

**Eine Studie im Auftrags der
ÖTV-Hauptverwaltung, Stuttgart**

**„Fehlentwicklungen in der Abfallwirtschaft
unter besonderer Berücksichtigung
der Deponierungsproblematik und
deren Konsequenzen für
die Beschäftigungsentwicklung,
die Arbeitsbedingungen
und Tarifentwicklungen“**

Bearbeiter:

Dr. Uwe Lahl

Dipl.-Biol. Barbara Zeschmar-Lahl

BZL Kommunikation und Projektsteuerung GmbH, Oyten

3. Mai 1999

**„Fehlentwicklungen in der Abfallwirtschaft unter besonderer
Berücksichtigung der Deponierungsproblematik und deren
Konsequenzen für die Beschäftigungsentwicklung, die
Arbeitsbedingungen und Tarifentwicklungen“**

GLIEDERUNG

1. AUSGANGSBEDINGUNGEN	1
2. SITUATIONSANALYSE IN ZAHLEN UND FAKTEN	3
2.1 STIMMUNGSBILDER.....	3
2.2 BESCHÄFTIGUNGSSICHERUNG	7
2.3 KREISLAUFWIRTSCHAFT UNTER ÖKOLOGISCHEN GESICHTSPUNKTEN	8
2.3.1 <i>Der gesetzliche Rahmen</i>	8
2.3.2 <i>Ökodumping und Scheinverwertung</i>	9
2.4 VERÄNDERUNGEN IM TARIFGEFÜGE	15
2.5 DREI PHÄNOMENE, EINE GEMEINSAME URSACHE	18
2.6 DIE DEPONIE LOCHAU – EIN FALLBEISPIEL NÄHER BELEUCHTET.....	19
2.7 SCHEINVERWERTUNG NICHT NUR IN OSTDEUTSCHLAND - DAS FALLBEISPIEL DER DEPONIE LEPPE (NRW)	28
2.8 LEPPE UND LOCHAU NICHT DIE SCHLECHTESTEN.....	30
3. THEORIEDEFIZITE - EINE WEITERE URSACHE.....	31
3.1 ALLGEMEINE URSACHEN - DEREGULIERUNG UND SUBSTITUTION	32
3.2 DER SACHVERSTÄNDIGENRAT AUF ABWEGEN.....	35
4. LÖSUNG.....	38
4.1 QUALIFIZIERUNGSOFFENSIVE FÜR DIE ENTSORGUNGSWIRTSCHAFT.....	38
4.2 ÖKONOMISCHE STEUERUNGSTRUMENTE	41
4.3 ERFahrungen aus europäischen Nachbarländern	43
4.3.1 <i>Das österreichische Altlastensanierungsgesetz (ALSAG)</i>	43
4.4 Eckpunkte für eine Deponieabgabe in Deutschland.....	48
5. FAZIT	50
6. LITERATUR.....	51

„Fehlentwicklungen in der Abfallwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung der Deponierungsproblematik und deren Konsequenzen für die Beschäftigungsentwicklung, die Arbeitsbedingungen und Tarifentwicklungen“

1. Ausgangsbedingungen

Die gegenwärtige Situation in der Abfallwirtschaft in Deutschland ist gekennzeichnet durch verschiedene Fehlentwicklungen, die ihre Ursachen insbesondere in einem verschärften Wettbewerb nicht mehr nur auf Landes-, sondern auch auf EU-Ebene und darüber hinaus haben. Auf der Suche nach Kosteneinsparung sind z.B. Rationalisierung, Lohnkostensenkung, Abbau von Umweltstandards die gängigen Strategien.

Ein Grund dieser Entwicklung bzw. ein Umstand, der diese Entwicklung begünstigt bzw. ermöglicht (hat), ist die eingetretene Rechtsunsicherheit. Das Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) hat diese Situation nicht entspannt, sondern mehr noch eine Verschärfung bewirkt. So ist beispielsweise die (volks- und betriebswirtschaftlich äußerst wichtige) Frage der Abgrenzung von **Produkt** und **Abfall** oder auch innerhalb des Abfallregimes zwischen **Abfall zur Verwertung** und **Abfall zur Beseitigung** nicht mit hinreichender Trennschärfe geklärt. Gerade für die Beschäftigten im öffentlichen Sektor hat die Abgrenzung aber existentielle Bedeutung für ihre Arbeitsplatzsicherheit, da die Überlassungspflicht von z.B. Gewerbeabfällen an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur für Abfälle zur Beseitigung gilt.

Diese Rechtsunsicherheit könnte durch zielführende Ausführungsbestimmungen behoben oder zumindestens begrenzt werden. Dafür sind im Gesetz eine Reihe von Verordnungsermächtigungen enthalten. Bisher war nicht erkennbar, daß die damalige Bundesregierung dieses Thema aufgreifen wollte, wobei man fairerweise die Blockademöglichkeiten des Bundesrates nennen mußte, die die damalige Bundesregierung davon abgehalten haben könnte, von ihren Verordnungsermächtigungen Gebrauch zu machen.

Gegenwärtig ist erkennbar, daß die neue Bundesregierung die Abgrenzungsfrage (Verwertung/Beseitigung, Abfall/Produkt) lösen möchte (TA Verwertung), wobei auf die engen Abhängigkeiten zwischen nationaler und EU-Gesetzgebung verwiesen wird.

Die dargestellte Rechtsunsicherheit hat gravierende Auswirkung auf die Situation der Beschäftigten. So sind die zunehmende Verschiebung von Aufgaben in den privaten Sektor mit kontinuierlichem Arbeitsplatzabbau verbunden. Zwar scheinen die privaten Entsorgungsunternehmen bisher die Gewinner der gegenwärtigen Situation zu sein. Es ist aber bereits heute zu beobachten, daß sich die gegenwärtigen Randbedingungen insgesamt nicht förderlich auf die Abfallwirtschaft auswirken werden.

Zentral ist, auch aus der Sicht der Beschäftigten der über die Einstufung als Abfall zur Verwertung gegenwärtig zu beklagende Hang zur Wahl niedrigwertiger Entsorgungsverfahren (Scheinverwertung, Ökodumping). Hierdurch werden tendenziell auch die technischen Standards existierender Arbeitsverhältnisse negativ verändert. Der Wettbewerb findet letztlich auf Kosten der Beschäftigten **und** der Umwelt statt. Wobei sich die Beteiligten auf einer nach unten offenen Preis- und Kostenspirale zu drehen scheinen.

Im folgenden soll zunächst dargestellt werden, wie sich dieses eher pauschale Bild der gegenwärtigen Situation in Zahlen und Fakten darstellt. Die Ursachen werden herausgearbeitet und analysiert. Anschließend wird diskutiert, ob sich die gegenwärtig zu beobachtenden eher defensiven Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Sektors in der Abfallwirtschaft nur mit der gegebenen Situation der politischen Kräfteverhältnisse erklären lassen.

Abschließend werden am Beispiel der Deponierungsproblematik Vorschläge entwickelt, die für eine positive Entwicklung der Abfallwirtschaft in Deutschland umzusetzen wären.

2. Situationsanalyse in Zahlen und Fakten

Kreislaufwirtschaft wurde als Begrifflichkeit gerade von der Umweltschutzseite als ideologischer Gegenentwurf zur Wegwerfgesellschaft der 60er und 70er Jahre kreiert und eingeführt.

Auch gewerkschaftsseitig wurde diese Begrifflichkeit aufgegriffen und positiv ausgestaltet.

Hätte man vor 5 Jahren unter Gewerkschaftsmitgliedern eine Umfrage veranstaltet, welches Stimmungsbild zur anstehenden Kreislaufwirtschaft vorhanden wäre, Optimismus und eine große Zustimmung wären vorhanden gewesen.

2.1 Stimmungsbilder

Das Stimmungsbild hat sich grundlegend gewandelt. Die folgende Tabelle zeigt das Ergebnis einer aktuellen Meinungsumfrage unter für Abfallwirtschaftsfragen zuständigen hauptamtlichen ÖTV-SekretärInnen.

Tab. 1: Auswertung einer Umfrage unter ÖTV-SekretärInnen (n = 74) (Prozentangaben in Klammern beziehen sich auf Antworten abzüglich „o.A.“)

Frage	häufigste Antwort	zweithäufigste Antwort	Sonstiges
Ist der Begriff Kreislaufwirtschaft in Ihrer Alltagsarbeit eher positiv, negativ oder neutral belegt?	neutral (33) [45 %]	negativ (28) [38 %]	positiv (13) [17 %]
Hat es in den Jahren der Veränderung der Rechtslage vermehrt Arbeitsplätze gegeben?	nein (54) [76 %]	ja (17) [24 %]	o.A. (3) [-]
Erwarten Sie von der Kreislaufwirtschaft ein Entstehen neuer, qualifizierter Arbeitsplätze?	nein (48) [50 %]	ja (20) [33 %]	jein (2) [17 %] o.A. (4) [-]
Haben Maßnahmen der Abfallvermeidung in den Betrieben eine größere Rolle eingenommen?	ja (50) [68 %]	nein (24) [32 %]	-
Werden verstärkt technische Verwertungsmaßnahmen durchgeführt, oder dominiert der Transport zu billigen Entsorgungsanlagen?	Transport (45) [66 %]	Technische Maßnahmen (21) [31 %]	beides (2) [3 %] o.A. (6) [-]
Ist der Entsorgungsbetrieb nur ein Papiertiger, oder ändert sich in den Unternehmen wirklich qualitativ etwas?	Papiertiger (41) [58 %]	Qualitative Änderung (25) [35 %]	beides (4) [6 %] von Fall zu Fall (1) [1 %] o.A. (3) [-]
Sind die Beschäftigten im Rahmen der Anerkennung als EFB auch entsprechenden Qualifikationsmaßnahmen unterzogen worden bzw. sind entsprechende Angebote erfolgt?	nein oder nein/nein (31) [44 %]	ja oder ja/ja (29) [41 %]	ja/nein (8) [11 %] sonstiges (3) [4 %] o.A. (3) [-]

Frage	häufigste Antwort	zweithäufigste Antwort	Sonstiges
Wie stufen Sie das Zertifikat EfB ein?	von „sehr gut“ bis „Persilschein“ alles vertreten		
Sind Ihnen Fälle bekannt, wo im Rahmen der Anerkennung als EfB verbesserte Arbeitsplatzmaßnahmen umgesetzt werden?	nein (66) [90 %]	ja (7) [10 %]	o.A. (1) [-]
Haben Sie Erfahrung gemacht, daß die gegenwärtigen Auslegungsproblematik des KrW-/AbfG <ul style="list-style-type: none"> • die Privatisierung fördert und dadurch zu mehr Arbeitsplätzen im privaten Entsorgungsgewerbe führt oder • die Investitionsbereitschaft hemmt und dadurch zum Abbau qualifizierter Arbeitsplätze führt? 	Abbau Arbeitsplätze (33) [50 %]	kein Einfluß (18) [27 %]	mehr Arbeitsplätze (11) [17 %] sonstiges (4) [6 %] o.A. (8) [-]
Was würden Sie von einer neuen Bundesregierung und einem neuen Bundesumweltminister erwarten, was würden Sie ihm für Ratschläge erteilen?	statistisch nicht auswertbar, siehe Text		

Es zeigt sich ein überraschend eindeutiges negatives Stimmungsbild zum Begriff und Geschehen um die Kreislaufwirtschaft. Das Transportieren von Abfällen scheint ein wesentlicher Effekt der erstarkten Kreislaufwirtschaft geworden zu sein. Auf den Entsorgungsbetrieb und seine Effekte auf Arbeitsplatzschaffung und Qualifizierung scheinen keine großen Hoffnungen zu liegen.

Erwartungen an die Bundesregierung bzw. ans BMU lauten von der allgemeinen Stoßrichtung her wie folgt:

- sofortige Einrichtung eines „runden Tisches“ zwischen BMU, Gewerkschaft und Arbeitgeberverband
- sofortiger Stop des Lohndumpings und Beschäftigung von illegalen Arbeitern durch Privatunternehmen
- konkrete Durchführungsbestimmungen zum KrW-/AbfG
- Kontrollmechanismen
- TASI konsequent und sofort umsetzen, ungeeignete Deponien schließen
- Verbot der Transporte zur Billigentsorgung
- Verbot von Mülltourismus
- keine Zulassung von Billiganbietern
- bessere Zuordnung der „Wertstoffe“
- den Grünen-Punkt-Besch... sofort abschaffen!
- Abschaffung des Dualen Systems
- Novellierung der Vergaberichtlinien
- zielgerichtete Aufklärung zum KrW-/AbfG der verantwortlichen politischen Gremien

- Schaffung neuer, qualifizierter Arbeitsplätze in der Entsorgungswirtschaft
- Zertifizierung mit der Entwicklung von Arbeitsplätzen verbinden
- Abfallwirtschaft als öffentliche Daseinsfürsorge und Aufgabe gesetzlich definieren
- Abfallwirtschaft wieder zur öffentlichen Aufgabe erklären und aus dem Zwang der wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft in eine bedarfsorientierte Dienstleistung überführen

Ein besonderes Anliegen war vielen Befragten die Qualität der Arbeit:

- „Das Gesetz, den Billigstanbieter zu beauftragen, führt zu mangelhafter Qualität in der Ausführung.“
- „Einhaltung ökologischer und sozialer Standards“
- „Sozial- und Sicherheitsstandards Vorschrift und Voraussetzung für Vergabe öffentlicher Aufträge
- „Maßnahmen einführen, die sicherstellen, daß der Wettbewerb vor allem über die Qualität geführt wird“
- „KrW-/AbfG und die Zertifizierungsmaßnahmen der Betriebe müssen einen Sozialtestat und einem Betriebstestat unterzogen werden, d.h. nur der Betrieb, der seinen Beschäftigten soziale Sicherheit gibt und nach Tarifverträgen zahlt, kann sich Entsorgungsbetrieb nennen und nur der darf Aufträge aus den öffentlichen Körperschaften erhalten. Alles andere ist Sozialdumping!“

Das befragte Kollektiv an ÖTV-SekretärInnen hat nun aus der beruflichen Aufgabe heraus möglicherweise eine besondere Sichtweise, so daß die Befragung erweitert wurde auf Betriebs- und PersonalrätInnen aus dem deutschen Entsorgungsgewerbe.

