunaler (Teil-) Kapazitäten zu einem Netzwerk für die langfristig sichere Entsorgung von Siedlungsabfällen. Zweckverbände – die auch vom Umweltministerium in Düsseldorf ausdrücklich unterstützt werden – können ein Weg dahin sein. Sie bieten den Mitgliedern ein hohes Maß an Sicherheit, Transparenz und Fairness.

Alle vorhandenen Kapazitäten müssen über die Grenzen von Region, Bundesland und Staat hinaus zur Weiterentwicklung der Entsorgungswirtschaft in der gesamten EU herangezogen werden und sich dort dem Wettbewerb stellen. Dies

- fördert den Wettbewerb in der Abfallwirtschaft,
- stützt die Entwicklung von Handel, Gewerbe und Industrie (LEP),
- stabilisiert die kommunalen Haushalte,
- stützt die Energieversorgung.

Gleichzeitig wird mittel- bis langfristig eine Kapazitätsreduktion auf *natürlichem* Wege ermöglicht ohne die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe mit Schließungsfonds oder ähnlichen Maßnahmen und die mit ihnen verbundenen Kosten und Risiken.

An dieser Stelle sind auch Kooperationsmodelle zwischen privater und kommunaler Abfallwirtschaft zur beiderseitigen Nutzung der vorhandenen Anlagen wünschenswert. Diese erfordern aber auch innovative Veränderungen auf Seiten der Behörden und des Gesetzgebers – z.B. im Bereich der Handhabung des Vergaberechts.



Bild 7:

Regulierter Wettbewerb

Diskussionen um

- Bedingungen für die Direktvergabe,
- kommunale Beherrschung,
- zulässiges Drittgeschäft,
- usw.

erschweren bzw. verhindern sinnvolle und notwendige Alternativen zur Zusammenarbeit.

Hier besteht dringender Handlungsbedarf – im Sinne echter Liberalisierung.

Wie sagte Benjamin Franklin anlässlich der Überlegungen zur Gründung der Vereinigten Staaten doch so schön: *Wir müssen zusammenhängen, sonst hängen wir einzeln.*

Abkürzungsverzeichnis:

ITAD Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland e.V.

LAP Landes-Abfallwirtschaftsplan

LEP Landes-Entwicklungsplan

MHKW Müllheizkraftwerk

MVA Abfallverwertungsanlage

ÖrE Öffentlich-rechtliche Entsorgung

7. Quellennachweis

- [1] Forsthoff, E.: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. München 1971 unter Bezug auf Ernst Forsthoff: Die Daseinsvorsorge und die Kommunen. Stuttgart, 1958
- [2] Präsentation Prognos/INFA: Abfallwirtschaftsplan NRW für Siedlungsabfälle. 12. September 2013, S. 10
- [3] ITAD: Jahresbericht 2012