Tab. 2: Ergebnisse einer Umfrage unter Personal- und BetriebsrätInnen in der Abfallwirtschaft (n = 33)

Befragung von Personal- und BetriebsrätInnen	negativ / nein	neutral oder un- zutreffend	positiv / ja
• Einschätzung Kreislaufwirtschaft	45,5 %	48,5 %	6 %
• Einschätzung EfB: Papiertiger (negativ) oder qualitative Änderungen (positiv)	58 %	6 %	36 %
• Zunahme Beschäftigung seit 1996?	38 %	38 %	24 %
• mehr Arbeitsplätze durch neue Rechtslage?	88 %	0 %	12 %
• neue qualifizierte Arbeitsplätze durch KrW-/AbfG?	58 %	3 %	39 %
• EfB: Qualifizierungsmaßnahmen durchgeführt?	36 %	12 %	52 %
• Verbesserung der Arbeitsplatzmaßnahmen im Rahmen der Anerkennung als EfB?	73 %	6 %	21 %
• mehr Transporte zu Billiganlagen?	48 % ¹⁾	0 %	52 %
¹⁾ es wurden eher technische Maßnahmen durchgeführt			

Fazit:

Die Stimmung ist auch hier eher mäßig, auch wenn auf einzelne Fragen noch eine neutrale Grundhaltung herrscht. Von einer breiten Zustimmung und optimistischen Grundstimmung kann nicht mehr gesprochen werden. Insgesamt macht sich Enttäuschung breit. Kreislaufwirtschaft scheint sich zwischenzeitlich, auch in den Betrieben unter den Beschäftigten, zu einem eher negativ belegten Begriff verändert zu haben.

Drei Bereiche, die für diesen Stimmungsumschwung verantwortlich sein dürften, sollen in der folgenden Situationsanalyse näher betrachtet werden:

- Beschäftigungssicherung
- Ökodumping und Scheinverwertung
- Veränderung im Tarifgefüge.

2.2 Beschäftigungssicherung

Die Kreislaufwirtschaft war von der alten Bundesregierung als Programm eingeführt, was insbesondere wirtschaftspolitisch konturiert war. Zwar war der Begriff ursprünglich eine schwerpunktmäßig ökologisch abgeleitete Vision zum Ausstieg aus der Wegwerfgesellschaft. Ihr politischer Durchbruch bzw. ihre Umsetzung erfolgte aber mit primär anderen, nämlich wirtschaftspolitischen Motiven. Möglicherweise lag an der Verkennung bzw. dem Nicht-Erkennen dieser Verquickung ein zentraler strategischer Fehler des öffentlichen Sektors in der Abfallwirtschaft.

Betrachtet man die politischen Ursprünge des Dualen Systems und der Verpackungsverordnung, so ging es sicherlich auch um das verstärkte Recycling von Verpackungen. Aber die wesentlichen politischen Motive der Väter (und Mütter) des neuen Regelwerkes waren wirtschaftlicher Art. Stellvertretend sei hier auf die Rolle von Otto Graf Lambsdorff (FDP) verwiesen.

Ähnlich läßt sich das politische Motiv (und die Einigungsschnittmenge in der alten Bundesregierung) für das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zusammen fassen. Wirtschaftspolitisch geht es um das schrittweise Herauslösen von Marktanteilen aus dem öffentlichen und Überführen in den privaten Sektor. Klassisch wird dieses Anliegen als Privatisierung bezeichnet. Ziel und Erwartungshaltung ist eine höhere Flexibilität und Wirtschaftlichkeit, die hiermit erreicht werden soll.

Ob dies eingetreten ist (oder noch eintreten wird), soll an dieser Stelle nicht genauer untersucht werden. Im Kern wurde von allen Beteiligten aus der Privatwirtschaft das Entstehen eines neuen Marktes erwartet. Diese Erwartungshaltung drückte sich sicherlich auch ein der „Einkaufspolitik“ kapitalkräftiger Kreise in die private Entsorgungswirtschaft Anfang bis Mitte der 90er Jahre aus.

Die Erwartungshaltungen sind bekanntlich nicht erfüllt worden. Die Gewinnerwartung und auch die Beschäftigtenzahlen, Anfang der 90er Jahre noch mit steigender Tendenz, zeigen mittlerweile deutlich nach unten. Von einer unsicheren Branche wird neuerdings gesprochen. Arbeitsplatzabbau ist an der Tagesordnung. Wie konnte diese Trendwende von einer der wichtigsten Wachstumsbranchen zur Krisenbranche innerhalb von beinahe nur fünf Jahren eintreten? Wird der Weg in die Verschärfung der Krise noch aufzuhalten sein?

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist die Beschäftigungssicherung eines Wirtschaftsfeldes von immerhin 160.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und insgesamt rund 280.000 bis 320.000 Arbeitsplätzen angesprochen.

2.3 Kreislaufwirtschaft unter ökologischen Gesichtspunkten

In diesem Kapitel soll die Frage näher betrachtet werden, wie sich die Kreislaufwirtschaft unter ökologischen Gesichtspunkten entwickelt hat.

Die gegenwärtige Situation ist auch durch ein Einfluß- und Überwachungsvakuum der öffentlichen Institutionen, Behörden und Entscheidungsträger zu beschreiben, wobei die Deregulierung im Kern vom Gesetzgeber intendiert war. Diese Entwicklung hat zu Veränderungen auch auf dem Feld der Arbeitsplatzsituationen geführt (technische Entwicklung, Einführung neuer Technologien, veränderte Logistikkonzepte).

2.3.1 Der gesetzliche Rahmen

In das Einfluß- und Überwachungsvakuum sind private Entsorger und „Makler“ gestoßen. Dies läßt sich besonders gut anhand des „Verschwinde(l)ns“ von Gewerbeabfällen nachvollziehen (1). Ursache hierfür ist insbesondere die fehlende Schärfe bei der Abgrenzung zwischen Abfall zur Verwertung und Abfall zur Beseitigung (mit der Folge der bestehenden bzw. entfallenden Überlassungspflicht an die öRE; s.o.) sowie die fehlenden Anforderungen an die ökologischen und sozialen Standards von Verwertungsmaßnahmen und -verfahren. So hatte sich über die letzten Jahre das politische Augenmerk sehr stark auf die Umweltrisiken der verschiedenen Beseitigungsverfahren, insbesondere der Müllverbrennung, ausgerichtet. Dies hat zu einer hohen Regelungsdichte und zu vergleichsweise hohen technischen Standards geführt. **Für Verwertungsverfahren ist ein lückenhaftes Anforderungsprofil und häufig auch ein niedrigerer technischer Standard noch nicht überwunden.**

Der Gesetzgeber hat nun mit seiner eindeutigen Zweckbestimmung für die Kreislaufwirtschaft (Schonung der natürlichen Ressourcen, § 1 Satz 1) vorgegeben, daß Verwertung nicht als Selbstzweck zu betrachten ist. **Folglich hat er an mehreren Stellen des Gesetzes auch auf die anzustrebende *Hochwertigkeit der Verwertung* abgezielt (so § 5 Abs. 2).** Sollte beispielsweise die Beseitigung die umweltverträglichere Lösung sein, entfällt sogar der Vorrang der Verwertung (§ 5 Abs. 5).

Aus der Sicht des Umweltschutzes kann die Verwertung ebenfalls kein Selbstzweck sein. Verwertung ist nur dann sinnvoll, wenn sie gegenüber der Beseitigung ökologische Vorteile bringt. Es ist wissenschaftlich nicht zutreffend, daß Verwertungsmaßnahmen per Definition immer besser sind als eine Beseitigung. Diese Problematik ist in der populären Literatur mit dem Begriff „Ökodumping“ (2) bekannt geworden. Gerade die gegenwärtige Situation eines „Anforderungsvakuums“ an die Verwertung birgt sogar die Gefahr in sich, daß **schwerpunkt-mäßig kostengünstige** Verfahren praktiziert werden, die aus ökologischer Sicht abzulehnen

bzw. sogar als gefährlich anzusehen sind. Diese Einschätzung darf nicht als Rückfall in die Beseitigungs-Abfallwirtschaft diskreditiert werden.

Aus sozialpolitischer Sicht ist eine verstärkte Verwertung zunächst neutral zu bewerten. Allerdings wird zu untersuchen sein, wie sich der zunehmende Wettbewerb auch innerhalb der Billigvarianten der Abfallverwertung auf die Arbeitsplätze insgesamt und auf die Qualität einzelner Arbeitsplätze auswirkt.

2.3.2 Ökodumping und Scheinverwertung

Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung ist nicht nur komplex, sondern auch kontrovers, weil hier Interessen eingehen, auch die Interessen zur Auslastung von Beseitigungsanlagen.

Das Ökodumping soll am Beispiel der Gewerbeabfälle in Baden-Württemberg näher beleuchtet werden (3).

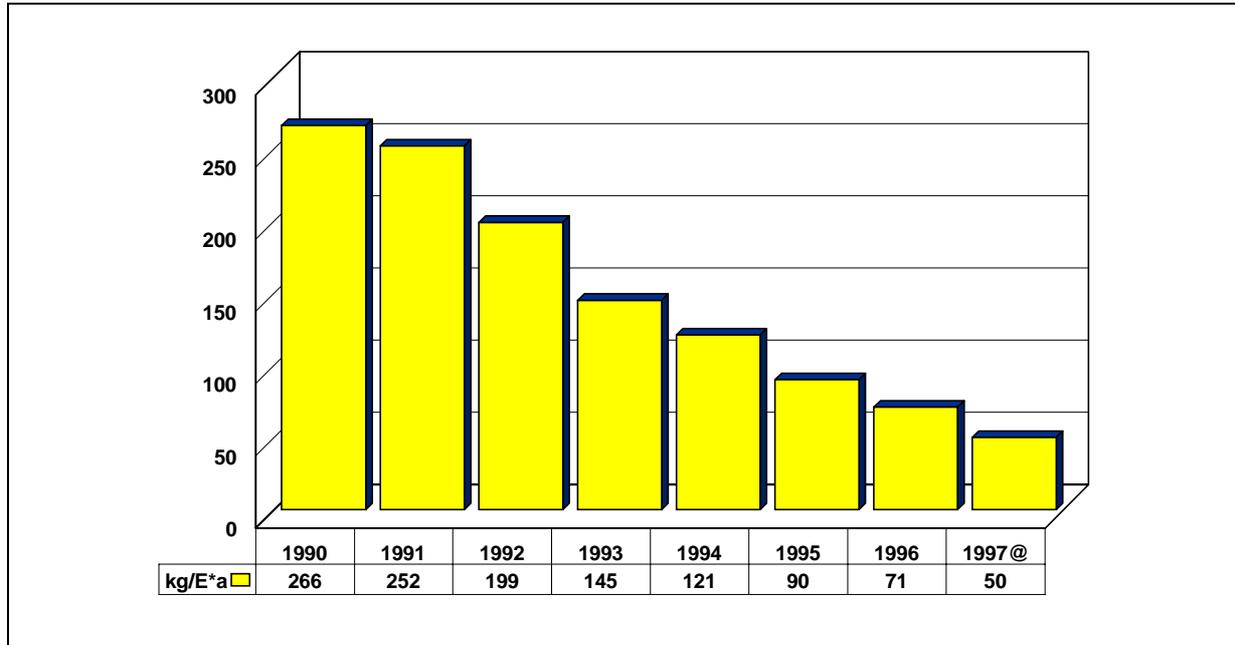
Der Bereich Hausmüll und verwandte Abfallarten, die über eine kommunale Abfuhr gesammelt werden bzw. die einer Andienungspflicht unterliegen, ist aufgrund der kommunalen Verfügungsgewalt von den beschriebenen neuen rechtlichen Randbedingungen und den skizzierten Auslegungsproblemen bisher **noch** wenig betroffen (vergl. § 4 Abs. 4 KrW-/AbfG, sog. „Unberührtheitsklausel“). Dies sieht anders aus für Abfälle, die ohne rechtliche Einschränkungen dem Verwertungsgeschehen zugänglich sind. Hier sind mengenmäßig die Gewerbeabfälle von Bedeutung.

Die folgende Abbildung zeigt die drastische Abnahme der Gewerbeabfälle in Baden-Württemberg in den Jahren 1990 bis 1996.

Diese beachtliche Entwicklung wurde bisher als Erfolg der Abfallwirtschaftspolitik des Landes gesehen (4). Zwischenzeitlich ist an dieser Stelle Nachdenklichkeit eingeleitet.

Abbildung 1: Das „Recycling-Wunder“ in Baden-Württemberg

Gewerbeabfälle in kg/E*a; 1997@: 30 % geringer als 1996 entsprechend der ersten Jahreshälfte in verschiedenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (örE) Baden-Württembergs (Umfrage Kreis Karlsruhe sowie Daten aus Rastatt, Biberach u.a.) (3)

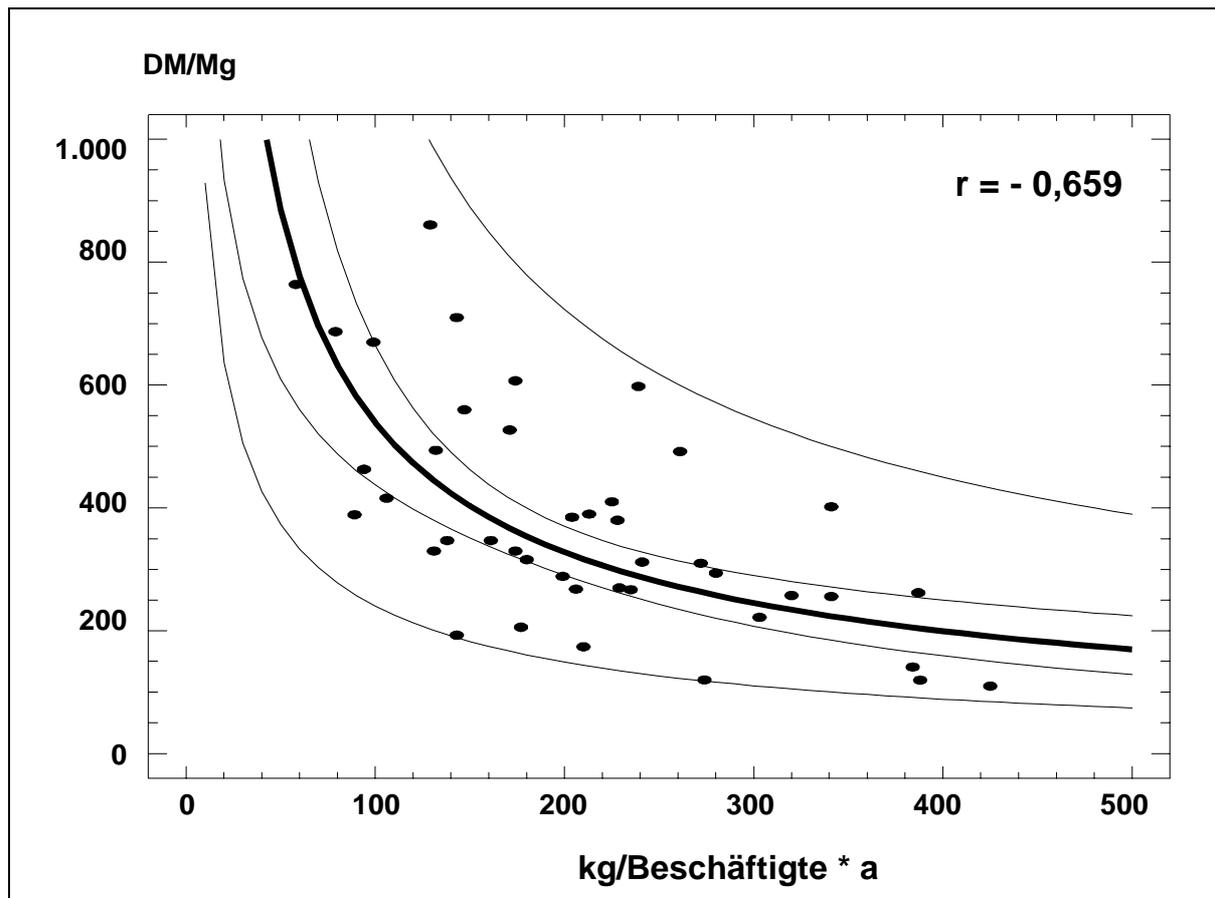


Die folgende Abbildung zeigt eine einfache Korrelationsrechnung zwischen Gewerbeabfallaufkommen (pro Beschäftigtem) in Baden-Württemberg und den jeweiligen Deponiepreisen auf Landkreisebene (örE = öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger). Man erkennt deutlich, wie sich das Pro-Kopf-Aufkommen entsprechend den Deponiepreisen verändert. Demnach wären die Beschäftigungsverhältnisse in Baden-Württemberg ob ihrer Abfallintensität stark schwankend. So würde je Beschäftigtem im Neckar-Odenwald-Kreis über 400 kg pro Jahr an Gewerbeabfall erzeugt, in der Stadt Ulm oder im Großraum Stuttgart liegen die Mengen dagegen nur bei rund 50 kg pro Beschäftigtem und Jahr. Dies ist kein Ausdruck des Einsatzes abfallärmerer Technologien in den genannten baden-württembergischen Ballungszentren, sondern der höheren Deponiekosten.

Die Gewerbeabfälle aus den Hochpreisgebieten werden in die Gebiete mit niedrigeren Deponiepreisen transportiert und dort verwertet/sortiert. An dieser Stelle ist der Begriff der „Sortierreste“ einzuführen. Alles das, was nicht mehr verwertet werden kann, verbleibt im Gewerbeabfall und wird beseitigt, auf einer Deponie. Dieser Abfall zur Beseitigung fällt dann, rechtlich betrachtet, am Ort der Sortierung an und ist daher dort zu beseitigen. Da niemand konkret vorgegeben erhält, wie hoch der Anteil an Abfällen zur Verwertung/Sekundärrohstoffen mindestens zu sein hat und wie hoch der Anteil an Rest-Abfällen höchstens sein darf, gibt es auch Sortierungen, bei denen am Ende der Sortierrest größer ist als die verwertete Menge. Letztlich richtet sich die Trennschärfe und Trenntiefe nach den Kosten bzw. Erlösen für die

Verwertung der Sekundärrohstoffe und den Kosten für die nicht zu verwertenden, also zu beseitigenden Reste. Liegen die Kosten für die Beseitigung günstig ($< 100 \text{ DM/Mg}$), wird kaum noch etwas für die Verwertung abgetrennt.

Abbildung 2: Gewerbeabfälle in Baden-Württemberg: Pro-Kopf-Aufkommen (Beschäftigte) je öRE gegen Deponiegebühren 1996 (multiple Regression mit 99 und 95 %igem Vertrauensbereich); $r = -0,659$



Schließlich muß auch erwähnt werden, daß einzelne Betreiber von Deponien (aber auch von Müllverbrennungsanlagen) die Sortierreste als Abfälle zur Verwertung annehmen und auf/in ihrer Anlage verwerten. In diesem Fall kann dann auch der Sortierrest über die Gebietsgrenzen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers transportiert werden.

Wesentliches Motiv für den Transport auch über große Entfernung ist also der Kostenvorteil. Aus ökologischer Sicht ist zuerst einmal der landesinterne Transport von Gewerbeabfällen zwischen den Landkreisen kritisch zu sehen. Er bringt keinerlei abfallwirtschaftliche Entlastung oder sonstige Umweltschutzevorteile, da davon auszugehen ist, daß gerade die kostengünstigen Deponien zu den mangelhaft ausgestatteten Anlagen gehören. Hinzu kommt, daß der beobachtete Abfallaustausch zwischen den Kreisen erhebliche zusätzliche Transportaufwendungen nach sich zieht.

Unter dem Gesichtspunkt Verwertung bzw. mangelhafte Verwertung ist der skizzierte landesinterne Mengenfluß eher gering, da das Preisniveau für die Beseitigung in Baden-Württemberg landesweit vergleichsweise hoch ist. Mengenmäßig von wesentlich größerer Relevanz ist vielmehr der Transport von Abfällen in andere Länder bzw. Bundesländer.

Eine exemplarische Untersuchung der Situation im benachbarten Bundesland Thüringen anhand der Abfallbilanz 1996 (5) zeigt, daß die Abnahme der Gewerbeabfallmengen im Freistaat nicht so einschneidend verläuft wie in Baden-Württemberg, und daß das absolute Niveau aktuell in Thüringen beinahe dreifach höher liegt als in Baden-Württemberg. Als Ursachen kämen hierfür im wesentlichen die folgenden Erklärungen in Frage:

- eine geringere Verwertungsbereitschaft in Thüringen,
- höhere wirtschaftliche Tätigkeit bzw. Bautätigkeit in Thüringen,
- Abfalltransporte aus anderen Bundesländern mit höheren Deponiepreisen nach Thüringen.

Sicherlich werden mehrere Faktoren für die hohen Gewerbeabfallmengen in Thüringen verantwortlich sein, wobei die wirtschaftliche Situation in den neuen Ländern eher dafür sprechen würde, daß die Gewerbeabfallmengen unter denen von Baden-Württemberg liegen müßten und nicht darüber. Allenfalls eine höhere Bautätigkeit in den neuen Ländern könnte als erklärender Einflußfaktor relevant sein.

Die folgende Übersicht zeigt Daten über die spezifische Gewerbeabfallmenge je Beschäftigtem in Südwestthüringen.

Tab. 3: Gewerbeabfallaufkommen und Deponiegebühren für Baustellenabfälle (BSA) in Südwestthüringen (5)

Kreis	Abfallaufkommen (kg/E•a)			Deponiegebühren (DM/Mg)	
	hmäGA II	BSA	Summe	hmäGA II	BSA
Hildburghausen	55	24	79	95,00	325,00
Schmalkalden-Meiningen	10	245	255	100,00	100,00
Sonneberg	31	192	223	74,00	63,00
Stadt Suhl	-	69	69	136,00	136,00
Wartburgkreis	59	90	149	150,00	180,00

Hieraus wird ersichtlich, daß die Baden-Württemberg nächstgelegenen südlichen Landkreise Thüringens, soweit sie niedrige Deponiepreise aufweisen, durch sehr hohe spezifische Gewerbeabfallmengen auffallen.

Die folgende Tabelle zeigt die Schwankungen der einwohnerspezifischen Mengen an Gewerbeabfällen (Baustellenabfall, hausmüllähnlicher Gewerbeabfall) in den anderen neuen Bundesländern. Thüringen ist demnach kein Einzelfall.

Tab. 4: Einwohnerspezifische Mengen an Gewerbeabfällen (Baustellenabfall, hausmüllähnlicher Gewerbeabfall) in kg/E•a

	Sachsen- A.	Sachsen	Mecklenburg-V.	Brandenburg
hausmüllähnlicher Gewerbeabfall (kg/E•a)	68	41	83	130
Baustellenabfall (kg/E•a)	286	136	177	242
Σ Gewerbeabfälle (ohne Sortierreste) in kg/E•a	354	177	260	372

In Baden-Württemberg liegen die mittleren Entsorgungspreise für Gewerbeabfälle für 1996 im Korridor von 250 und 450 DM/Mg. Um das Motiv für Transporte zu verdeutlichen, hilft eine Faustzahl des Transportgewerbes; danach kostet das „Verschieben“ rund 10 DM pro Tonne (= Mg) und 100 km Entfernung. Unterstellen wir eine günstige „Kippe“ in Sachsen-Anhalt (50 DM/Mg) und das „Umfahren“ einer Sortieranlage, und addieren die Transportkosten hinzu, so ergeben sich Kostenvorteile im Bereich von 3.750,00 bis 7.500 DM für einen Abfalltransport zur Deponie in Sachsen-Anhalt gegenüber der Deponie in Baden-Württemberg.

Selbst wenn, je nach Region und Entfernung, die Spanne des Kostenvorteils geringer ausfallen sollte, die Größenordnung allein ist überzeugend, um die Motivlage für Abfallverschiebungen plastisch zu verdeutlichen. Die genannte Summe hat aber nichts mit höherer Wirtschaftlichkeit privater Unternehmen gegenüber kommunalen Dienststellen zu tun. **Die Summen ergeben sich, weil die Adressaten der Transporte in der Regel keine umwelt-schutzmäßig auch nur annähernd ausreichende Ausstattung haben.** Nur das politische Dulden dieser Belieferungen der Altlasten von morgen ermöglicht diese Verschiebungen.

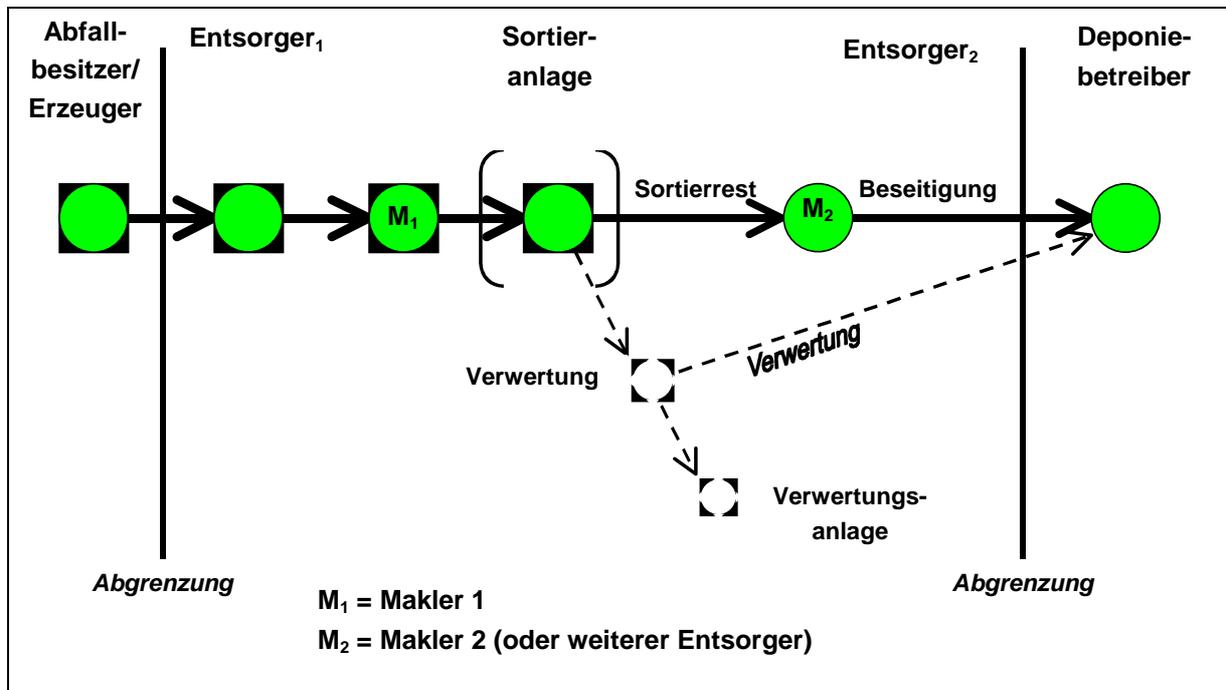
Wie funktioniert nun dieser Markt? Ein Bild soll dies einmal plastisch machen:

Ein Abfallstrom verläßt den Abfallerzeuger als Abfall zur Verwertung und wird, über diverse Stufen (Händler, Makler, Entsorger) zum Abfall zur Beseitigung. Dieser Vorgang, mittlerweile als „Verschwindeln“ in die Fachdiskussion eingeführt (1, 6), kann nun mit unterschiedlicher Professionalität erfolgen. So sichern sich die klügeren Deponiebetreiber ab. Sie weigern sich ausdrücklich und hartnäckig, *Abfälle zur Verwertung* zur Beseitigung anzunehmen. Vielleicht verschicken sie sogar Merkblätter an ihre Makler und Händler, die darauf hinweisen, das Abfälle zur Beseitigung den Entsorgungspflichtigen am Ort (also dem öRE am Ort der Abfallentstehung) zu überlassen sind. Die Makler sichern sich natürlich auch ab. In ihren Verträgen schließen sie eine eigene Haftung aus. Die ganz klugen Köpfe leisten sich auf ihrer Deponie sogar eine Sortieranlage.

Verbleibt der Abfallbesitzer, der Gewerbetreibende. Er wird beraten vom lokalen Entsorger. Er dachte nur positiv, als er seinen Abfall nicht mehr der teuren kommunalen Beseitigung überlassen, sondern ein kostengünstigeres Verwertungsangebot angenommen hat. So wollten es früher die Umweltschützer, das Bessere Müllkonzept oder sonstige grüne Aktivi-

sten, so schreibt es heute das Gesetz vor. Ökonomie und Ökologie gehen endlich Hand in Hand - so muß er empfinden.

Abbildung 3: „Verschwindeln“ von Abfällen, Struktur des Prozesses



Schließlich spielt neben der Verschiebung bzw. dem Verschwindeln auch die Verwertung eine gewisse Rolle, um die eingangs dargestellten Rückgänge bei den Gewerbeabfällen zu erklären, aber derzeit eben nicht die entscheidende.

2.4 Veränderungen im Tarifgefüge

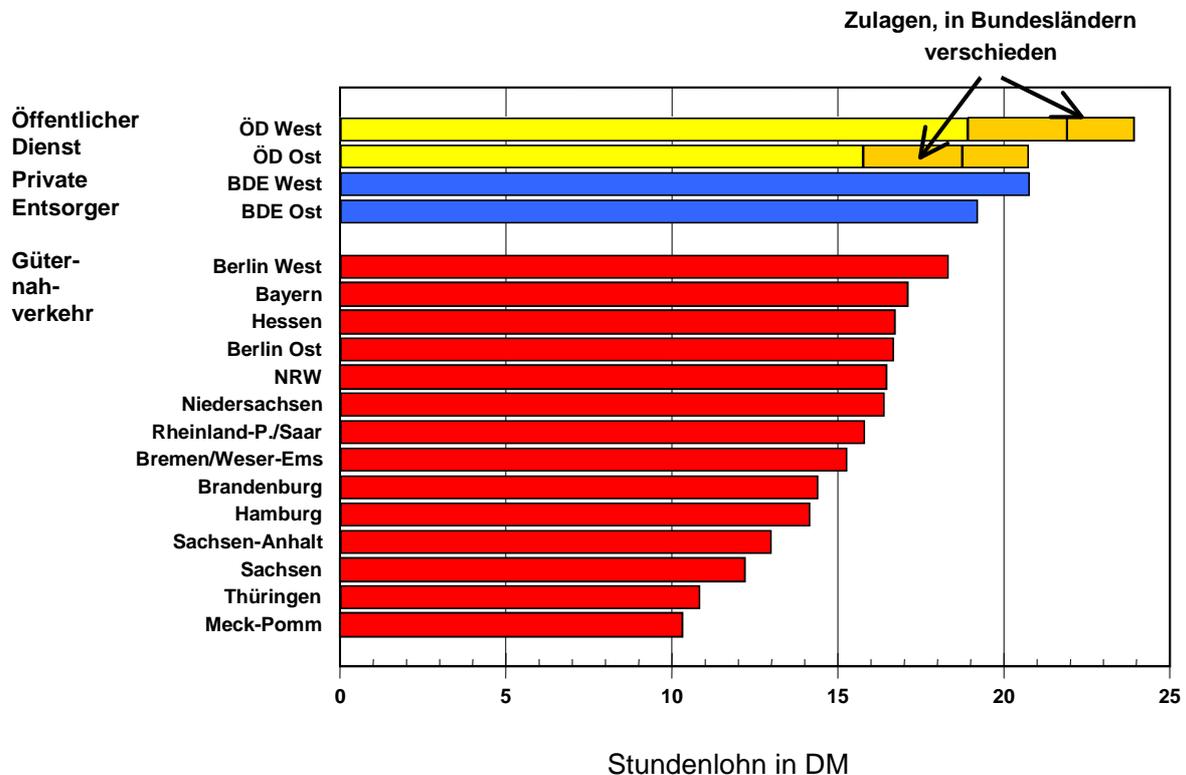
Die Entlohnung der Arbeit hängt, nicht nur in der Abfallwirtschaft, vom Tätigkeitsprofil der Arbeit ab. Es existieren zwar keine exakten, öffentlich zugänglichen Zahlen über die im Entsorgungsgewerbe gefahren Kilometer, aber wenn Entsorger gegenwärtig dazu übergehen, Speditionen zu kaufen, muß man schon nachdenklich werden. Was wir aus unseren Hintergrundgesprächen herausarbeiten können, ist eine etwaige Verzehnfachung der im Rahmen der Gewerbeabfallentsorgung abzuwickelnden Transportentfernungen. Natürlich hat diese Zahl unmittelbare Auswirkungen auf das Tätigkeitsprofil im Entsorgungsgewerbe.

Die Tarifstruktur in der Abfallwirtschaft ist im Nachkriegsdeutschland seit Anbeginn zweigeteilt gewesen. Der sog. öffentliche Sektor weist traditionell höhere Löhne und Gehälter auf, verglichen mit den Tarifen des privaten Entsorgungsgewerbes. Für die privaten Entsorger stellte der BDE den Arbeitgeberverband dar, der über Jahre als Tarifpartner fungierte. Gewerkschaftspolitisches Anliegen war der stetige Versuch, ein Angleichen der Tarifniveaus zu erreichen, wobei man diesem Ziel in den tarifpolitischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre kaum näher gekommen ist.

Parallel zur unter dem Stichwort Ökodumping beschriebenen Entwicklung ist es auch auf dem Tarifsektor zu Veränderungen gekommen, hier insbesondere durch die privaten Arbeitgeber. Einzelne Unternehmen haben zwischenzeitlich den BDE als Arbeitgeberverband verlassen und versuchen, eigene Tarifstrukturen durchzusetzen. Hierbei wird entweder versucht, einen eigenen Haustarif durchzusetzen. Selbiges natürlich mit dem Ziel, Lohnkosten einzusparen. Häufig wird aber auch auf das Güternahverkehrstarif zurückgegriffen.

Für den Tarifbereich des Güternahverkehrs gelten in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Tarifniveaus, wie die folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 4: Lohnniveaus verschiedener Tarifsysteme in der Abfallwirtschaft (Stundenlohn Fahrer)



Aufgrund der beschriebenen enorm zugenommenen Transportleistungen in der Abfallwirtschaft zogen sich die Arbeitgeber auf den Standpunkt zurück, es bestehe eine Wettbewerbsverzerrung hinsichtlich Güternahverkehr, Fernverkehr bzw. den Tarifverträgen des Speditionsgewerbes. Unternehmen aus dieser Branche würden verstärkt Entsorgungsdienstleistungen anbieten und hätten aufgrund der für diesen Bereich geltenden Tarifverträge erhebliche Kostenvorteile bei den Personalaufwendungen (vgl. Abbildung 4).

Aufgrund dieser Situation im Speditionsgewerbe wurde im neuen Tarifabschluß des Bundesentgelttarifs für die private Entsorgungswirtschaft die Möglichkeit geschaffen, bei Neueinstellungen die Tarife um bis zu 25 % abzusenken, jedoch nicht unter das jeweilige regionale Niveau des Güternah-/Fernverkehrs, an dem sich der Unternehmenssitz befindet. Diese neue Möglichkeit könnte möglicherweise auch die Standortdiskussion der Unternehmen beleben - d.h., der Standort der Transportleistung wird dahin verlegt, wo die Personalkosten am billigsten sind!

Nun haben Tarifföhe und Tarifstruktur sicherlich etwas mit dem Kräftespiel zwischen Gewerkschaft und Arbeitgeberverband zu tun. Die Kräfteverhältnisse ergeben sich jeweils konkret und werden auch durch Schmerzgrenzen, Möglichkeiten, ökonomische Spielräume sowie Verhandlungsgeschick beeinflusst, diese Mechanismen sind bekannt.

Tarifhöhe und Tarifstruktur haben in der Tendenz auch sehr viel mit Arbeitsplatzprofilen, Qualifikation und Vergleichen mit anderen Tarifgefügen zu tun. Daher ist die Orientierung auf Qualifizierung und hochwertige Arbeitsplätze auch ein stückweit Garant für hochwertige Tarifabschlüsse.

Somit ist die Entwicklung der letzten Jahre, die seitens der Beschäftigten in den Entsorgungsbetrieben mit einer tendenziellen Dequalifizierung verbunden war, auch tarifpolitisch bedenklich. Die Dequalifizierung der Arbeitsplatzprofile ist natürlich ein hartes Gesamturteil und stimmt sicherlich nicht für jeden Betrieb und erst recht nicht für jedes Beschäftigungsverhältnis. Die Dequalifizierung drückt sich im Kern über die gestiegene Transporttätigkeit im privaten Entsorgungsgewerbe aus. Hintergrund für die gestiegene Transporttätigkeit ist wiederum die Scheinverwertung und die Billigdeponie. Tariffucht, Arbeitsplatzverluste und Scheinverwertung, Ökodumping und Sozialdumping können u.E. daher auf im wesentlichen die gleichen Ursachen zurückgeführt werden.

2.5 Drei Phänomene, eine gemeinsame Ursache

Es ist natürlich nicht ungefährlich, komplexe Zusammenhänge auf eine einzelne Ursache zurückführen zu wollen. Selbstverständlich trifft dieser Erfahrungswert auch auf die oben beschriebenen Phänomene zu. Dennoch gibt es einen zentralen Aspekt, der für die gesamte Entwicklung verantwortlich ist: **das Preisdumping auf Billigdeponien!**

Die Erklärung hierfür ist relativ schlicht. Die Ursache ist rein ökonomisch bzw. rein betriebswirtschaftlich zu sehen. Beim eingetretenen Konkurrenzdruck einerseits und der Aufgabe der lokalen bzw. regionalen Märkte zählt nur noch der Preisvorteil, den der einzelne Marktteilnehmer organisieren kann. Hier ist mittlerweile die entscheidende Stellschraube, an der gedreht werden kann: die Auswahl der zum Entsorgungszeitpunkt kostengünstigsten Deponie¹. Und eben diese Deponiepreise ziehen ständig nach unten und reißen den gesamten Markt in die beschriebene ökonomische und ökologische Krise.

1999 sind die ersten Deponien bei Ablagerungspreisen von unter 50 DM/Mg angekommen. Kritiker verweisen darauf, daß viele dieser Deponien eigentlich schon heute gar nicht mehr existieren dürften (nach TA Siedlungsabfall).

Der Vollständigkeit halber sei natürlich noch erwähnt, daß eine Reihe von MVA-Betreibern an der skizzierten Preisspirale beteiligt ist. Auch hier wird auf dem Abfallmarkt kräftig mitgemischt. Und die Entwicklung der letzten beiden Jahre, die neben der MVA auch die Mitverbrennung von Abfällen in Industrieanlagen als politisch diskutabel erscheinen läßt, führt zu einem dritten Beteiligten an der nach unten offenen Preisspirale: die mechanisch-biologischen Restabfallbehandlungsanlagen (MBA).

¹ In erreichbarer Entfernung, wobei mit der stetigen Reduzierung der Deponiepreise auch die wirtschaftliche Möglichkeiten, längere Strecken zu fahren (> 300 – 500 km) zugenommen haben. Hier ist der Kostenwettbewerb auf die Frage konzentriert: Wem gelingt es, für die Rückfahrt am Markt eine Transportdienstleistung zu akquirieren.

2.6 Die Deponie Lochau – ein Fallbeispiel näher beleuchtet

Eine Deponie ist in den letzten Monaten quasi zum Symbol dieser Entwicklung geworden: die Deponie Lochau bei Halle an der Saale. In der Tat sind die Abfallströme beachtlich, die die Deponie auf sich vereint. Von 900.000 Mg in 1998 abgelagerter Abfälle berichtet Geschäftsführer Wilfried Klose. Der Hausmüllanteil aus der Region macht allerdings nur rund 200.000 Mg aus. Allein die Sortierreste aus den insgesamt 8 Sortieranlagen, die in den letzten Jahren im Einzugsgebiet der Deponie entstanden sind, werden mit 170.000 Mg angegeben.

Der Andrang gewerblicher Abfallanlieferer, der sich tagtäglich im Eingangsbereich der Anlage zeigt, ist enorm. Lochau gehört zum führenden Marktteilnehmer auf dem Feld der Deponierung. Das folgende Foto zeigt den vor wenigen Jahren neu errichteten Eingangsbereich, der erforderlich war, um diesen Andrang logistisch abzuwickeln.

Bild 1: Deponie Lochau bei Halle an der Saale, Eingangsbereich

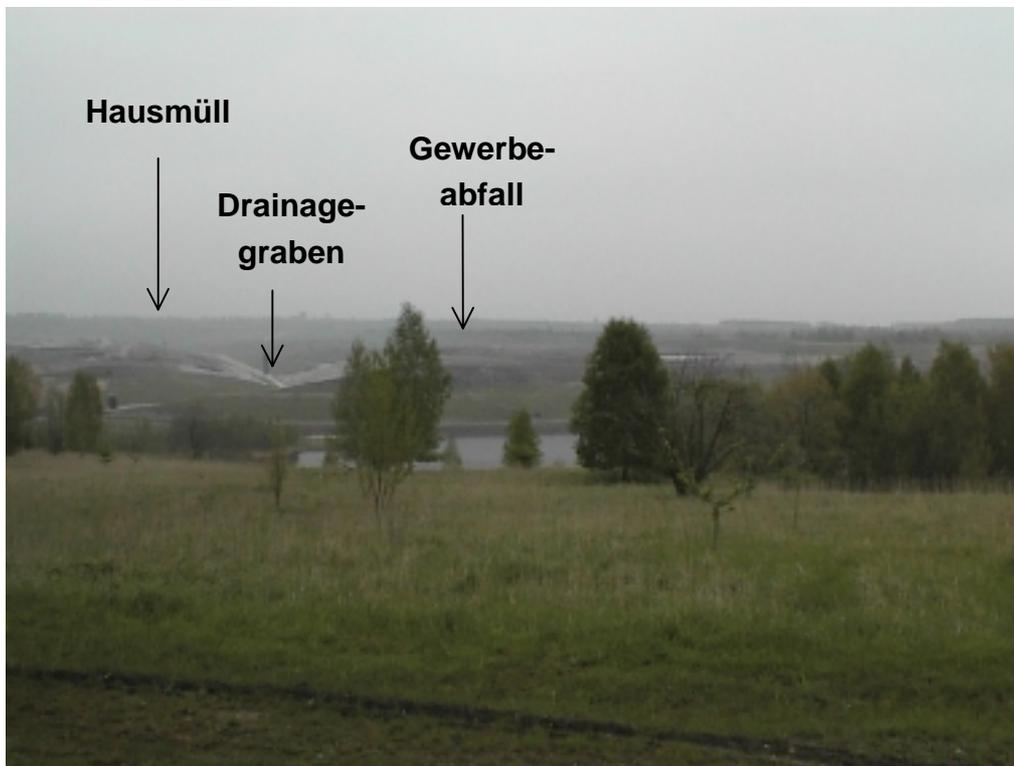


Aber auch lokal ist Lochau ins Gerede gekommen. So wurde die Schließung der Deponie öffentlich gefordert, weil „Grundwasser von allen Seiten in den Deponiestandort ströme“(7). Die Deponiegesellschaft Abfallwirtschaft GmbH Halle-Lochau setzt zur Gegenwehr an, allen voran ihr Betriebsrat. Gerade die Belegschaft fühlt sich ungerecht angegriffen und sogar verleumdet. Viele verstehen die öffentliche Kritik nicht und vermuten ganz andere Motive hinter den Angriffen auf „ihre“ Deponie.

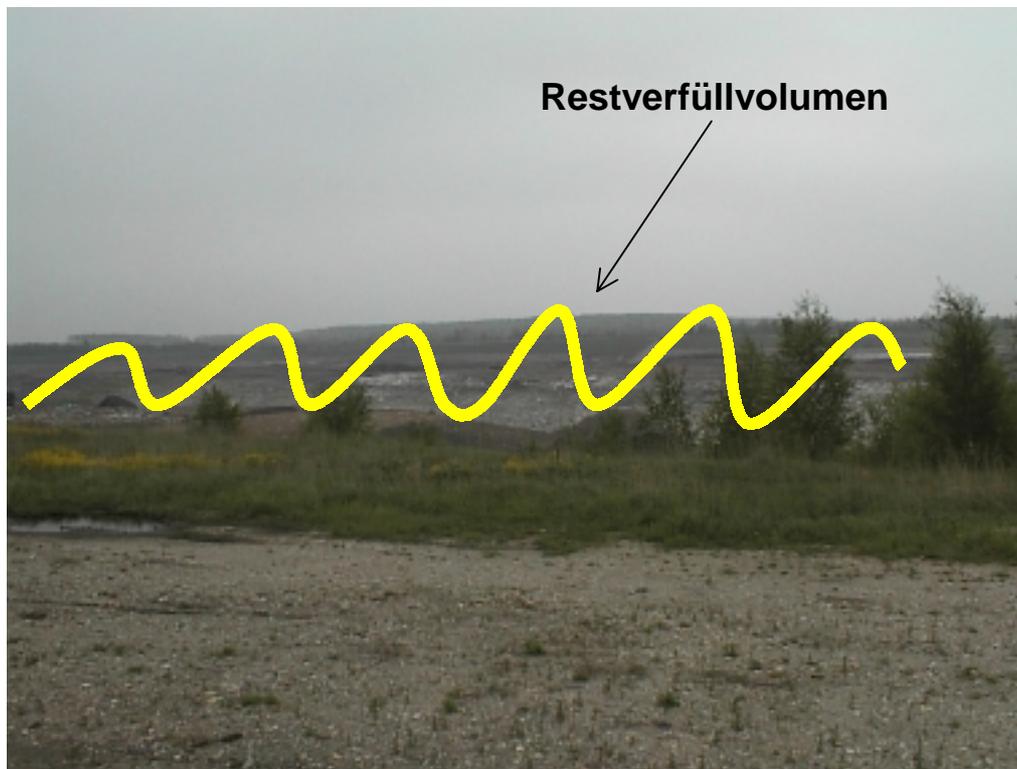
Die Kontroverse um die Deponie Lochau ist typisch für die Gesamtsituation und die politischen Probleme, die mit dem Vollzug des KrW-/AbfG und der TA Siedlungsabfall verbunden sind. Daher soll das Beispiel Lochau etwas ausführlicher geschildert werden. Vielleicht auch mit dem Ziel, den Disput ein wenig zu versachlichen.

Die Deponie wurde in einem sog. Braunkohletagebau-Restloch errichtet. Schon zu DDR-Zeiten diente die Anlage der Ablagerung von Abfällen. Das folgende Foto zeigt den Deponiebereich in seiner heutigen Form. Man versteht an diesem Bild recht gut die eingenommenen Standpunkte.

Bild 2: Deponie Lochau bei Halle an der Saale, Gesamtansicht



So fühlt sich die Belegschaft einerseits fast persönlich angegriffen, wenn angesichts des geordneten Zustands der Verfüllung von einem „Dreckloch“ gesprochen wird. So muß dem Umweltschützer andererseits ob der gesamten Größe der Deponie (70 ha) Sorge beschleichen, insbesondere wenn von der Deponie doch eine Umweltgefahr ausgehen sollte.

Bild 3: Deponie Lochau bei Halle an der Saale, Seitenansicht mit Restverfüllbereich

In der Tat ist vorgesehen, die Verfüllung des gesamten Restloches mit Abfällen zu betreiben. Es würde beinahe ein Jahrhundert dauern, bis dieses Ziel erreicht ist. Auch diese Zahl spaltet die Diskutanten. Was für den Betrieb als langfristige Chance und Pfund erscheint, mit dem man wuchern kann, wird für konkurrierende Marktteilnehmer als Bedrohung empfunden. Und das diese Bedrohung nicht abstrakt ist, kann man der aktuellen „Preisliste“ der Deponie entnehmen. Dort steht ganzseitig unter der Überschrift: „Wie können Sie uns erreichen?“

**Bundesrepublik Deutschland,
Sachsen-Anhalt,
B6 zwischen Halle-Leipzig,
Abfahrt Dieskau“**

So wirbt kein lokaler oder auch regionaler Entsorger. Und die Preisliste offeriert günstige Konditionen, die den Andrang sicherlich erklären. Die folgende Tabelle zeigt eine Auswahl zur Illustration.

Tab. 5: Auszug aus dem Preis- und Leistungsverzeichnis der Abfallwirtschaft GmbH Halle-Lochau (Deponiepreise, gültig ab 1.3.1999)

ASN	Abfallart/Bezeichnung	Preis zzgl. MWSt.
02	Abfälle aus der Landwirtschaft, dem Gartenbau ...	
02 01 04	Kunststoffabfälle (ohne Verpackungen)	80,00 DM/Mg
03	Abfälle aus der Holzverarbeitung und Verarbeitung von Zellstoff, Papier, Pappe, ..	
03 03 07	Abfälle aus der Aufbereitung von Altpapier//Spuckstoffe	60,00 DM/Mg
10	anorganische Abfälle aus thermischen Prozessen	
10 01	Abfälle aus Kraftwerken und anderen Verbrennungsanlagen	
10 01 01	Rost- und Kesselasche	25,00 DM/Mg
17	Bau- und Abbruchabfälle	
17 01 01	Beton // rein, zur Verwertung	3,50 DM/Mg
17 01 01	Beton // verunreinigt	10,00 DM/Mg
17 01 01	Beton // belastet	40,00 DM/Mg
17 05 02	Hafenaushub	15,00 DM/Mg
17 07 01	gemischte Bau- und Abbruchabfälle	110,00 DM/Mg
20	Siedlungsabfälle und ähnliche gewerbliche Abfälle	
20 03 01	gemischte Siedlungsabfälle // Sperrmüll aus Gewerbe	120,00 DM/Mg
20 03 01	gemischte Siedlungsabfälle // Altablagerungen	90,00 DM/Mg
20 03 01	gemischte Siedlungsabfälle // Sortierreste	90,00 DM/Mg

„Der wirtschaftliche Erfolg kann uns aber doch nicht vorgeworfen werden“, argumentieren sinngemäß Betriebsrat und Geschäftsleitung gleichermaßen. Kommt noch hinzu der in der Tat mehr als schwierige wirtschaftliche Status der Region, wo auch aus gewerkschaftlicher Sicht um jeden Arbeitsplatz zu kämpfen ist. Kein Wunder also, daß in der öffentlichen Diskussion um die Zukunft der Deponie auch viel Ost-West-Unmut hochkommt.

Man kämpft um Arbeitsplätze. Rund 95 Beschäftigte hängen direkt von der Zukunft der Deponie ab. Die Liste der Pro-Argumente für Lochau ist lang:

- zertifizierter Entsorgungsfachbetrieb,
- vorbildliches Betriebsklima,
- man bildet aus,
- man zahlt Tariflöhne,
- die Eingangskontrolle ist scharf,
- ein eigenes Labor mit neuester Geräteausstattung und hochqualifiziertem Personal steht zur Verfügung,
- und rund 60 Mio. DM an Investitionen zur Verbesserung des Umweltschutzstandards der Anlage wurden in den letzten Jahren aufgewandt.

Gerade letzteres erfüllt die Mitarbeiter in Lochau auch mit Stolz.

Bild 4: Deponie Lochau bei Halle an der Saale, Sickerwasserteich

- Der Deponiebetrieb wurde geordnet.
- Ein Drainagegraben zur Sickerwasserfassung wurde nachträglich in den alten Müllkörper gegraben.
- Gasbrunnen wurden nachträglich niedergebracht.
- Das Sickerwasser wird gefaßt und aufwendig gereinigt (Bild 5).
- Das Deponiegas wird gefaßt und anschließend verstromt.

Und schließlich würde man auch weitere Investitionen in die Zukunft des Standortes tätigen wollen. Beispielsweise eine Mechanisch-Biologische Abfallbehandlung (MBA) ist angedacht, um die Abfälle zukünftig vorbehandelt auf die Deponie zu bringen.

„Wo also bitte soll der Umweltfrevel liegen?“, fragen wiederum Betriebsrat und Geschäftsleitung unisono. Da stößt es auch bitter auf, wenn die zuständigen Behörden des Landes sich schwer tun, ihre Zustimmung zum Weiterbetrieb der Deponie zu erteilen. Für den April diesen Jahres war eine Entscheidung angekündigt, die aber nicht erfolgt ist. Ein weiteres Gutachten soll nun über die Zukunft von Lochau entscheiden.

Der Streit um die Schließung der Deponie Lochau geht nicht um akute Umweltgefährdungen, die gegenwärtig eintreten. An dieser Stelle argumentieren die Kontrahenten, bewußt oder unbewußt, aneinander vorbei. Der Kernpunkt ist die Langzeitsicherheit der Deponie.

Bild 5: Deponie Lochau bei Halle an der Saale, Sickerwasserreinigung (Umkehrosmoseanlage)



Der Deponiekörper liegt, vereinfacht ausgedrückt, unterhalb des natürlichen Grundwasserspiegels. Bereits während des Braunkohletagebaus zu DDR-Zeiten mußte daher mittels einer Brunnengalerie das zuströmende Grundwasser weitgehend abgefangen werden, damit der Tagebau überhaupt möglich wurde. Derartige Abfangbrunnen sind auch heute im Betrieb, damit der Deponiekörper nicht im Wasser versinkt. Das folgende Foto zeigt den Abfluß des von der Deponie ferngehaltenen Grundwassers. Das abgefangene Grundwasser wird in einer Teichanlage gesammelt, hochgepumpt und in ein oberirdisches Gewässer eingeleitet. Nur eine Teilmenge des Grundwassers wird in den Deponiekörper geleitet. Dort vermischt es sich mit dem Sickerwasser aus den Regenfällen und wird gemeinsam über den genannten Sickerwasserdrainagegraben gefaßt, gereinigt und ebenfalls über die Teichanlage abgeleitet.

Die Langzeitsicherheit einer Deponie, so die allgemeine Expertenmeinung, wird (u.a.) durch eine Entwässerung einer Deponie im freien Gefälle erreicht. Im Falle Lochau wird zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Deponie verfüllt ist, die Wasserhaltung abzustellen sein und der Deponiekörper würde sich in diesem Szenario mit Grundwasser auffüllen. Zu diesem Zeitpunkt ist dann auch mit einer massiven Grundwasserverschmutzung zu rechnen, so die Erfahrungen auf diesem Feld. Folgt man den Buchstaben der TA Siedlungsabfall, so handelt es sich im Falle der Deponie Lochau um einen ungeeigneten Standort. Daher kann eine Behörde, würde es sich um eine Neuanlage handeln, aus rein fachlicher Sicht gar keine Betriebsgenehmigung ausstellen. Hier setzen nun die Argumente der um ihren Arbeitsplatz besorgten KollegInnen ein.

Bild 6: Deponie Lochau bei Halle an der Saale, Grundwasserzutritt: Abfangbrunnen entwässern in einen Graben



Formal handelt es sich um eine Altanlage mit „ordentlicher“ Genehmigung der DDR-Behörden. Diese gilt mit Überleitungsrecht auch weiterhin und entfaltet Bestandsschutz. Die Pumpen sollen zudem erst dann abgestellt werden, wenn der Abfall vollständig ausgelaugt ist, so daß die befürchtete Grundwasserbeeinträchtigung nicht eintreten könne. Schließlich liegen schon mehrere Millionen Tonnen an Abfällen in Lochau. Würde die Ablagerung eingestellt, fehlte das Geld, die weiteren Sicherungsmaßnahmen, die Grundwasserhaltung und insbesondere den Deponieabschluß zu finanzieren.

Letzteres ist sicherlich als sprichwörtlich schweres Geschütz zu verstehen. Würde die zuständige Behörde (Regierungspräsident Halle) nämlich nach den Buchstaben des Gesetzes (genauer der TA Siedlungsabfall) die Schließung der Deponie entscheiden, so wäre der bereits eingelagerte Abfall als Altlast zu sehen. Man könnte das halbverfüllte Restloch nicht offen stehen lassen. Es müßte jemand gefunden werden, der die Restverfüllung übernimmt. Sollte dies wiederum mit inerten Materialien erfolgen, wären hohe Geldmittel erforderlich.

Würde man keine Verfüllung durchführen, würde über kurz oder lang ein See entstehen. Vorher müßten allerdings die bereits eingelagerten Abfälle wieder entnommen werden. Die Anlage wäre also zu sanieren, aber, da der Deponiebetreiber in diesem Szenario nicht mehr vorhanden wäre, mit Staatsgeldern. Zuständige Behörde, die die Finanzmittel für eine Sanie-

zung aufzubringen hätte, ist im übrigen die gleiche Behörde, die aktuell über den Weiterbetrieb von Lochau zu entscheiden hatte (das Umweltministerium in Magdeburg). Es muß nicht näher ausgeführt werden, daß für ein Sanierungsszenario zumindestens gegenwärtig keine Finanzierungsmöglichkeit gesehen wird.

Zudem wäre in einem Sanierungsszenario der politische Streit um die Finanzierungsverantwortung vorprogrammiert. Auch hier ist es daher wichtig zu wissen, daß die ehemalige Regierungspräsidentin aus Halle heutige Umweltministerin in Magdeburg ist. Also keine einfache Gemengelage und über Jahre angehäuften Sachzwänge.

Eine eher politische These schwingt daher in vielen Diskussionen mit: Halle-Lochau ist ein ganz untypischer Einzelfall. Er ist nicht zu vergleichen mit anderen Altdeponien in Ost und West, lautet die Behauptung. Motiv für diese These ist u.E., über eine Ausnahmegenehmigung für den Weiterbetrieb von Lochau (auch nach 2005) formal aus den Sachzwängen der Verwaltungsvorschrift TA Siedlungsabfall herauszukommen und auch politisch der Kritik an anderen Deponiestandorten in Sachsen-Anhalt (und in anderen Bundesländern) zu entgegen, sich nicht an die gesetzlichen Randbedingungen gehalten zu haben. Über diese These wäre schließlich auch die Tür geöffnet, über einen Gleichwertigkeitsnachweis und den Bau einer MBA, die TASI-Klippe zu nehmen.

Denn andere Deponiebetreiber in Sachsen-Anhalt und umzu beobachten aufmerksam, was in Halle und Magdeburg entschieden wird. Eine Ausnahmegenehmigung für Lochau, die den Weiterbetrieb über 2005 erlauben würde, läuft sicherlich Gefahr, ein Berufungsfall zu werden. Diese Gefahr ist u.E. gegeben, da die These des Sonderfalls Lochau so nicht zutrifft. Die Diskussion an beinahe allen Deponiestandorten, die um ihr Überleben kämpfen, zeigt überaus ähnliche Züge. Sicherlich ist der Sachzwang in Lochau groß, aber auch die Handlungsmöglichkeiten bei einem Jahresumsatz von 40 Mio. DM und einem Rückstellungsvolumen von beinahe 100 Mio. DM sind ebenfalls groß.

Sicherlich entfachen 95 vorhandene Arbeitsplätze einen größeren Sachzwang als nur 10 oder 15 Arbeitsplätze auf einer kleineren Deponie. Sicherlich werden die Aufwendungen, die mit der Sanierung von Lochau verbunden sind, höher sein als Sanierungsaufwendungen kleinerer Deponien. Aber auch 10 bzw. 15 Arbeitsplätze bzw. Mitarbeiter können lokal erheblichen politischen Druck entwickeln; das Fehlen von 100.000 DM oder 1 Mio. DM an Rückstellungen kann in einem kleinen Kreishaushalt zu unlösbaren Problemen führen.

Und schließlich ist das Argument, daß trotz ungeeigneter Standortgunst das sprichwörtliche Kind ja bereits in den Brunnen gefallen ist und man nur noch die Möglichkeit hat, die Deponie ordentlich zuende zu verfüllen, nicht selten anzutreffen.

Lochau ist daher ein ganz typischer Fall, der illustriert, wie vielschichtig und schwierig die Durchsetzungsprobleme der TA Siedlungsabfall vor Ort sind. **Der Fall Lochau belegt exemplarisch, daß mit den vorhandenen ordnungsrechtlichen Instrumenten die fristgemäße Umsetzung der TA Siedlungsabfall kaum zu schaffen sein wird.**

Lochau und die anderen Niedrigpreis-Deponien bleiben daher, so unsere Prognose, weiter „am Netz“, um es im energiepolitischen Jargon zu formulieren. Die Konsequenz ist nicht nur Ökodumping, sondern auch Abfalltourismus und Sozialdumping (s.o.). Wobei es die Lage der vor Ort Beschäftigten und ihr Kampf zum Fortbestand ihrer Anlage und ihres Arbeitsplatzes so überaus schwierig macht, „Schluß damit!“ zu fordern. Aber die Dinge hängen zusammen, auch wenn es weh tun mag. Die hochwertige Kreislaufwirtschaft in ihrer deregulierten Ausgestaltung, also in primär privatwirtschaftlich ausgerichteter Umsetzung und Steuerung, verträgt sich nicht mit den in Tab. 5 genannten Deponiepreisen. Daher muß die Ablagerung von unbehandelten Siedlungsabfällen spätestens 2005 beendet werden und die Deponien, die nicht den vorgeschriebenen Sicherheitsstandards und den erforderlichen Standortverhältnissen entsprechen, müssen kurzfristig geschlossen werden. Lochau wird hierfür beispielgebend sein müssen.

Für die Beschäftigten müssen Ersatzarbeitsplätze gefunden werden. Hierfür bestehen klare Perspektiven. Gegenwärtig vernichten die kostengünstigen Deponien wie Lochau Arbeitsplätze andernorts. Hochwertige Arbeitsplätze in technischen Abfallbehandlungsanlagen und im Anlagenbau werden aktuell abgebaut. Anlagen werden geschlossen und/oder demontiert, der Anlagenbau erreicht aktuell ein historisches Beschäftigungstief. Die Ursachen liegen im Preisverfall auf dem Entsorgungsmarkt. Wird der Preisverfall gestoppt, entstehen neue Märkte für technische Anlagen und für echtes Verwerten und Recycling. Neue Märkte bedeutet auch das Entstehen von neuen Arbeitsplätzen, also Perspektiven, auch für die Beschäftigten auf der Deponie Lochau.

2.7 Abfallverschwindelung nicht nur in Ostdeutschland - das Fallbeispiel der Deponie Leppe (NRW)

Das Verschwindeln von Abfällen ist nicht auf die ostdeutschen Länder beschränkt, wenngleich dort die meisten derartigen Deponien existieren (rund 20, die besonders aktiv agieren). Auch westdeutsche Unternehmen holen sich ihren Teil des Kuchens. Dies sei am Beispiel der abfallwirtschaftlichen Jahresbilanz der nordrhein-westfälischen Deponie Leppe näher belegt.

Allein die Zahlen für Baustellenabfälle aus Süddeutschland zeigen, welche fragwürdige Entwicklung die Kreislaufwirtschaft in den letzten Jahren genommen hat. Der Betreiber wird sicherlich auf den Umstand verweisen, daß seine gesamte Tätigkeit legal und in vollem Umfang von Gesetz gedeckt ist.

Abstrahiert man einmal von dem Faktum, daß es sich bei dieser Deponie um eine Altanlage handelt, die den Eingeweihten in NRW als „Mülltalsperre“ bekannt ist, abstrahiert man von den öffentlichen Diskussionen der Vergangenheit über die Eignung von Basisabdichtungen älterer Bauabschnitte und unzulänglicher Infrastruktur dieser Deponie und, abstrahiert davon, daß der unter der Deponiesohle verlaufende Bach zwischenzeitlich in die Sickerwasserfassung und -aufbereitungsanlage, die es im neuen Teil gibt, eingespeist werden muß, und nimmt zur Kenntnis, daß der neueste Bauabschnitt seit kurzem voll in Betrieb ist und daß dieser Bauabschnitt nun weitgehend TASI-Standard aufweist, obwohl die TASI Ablagerungen entsprechend Tab. 6, wenn es Vorbehandlungskapazitäten gibt, gar nicht mehr vorsieht, sind die Parallelen zu Lochau doch unverkennbar. Entscheidend ist, daß hier ein weiteres Beispiel von sehr vielen betrachtet wird, natürlich mit lokal immer etwas modifizierten Randbedingungen, die begründen, warum der Weiterbetrieb einer Altanlage (darf man sagen „Altlast“?) besser ist als die Beendigung der Verfüllung. So auch die aktuelle Diskussion mit den dortigen Genehmigungsbehörden.

Nur, welchen abfallwirtschaftlich und ökologisch tieferen Sinn soll das Transportieren von rund 180.000 Mg/a an Baustellenabfällen aus allen Teilen der Republik auf die Deponie Leppe bei Gummersbach haben?

Tab. 6: Fremdmüllmengen auf der Deponie Leppe (in Mg/a), 1997

AbfSchl	Abfallart	Herkunft	Menge (Mg/a)	Summe (Mg/a)
911 01	Hausmüll	Ba-Wü	82	9.273
		Bayern	8.418	
		keine Angabe	51	
		NRW	607	
		Saarland	115	
914 01	Sperrmüll	Ba-Wü	423	7.214
		Bayern	2.897	
		Hessen	73	
		keine Angabe	57	
		NRW	1.142	
		Rheinland-Pfalz	302	
		Saarland	2.320	
917 01	Garten- und Parkabfälle, für die Abdeckung Bentonit	NRW	277	1.081
		Saar	756	
		Sachsen-Anhalt	48	
912 06	Baustellenabfall	Ba-Wü	16.990	182.330
		Bayern	19.943	
		Hessen	27.071	
		keine Angabe	6.710	
		Niedersachsen	36	
		NRW	74.304	
		Rheinland-Pfalz	1.385	
		Saarland	35.822	
		Sachsen-Anhalt	69	
184 01	Rückstände aus der Papierindustrie (Spuckstoffe) für die Abdeckung auf der Deponie	keine Angabe	17	2.507
		NRW	186	
		RhPf	2.304	
172	Holzabfälle	NRW		61
184 02	Schlamm aus Papierherstellung	NRW		50
314 20	Rußabfälle	Ba-Wü	41	42
		NRW	1	
		Saarland	10	
571 16	PVC-Abfälle	NRW	6	9.942
571 29	Sonstige	Bayern	77	
571 29	Ausgehärtete Kunststoffabfälle	keine Angabe	17	
571 29		NRW	9.781	
571 29		Rheinland-Pfalz	20	
571 29		Saarland	41	
575 01	Gummiabfälle	keine Angabe	239	445
		NRW	206	
578 01	Shredderleichtfraktion, besonders überwachungsbedürftiger Abfall	keine Angabe	262	1.078
		NRW	816	
581	Stoff-, Gewebe-, Faserabfälle	NRW		134
912 01	Verpackungsmaterial und Kartontagen	NRW		473
947 01	Rechengut	NRW		1.238
	Σ brennbarer deponierter Fremdmüll			215.868

2.8 Leppe und Lochau nicht die schlechtesten

Einen Vorwurf werden wir uns von beiden Betreibern (und Betriebsräten) machen lassen müssen: „Warum wird das Thema gerade an unserer Deponie aufgerollt?“

In der Tat könnten wir viele weitere Deponien aufführen, die sich aktiv am Abfallmarkt betätigen. Und in der Tat trifft der Einwand zu, daß Leppe und Lochau noch nicht einmal die ökologischen Schlußlichter auf dem Markt sind. Was ändert dieser Einwand aber im Kern an der Sachverhaltsdarstellung?

Wir haben zwei wirtschaftlich sehr erfolgreich agierende Marktteilnehmer vorgestellt, die Beispielliste läßt sich problemlos verlängern.

Hinzu kommt, daß sich dieses Argument auch modifizieren läßt. Hätten wir die absoluten „Dreckspatzen“ als Beispiele angeführt, so wäre sicherlich der Vorwurf formuliert worden, daß es auch bessere Anlagen gibt, die immerhin

3. Theoriedefizite - eine weitere Ursache

Theorie oder vielleicht auch Ideologie über das eigene Tun und Wollen ist ein wenig aus der Mode gekommen. Dies rächt sich gegenwärtig. Gerade die öffentliche Abfallwirtschaft hat sich ohne Not in eine Theoriedefensive drängen lassen. Um es salopp zu formulieren: Auf der einen Seite steht das antiquierte Amt 70, beseitigungsorientiert; auf der anderen Seite steht die neue Moderne, der private Entsorger, verwertungsorientiert – so ein weitverbreitetes Urteil über den öffentlichen Sektor.

Vielleicht ist Theoriedefizit auch ein zu alter Begriff, aus einer Zeit, wo materielle Widersprüche und gesellschaftspolitische Ziele auch mit dem Florett ausgetragen wurden. Es trifft die Sache aber genauso, davon zu sprechen, daß dem öffentlichen Sektor insgesamt und der öffentlichen Abfallwirtschaft im besonderen ihre corporate identity fehlt bzw. verloren geht.

Nun wird der Einwand vorgebracht werden, daß die beschriebenen Konstellationen und Entwicklungen so materiell und handfest sind, daß eigentlich kein Raum für etwas derartig Abstraktes bestand bzw. bestehen würde wie die Ursache: Theoriedefizit. Darauf gibt es zwei Antworten, die eigentlich die gleiche Sache meinen. Früher hätte man auf die Dialektik von Theorie und Praxis verwiesen. Besser verständlich ist sicherlich der Hinweis, daß jeder, der sich für eine Sache (hier: öffentlicher Arbeitgeber) einsetzt, auch wissen muß, wofür er das tut.

3.1 Allgemeine Ursachen - Deregulierung und Substitution

Die beschriebene Entwicklung in der Abfallwirtschaft ist eingebettet in einen allgemeinen Trend, der seit gut 5 Jahren in Deutschland zu beobachten ist. Rückbau der öffentlich-rechtlichen Strukturen, Flexibilisierung durch Hinwendung zur Selbstverantwortung der Wirtschaft (die sog. **Deregulierung** und **Substitution**).

Stellvertretend sei diese Entwicklung in ihrer Widersprüchlichkeit und Fragwürdigkeit am Beispiel der Öko-Auditierung erläutert.

Die Öko-Audit-Verordnung ist ein Instrument zur freiwilligen Verbesserung der betrieblichen Umweltleistung. Sie ist allerdings seit einigen Jahren in der Diskussion um eine Deregulierung und Substitution² von staatlicher Kontrolle. Das Interesse der Wirtschaft an diesem Instrument ist beachtlich. So befanden sich (Stand Januar 1998) ca. 77 % aller in der EU registrierten Standorte in Deutschland (1.035 von 1.348), ein Drittel von ihnen war zusätzlich nach ISO 14001 zertifiziert (8).

Auf EU-Ebene wird aktuell noch kontrovers darüber diskutiert, ob sich das Umwelt-Audit auch auf das Einhalten umweltrechtlicher Vorschriften zu erstrecken hat (compliance audit). In Deutschland ist die Entscheidung hierüber positiv ausgefallen, allerdings besteht noch Unklarheit bei der Prüfungstiefe (d.h. Inhalt und Umfang der Prüfung durch den Umweltgutachter). Zwar gibt es mittlerweile eine „Leitlinie des Umweltgutachterausschusses zu den Aufgaben der Umweltgutachter im Rahmen der Validierung nach der EG-Umwelt-Audit-Verordnung“ (Dezember 1997), allerdings sind auch hier noch Auslegungs- und Ausführungsspielräume vorhanden (9).

„Da nicht alle Aufgaben der Umweltgutachter im Rahmen der Öko-Audit-Verordnung eindeutig bestimmt sind, bedarf es großer Erfahrung und Integrität des Umweltgutachters, wie er im Rahmen der Aufgabenerledigung den vorhandenen Ausführungsspielraum ausfüllt.“

Wie läuft nun das o.g. compliance audit im Rahmen der Öko-Audit-Verordnung konkret ab? *„Bisher ist der Gesetzgeber davon ausgegangen, daß eine unabhängige, externe Überwachung notwendig ist, um die Einhaltung der Umweltnormen sicherzustellen. Jetzt soll ein internes Managementsystem externe Überwachung in einigen Fällen ersetzen (substituieren). Der externe Umweltgutachter, der das Managementsystem mindestens alle drei Jahre auf seine Gültigkeit hin zu überprüfen (validieren) hat, prüft nicht jede Einzelmessung nach. Seine Pflicht ist es lediglich, aufgrund der zur Sichtung vorgelegten Unterlagen und anhand von Stichprobenkontrollen festzustellen, ob das Managementsystem ausreicht, die Anforderungen der Verordnung zu erfüllen. Er führt also lediglich eine Plausibilitäts- und keine voll-*

² Im Vollzug werden bestimmte Aufgaben und Nachweispflichten durch die Audit-Verordnung ersetzt, das materielle Umweltrecht (Grenzwerte etc.) bleibt aber unberührt.

ständige Sachprüfung durch. Ein einfacher Ersatz bestehender Überwachungs- und Dokumentationspflichten durch die erfolgreiche Teilnahme am Audit-System ist somit nicht möglich.“ (10).

Auf die Problematik, daß die Kontrolleure ihren aktuellen (und auch noch zukünftigen?) Auftraggeber kontrollieren, sei an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber hingewiesen.

Trotz der erheblichen Bedenken gegen die Entlassung von auditierten Betrieben aus der behördlichen Regelüberwachung (11, 12) haben einige Bundesländer bereits „Nägel mit Köpfen“ gemacht, allen voran Bayern, Schleswig-Holstein, das Saarland, Rheinland-Pfalz, Berlin, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, letzteres sogar noch auf Betreiben der vormaligen GRÜNEN Umweltministerin Heidecke.

Die Einführung von ordnungsrechtlichen Erleichterungen für auditierte Betriebe erfolgte zu meist auf der Ebene von Verwaltungsvorschriften. So hat das niedersächsische Umweltministerium am 2.4.1998, einen Monat nach der Landtagswahl, eine Verwaltungsvorschrift über „Vollzugserleichterungen für Betriebe, die sich am Öko-Audit-System nach der EG-Umwelt-Audit-VO vom 29.6.1993 beteiligen und die der immissionsschutz- und abfallrechtlichen Überwachung unterliegen“ (13), erlassen. Unter Ziffer 3 heißt es dort:

„Die nach dem Verfahren des Öko-Audits vorgesehene Behördenabfrage der registerführenden Stelle ist nach Aktenlage zu bescheiden, gesonderte Betriebsbegehungen finden hierfür nicht statt.“

Das Umwelt-Audit ist an dieser Stelle nur stellvertretend aufgeführt. Zwischenzeitlich ist das gesamte Umweltrecht durchsetzt mit derartigen „Grenzgängern“ zwischen Behörde und Wirtschaft bzw. zwischen öffentlichem Interesse und Privatinteresse. Nun weiß der Praktiker, wie schwer es dem Behördenmitarbeiter in vielen Einzelfällen gemacht wird, das ihm anvertraute öffentliche Interesse auch sachverwaltend zu verteidigen, auch wenn sein Gehalt nicht davon abhängt. Wie schwierig muß es erst sein, wenn ein Gutachter mit seinem wirtschaftlichem Erfolg von seinem Ruf beim Kollektiv der privaten Interessensträger abhängig ist und er gleichzeitig nur dem öffentlichen Interesse verpflichtet ist.

Man sollte sicherlich nicht der Gefahr erliegen, den öffentlichen Sektor in seinen unzulänglichen Strukturen schönzureden. Dies ist aber nicht zu verwechseln mit den Grundprinzipien und dem Wert einer funktionierenden, dem öffentlichen Interesse verpflichteten Verwaltung. Dieser tägliche „Gebrauchswert“ von Behörden und öffentlichen Dienststellen ist nicht hinreichend kommuniziert. Um es ein wenig pointiert zu fragen: Wieviel Kläranlagen und Rauchgasreinigungsfiler wären wohl auf Basis eines freiwilligen Umweltaudits gebaut worden?

An dieser Stelle soll nun der Bogen geschlagen werden zum eigentlichen Thema unserer Studie:

Wir werden in den Diskussionen mit BetriebsrätInnen und GewerkschaftssekretärInnen immer wieder gefragt, warum denn diese Entwicklung eigentlich zugelassen wird. Warum kontrolliert man die Sortieranlagen nicht ordentlich (und wendet sich stattdessen dem schwächsten Glied, der Deponie, zu), lauten in etwa die Vorwürfe.

Wahrscheinlich sind die Sortieranlagen zertifiziert, auditiert, Entsorgungsfachbetrieb und was auch immer noch. Vielleicht ist es wirklich an der Zeit, eine kritische Bestandsaufnahme über Deregulierungspolitik zu führen (oder mit einer positiven Formulierung über Vollzugsdefizite und über Anforderungsvakuum).

Natürlich müssen die Sortieranlagen, die Makler, Händler und Schieber in die behördliche Überwachung genommen werden!

3.2 Der Sachverständigenrat auf Abwegen

Wie sich ein Theorievakuum auf der wissenschaftlichen Ebene auswirken kann und wie sich ein ansonsten ordnungspolitisch sicherlich nicht unsensibles Gremium wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) mit seinem Umweltgutachten 1998 vergaloppieren kann, zeigen die folgenden Ausführungen.

Der SRU erkennt die im KrW-/AbfG angestrebte Öffnung der Abfallwirtschaft für den Markt als positiv an. Entsorgungsmonopole in der Sonderabfallentsorgung lehnt er ab (TZ 440, 459):

„Insbesondere das faktische Vetorecht der Gebietskörperschaften gegen das Eindringen privater Dienstleister in die Entsorgung von Hausmüll und die Aufrechterhaltung der bestehenden Entsorgungsmonopole für Sonderabfall lassen die Bekenntnis des Gesetzgebers zur Privatisierung mehr als Lippenbekenntnis und nicht als eine ernsthaft verfolgte politische Strategie erscheinen.“

Der SRU lehnt weiterhin die Andienungspflichten gemäß § 13 Abs. 4 Satz 1 und 2 KrW-/AbfG ab (TZ 436) und bemängelt das Zustimmungserfordernis der öRE bei der Übertragung der Aufgaben an private Dritte gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG (TZ 436, 438):

„Solange die entsorgungspflichtigen Körperschaften bei abnehmenden Abfallmengen um die Auslastung ihrer Anlagen fürchten und ihnen keine Übergangsmodelle angeboten werden, ist kaum mit einer Änderung zu rechnen.“

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt der Bundesregierung eine gänzliche Privatisierung der kommunalen Abfallwirtschaft.

„ Zwar ist die grundsätzliche Pflicht der Erzeuger und Besitzer von Abfällen, diese zu verwerten und, soweit sie nicht verwertet werden, zu beseitigen, als politisches Signal in Richtung Privatisierung zu verstehen. Tatsächlich hat sich aber gegenüber der bisherigen Situation wenig verändert. Für den Hausmüllbereich bleibt es bei der Überlassungspflicht an die öffentlichen Entsorger, und die Abfälle zur Verwertung waren früher aufgrund der sehr engen Auslegung des Abfallbegriffs dem Regime des Abfallrechts gar nicht zugänglich Insbesondere das faktische Vetorecht der Gebietskörperschaften gegen das Eindringen privater Dienstleister in die Entsorgung von Hausmüll lassen das Bekenntnis des Gesetzgebers zur Privatisierung mehr als Lippenbekenntnis und nicht als eine ernsthaft verfolgte politische Strategie erscheinen.“ (TZ 459)

„Der Umweltrat begrüßt insofern die Entwicklung hin zu einer verstärkten Verlagerung von Entsorgungsleistungen in den privaten Sektor. Das in der Abfallwirtschaft vorhandene Privatisierungspotential ist durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz nach wie vor nicht ausgeschöpft. So sollten Bestrebungen zur Verlagerung kommunaler Aufgaben in den privaten Sektor auch vor dem Angebot von Beseitigungsleistungen sowie vor der Verwertung von Abfällen aus privaten Haushalten nicht Halt machen.“ (TZ 452)

Dieser hier aggregiert gefaßte „Zungenschlag“ zieht sich im Umweltgutachten 1998 durch den gesamten Teil Abfallwirtschaft. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hatte sich seit seiner Einrichtung Anfang der 70er Jahre in sozialpolitischen Fragen eher neutral verhalten. In seinem 98er Gutachten verläßt er diesen Pfad und vertritt als roten Faden die Auffassung, daß ökologische Erfolge nur erreicht werden können, wenn die öffentlich-rechtlichen Aufgaben in der Abfallwirtschaft vollständig privatisiert werden.

Aber gerade die gegenwärtigen negativen sozialen und ökologischen Auswüchse in der Abfallwirtschaft (Gewerbeabfallentsorgung) zeigen das krasse Gegenteil und die Grenzen eines sich angeblich selbst regulierenden Marktes. Diese Zusammenhänge sollten mit unserer Untersuchung aufgezeigt und der sozialpolitischen Pauschalität des Sachverständigenrat-Gutachtens entgegen gehalten werden.

3.3 Privatisierung und Chaos

Es ist sicherlich nicht übertrieben, die gegenwärtige Situation bei der „Verwertung“ von Gewerbeabfällen (für Sonderabfälle ließe sich eine vergleichbare Untersuchung durchführen) als blankes Chaos zu bezeichnen. Lassen wir doch unserer Phantasie freien Lauf und fragen uns, was wohl passiert wäre, wenn die öffentliche Abfallentsorgung eine derartige Entwicklung verursacht hätte (und es gäbe privat nichts am gegenwärtigen Chaos zu verdienen)?

Muß man nicht zu dem Schluß kommen, daß Deregulierung und Privatisierung in vollem Umfang gescheitert sind?

Wo sind die mutigen Stimmen aus dem öffentlichen Sektor, die die Wirklichkeit ungeschminkt beschreiben und analysieren?

Theoretisch war doch immer klar, daß die Maximierung aller betrieblichen Eigeninteressen keine geordnete Abfallwirtschaft würde ergeben können!

4. Lösung

Die Lösungsfindung wird nicht einfach sein. Viele Prozesse und Interessen greifen ineinander. Rechtliche, politische und auch technische Aspekte sind berührt. Dennoch gibt es hauptsächlich Ursachen (s.o.), daher gibt es auch zentrale Lösungsvorschläge.

4.1 Qualifizierungsoffensive für die Entsorgungswirtschaft

Die obigen Beispiele machen deutlich, welche Bedeutung dem Thema Qualitätssicherung in der Umsetzung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zukommt. So bestanden vor rund 2 Jahren noch Sorgen, daß bevorzugt minderwertige Verwertungsverfahren gewählt werden. Diese Befürchtung hat sich nicht bewahrheitet. Selbst minderwertige Verwertungsverfahren sind, zynisch formuliert, immer noch zu teuer für das gegenwärtige Marktgeschehen. Es dominiert aktuell die Scheinverwertung auf Deponien. Und dieses Faß ist noch mindestens 5 Jahre offen!

Daher ist die Lösung in einer Qualifizierungsoffensive für die Kreislaufwirtschaft zu finden. Hierfür ist der entscheidende Störfaktor (und Gegner) nicht der BDE oder die kommunalen Arbeitgeberverbände (und seine Unternehmen), sondern (s.o.) die Deponie mit ihren Dumpingpreisen.

Die Vision war die Schaffung eines neuen Wirtschaftsbereichs, der nach Produktion und Konsumption die Re-Produktion aus Abfallstoffen ins Leben setzen sollte. Mit dem Entstehen dieses Wirtschaftsbereichs war auch die Erwartungshaltung verbunden, neue und insbesondere qualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen. Hierbei sollte der Entsorgungsbetrieb nur das erste Glied in einer Abfolge von ineinander geschachtelten Kettengliedern dieser Neuproduktion aus Altstoffen und Abfällen sein, gegenwärtig ist nun zu beobachten, daß diese Entwicklung nicht nur ins Stocken geraten ist, sondern die erforderlichen Anfänge der Entwicklung Kreislaufwirtschaft – qualifizierte Betriebe zur Rückgewinnung von Stoffen und Energie z.B. leerlaufen. Selbst viele mit Millionenaufwand an Investitionen realisierte Behandlungsanlagen laufen gegenwärtig auf Sparflamme und können nicht einmal die laufenden Betriebskosten decken. **Die nächsten Jahre werden daher, wenn nicht gegengesteuert wird, davon gekennzeichnet sein, daß viele derartige Anlagen geschlossen werden und Arbeitsplatzabbau stattfindet.**

Der Konflikt ist nicht neu. Natürlich sind auch auf den Deponien Arbeitsplätze vorhanden und natürlich ist die ÖTV auch die Interessenvertreterin dieser KollegInnen. Man wird sich aber gewerkschaftspolitisch entscheiden müssen, denn es ist das Schlupfloch Billig-Deponie, das den genannten Tarifkonflikt, die Dequalifizierung und den Arbeitsplatzabbau hervorruft.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß auch nach 2005 einzelne hochwertige Deponien für Spezialabfälle und für die Reste aus der Abfallvorbehandlung erforderlich sein werden. Daher wird es auch Perspektiven für einzelne Deponien nach 2005 geben.

Damit keine Mißverständnisse aufkommen: Wir plädieren nicht für einen brutalen Arbeitsplatzabbau und sehen den Zielkonflikt, der sich in Einzelfällen abzeichnet (siehe das Fallbeispiel Lochau). Aber das Schließen von Deponien wird zu neuen und qualifizierten Arbeitsplätzen führen (s.o.), aber an anderer Stelle. Daher wird man diesen Zielkonflikt sozialverträglich lösen können. Aber gerade die Betriebs- und Personalräte der gegenwärtig bundesweit akquirierenden Deponiegesellschaften sollten sich von den hier aufgezeigten größeren Zusammenhängen sensibilisieren lassen. **Letztlich ist jede Fuhre Scheinverwertung ein aktiver Beitrag zum Sozialdumping.**

Damit es wieder aufwärts geht, mit qualifizierter Kreislaufwirtschaft und den dazugehörigen Arbeitsplätzen vor Ort, ist folglich der Deponie mit Dumping-Preisen der Marktzugang zu nehmen.

Eigentlich ist die Lösung nicht kompliziert. Die Deponien, die nicht den gesetzlich geforderten Standard (TA Siedlungsabfall) aufweisen, sind umgehend zu schließen. Die hinreichend ausgestatteten Deponien, die zudem die notwendigen Standortvoraussetzungen erfüllen, müssen spätestens 2005 über eine rechtskonforme Abfallvorbehandlung verfügen, wenn sie weiterbetrieben werden sollen. **Die erforderlichen Nachsorgerückstellungen sind über die heutigen Gebühreneinnahmen abzudecken.**

Das ausgeführte Beispiel „Lochau“ zeigt recht gut, warum sich die Behörden vor Ort so schwer tun. Für Juristen aus anderen Arbeitsbereichen ist dieses Vollzugsphänomen in der Abfallwirtschaft immer schwierig zu vermitteln. Natürlich erwartet der Rechtsgelehrte, daß Recht und Gesetz befolgt und zur Not von der Obrigkeit mit den zu Gebote stehenden hoheitlichen Mitteln auch umgesetzt werden.

Die Vollzugsdefizite im Umweltschutzbereich haben eine sehr lange Tradition. In der juristischen Literatur wurde vereinzelt auch die These vertreten, daß sie konstitutiver Bestandteil der Legislative und Exekutive seien.

Man kann die oben beschriebene Umsetzungsschwäche auf den eingetretenen Autoritätsverlust der TA Siedlungsabfall zurückführen. Man kann auch, je nach eigener Mentalität von Vetternwirtschaft oder von die besonderen Umstände des Einzelfalls würdigende Verwaltungspraxis sprechen. Im Ergebnis ist unsere Prognose, daß Ökodumping und Scheinverwertung und Umsetzung der TA Siedlungsabfall mit den vorhandenen Instrumenten des Ordnungsrechts nicht zu lösen sein werden.

Die Insider beobachten gegenwärtig, daß trotz einigermaßen klarer Signale der Umweltminister (auch des neuen Bonner/Berliner Umweltministers) (14), die Entschlußfreude zur Umsetzung der TA Siedlungsabfall in 1999 weiter zurückgegangen ist. Es bewegt sich fast nichts mehr.

Dies gilt auch für den Anlagenmarkt. Weder thermische noch mechanisch-biologische Vorbehandlungsanlagen werden, von wenigen Einzelfällen abgesehen, gegenwärtig geordert. Dabei ist die Zeit mehr als knapp. In 5 Jahren müßten entweder 200 MBAs oder rund 30 MVAs (oder ein zahlenmäßiger Mix aus beiden) gebaut und **in Betrieb sein**. Dies ist aber mit der in Deutschland noch verbliebenen Anlagen**ba**kapazität gar nicht abzuwickeln, denn in den letzten Jahren sind die meisten auf diesem Gebiet tätigen Firmen, was ihre Abfalltechniksparte anbelangt, aufgegeben worden. Auch dies ist ein Effekt, der der gegenwärtigen Marktlage (Scheinverwertung, Billigdeponien) zuzuschreiben ist. Rund 5000 Arbeitsplätze sind unserer Schätzung nach in den letzten 5 Jahren in dieser Sparte des Anlagenbaus abgebaut worden.

Für den Bau thermischer Anlagen hat sich der Markt in Mitteleuropa von ehemals rund 30 Firmen auf rund 5 Anbieter reduziert. Weitere Zusammenbrüche deuten sich an.

Für den Bereich der MBAs (bzw. Kompostierung) ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. Aktuell laufen wir in die Gefahr hinein, am Ende des Jahres 1999 nur noch über ein knappes halbes Dutzend von Fachfirmen zu verfügen, die eine MBA schlüsselfertig bauen können.

Wie kann daher die geforderte Qualifizierungsoffensive (für Personal und Technik) angestoßen und attraktiv gemacht werden?

4.2 Ökonomische Steuerungsinstrumente

Eine dem Entsorgungssektor vergleichbare Situation der verwaltungsseitigen Vollzugsbemühungen bzw. Rücksichtnahmen kennt die jüngere Geschichte des bundesdeutschen Umweltschutzes. Ende der 70er bzw. Anfang der 80er Jahre unternahm der Gesetzgeber eine Reihe von Versuchen, durch Verschärfung der Vorschriften die Abwasserproduzenten zum Bau moderner Kläranlagen zu zwingen. Die Vorschriften waren überaus präzise, wurden schließlich sogar strafrechtlich bewehrt (bei Nichteinhaltung), aber es geschah relativ wenig. Das Wort vom Vollzugsdefizit machte auch hier die Runde, denn die klaren Vorschriften waren durch behördliche Einzelverfügungen umzusetzen. Dort setzte nun der vom Abwassererzeuger entfachte Leidensdruck ein, der – gepaart mit mangelnder Ausstattung und Durchsetzungskraft der Wasserbehörden – Jahr um Jahr ins Land gehen ließ, ohne das Investitionsentscheidungen getroffen wurden. Allenfalls Gutachten, Planungen, Konzeptstudien, Machbarkeitsprüfungen und natürlich Rechtsgutachten wurden in Auftrag gegeben.

Erst die parallele Einführung des Abwasserabgabengesetzes brachte den Durchbruch. Die Situation änderte sich schlagartig. Der heute von allen Seiten gelobte moderne Stand der Abwasserbeseitigung wurde umgesetzt. Hintergrund des Erfolgs war es, daß das Gesetz schlicht den wirtschaftlichen Vorteil für Nichthandeln abgeschöpft. Das Nichthandeln lohnte sich nicht mehr. Wobei bei der Schaffung des Abwasserabgabengesetzes eine politische Frage immer wieder hochkam, die schon bei der Novellierung des § 7a Wasserhaushaltsgesetz (WHG) mit seinen bundeseinheitlichen Emissionsstandards aufgetreten war: eigentlich brauchen wir das Regelwerk gar nicht, weil die Behörden doch nur das vorhandene Recht vollziehen müssen.

Dies führte mit der sog. Halbierungsregelung des Abwasserabgabengesetzes zu der spannenden Frage: Wie kann der Gesetzgeber eine Abgabenreduzierung einführen für diejenigen, die sich form- und fristgemäß an die gesetzlichen Vorgaben halten? Eigentlich ist eine solche Regelung für den Rechtsstaat ein Ding der Unmöglichkeit aber zumindestens ein selbst ausgestelltes Armutszeugnis. Damals überwog der Umweltgedanke und die rechtsdogmatischen Bedenken wurden hintangestellt. Auch die späteren gerichtlichen Überprüfungen des Gesetzes konnten erfolgreich gemeistert werden.

Das Abwasserabgabengesetz ist zur Erfolgsgeschichte geworden. Das Regelungsziel ist erreicht. Mitte der 80er Jahre wurden sogar weitere Verschärfungen an die Einleitungsvorschriften gemeistert. Die Notwendigkeit für diese ökonomische Flankierung des Gewässerschutzes läuft zunehmend aus. Daher auch die Vorbereitungen, den Abgabentatbestand aufzuheben und die Abwasserabgabe abzuschaffen.

Die Parallelen mit der gegenwärtigen Situation in der Abfallwirtschaft drängen sich förmlich auf. Da existieren präzise Vorschriften und klare Zeitvorgaben. Dennoch tun sich die zuständigen Vollzugsbehörden extrem schwer mit der ebenso klaren Umsetzung des Regelungsziels. Das Beispiel Lochau zeigt das einzelfallbezogene Ursachenbündel, was es in der reinen Rechtslehre als Abwägungsproblem für den auszusprechenden Verwaltungsakt gar nicht geben dürfte, zumindestens nicht in der zu beobachtenden Dominanz für die zu treffende Entscheidungsfindung. Aber in der Praxis liegen die Dinge anders als im Verwaltungslehrbuch. Und vielleicht ist die ausreichende Würdigung der besonderen Umstände des Einzelfalls, auch wenn sie im Fall des TASI-Vollzugs zu Unverständnis führt, eine behördliche Grundhaltung, die in anderen Zusammenhängen als Abkehr von obrigkeitsstaatlichem Denken gewürdigt wird. Aber dies berührt sicherlich ganz andere, nicht minder komplexe Fragestellungen, die hier nicht weiter vertieft werden sollen.

Auf jeden Fall ist das treibende Motiv für den Vollzugswiderstand seitens der Adressaten der Verwaltungsentscheidungen im Kern rein monetär. Je länger man sich den Umsetzungsbestrebungen der Abfallbehörden entziehen kann, um so höher fallen die wirtschaftlichen Vorteile aus. Die Minderheit der Kommunen, die bisher fristgemäß die TA Siedlungsabfall umgesetzt haben, sind die aktuell Leidtragende. Nicht nur, daß ihre Abfallbetriebe den Bürgern gegenüber höhere Gebühren vertreten müssen. Gegenwärtig laufen ihre Behandlungsanlagen leer (MVAs und MBAs), Gebührensteigerungen und Entlassungen stehen an.

Eine Lösung kann, ähnlich wie Anfang der 80er Jahre für den Bereich Abwasser, darin liegen, eben diesen wirtschaftlichen Vorteil für Nichthandeln abzuschöpfen: die **Deponieabgabe ab 2003**.

4.2.1 Erfahrungen aus europäischen Nachbarländern - das österreichische Altlastensanierungsgesetz (ALSAG)

Die meisten unserer europäischen Nachbarländer verfügen über den unseren vergleichbare Rechtsvorschriften, die ein Ausstieg aus der Ablagerung unvorbehandelter Abfälle auf technisch nicht ausreichenden Deponien vorsehen. Allerdings wird die Umsetzung dieser Vorschriften häufig klüger organisiert., so z.B. über ökonomische Instrumente. Abgaberegulungen haben unter anderem die Niederlande, Dänemark und Österreich, z.T. schon vor Jahren, eingeführt. Letzere Regelung soll im folgenden näher betrachtet werden.

Das österreichische Altlastensanierungsgesetz (ALSAG) hat zum Ziel, die Finanzierung der Sicherung und Sanierung von Altlasten in Österreich sicherzustellen. Zu diesem Zweck wird ein Altlastenbeitrag für das langfristige Ablagern von Abfällen, das Verfüllen von Geländeunebenheiten, das Lagern von Abfällen und das Befördern von Abfällen zur langfristigen Ablagerung außerhalb von Österreich erhoben.

Tab. 7: Deponieabgabe in Österreich (I)

Der Altlastenbeitrag beträgt für das langfristige Ablagern oder das Befördern von Abfällen zur langfristigen Ablagerung außerhalb des Bundesgebietes je angefangener Tonne für	Beitrag
1. Baurestmassen	
ab 1. Januar 1997	60 öS
ab 1. Januar 1998	80 öS
ab 1. Januar 2001	100 öS
2. Erdaushub	
ab 1. Januar 1998	80 öS
ab 1. Januar 2001	100 öS
3. Abfälle, soweit sie den Kriterien für Baurestmassendeponien der Deponieverordnung (DVO, Anlage 1, Tabellen 3 und 4) entsprechen	
ab 1. Januar 1997	120 öS
ab 1. Januar 1998	150 öS
ab 1. Januar 1999	300 öS
ab 1. Januar 2001	600 öS
4. alle übrigen Abfälle	
ab 1. Januar 1997	150 öS
ab 1. Januar 1998	200 öS
ab 1. Januar 1999	400 öS
ab 1. Januar 2001	600 öS

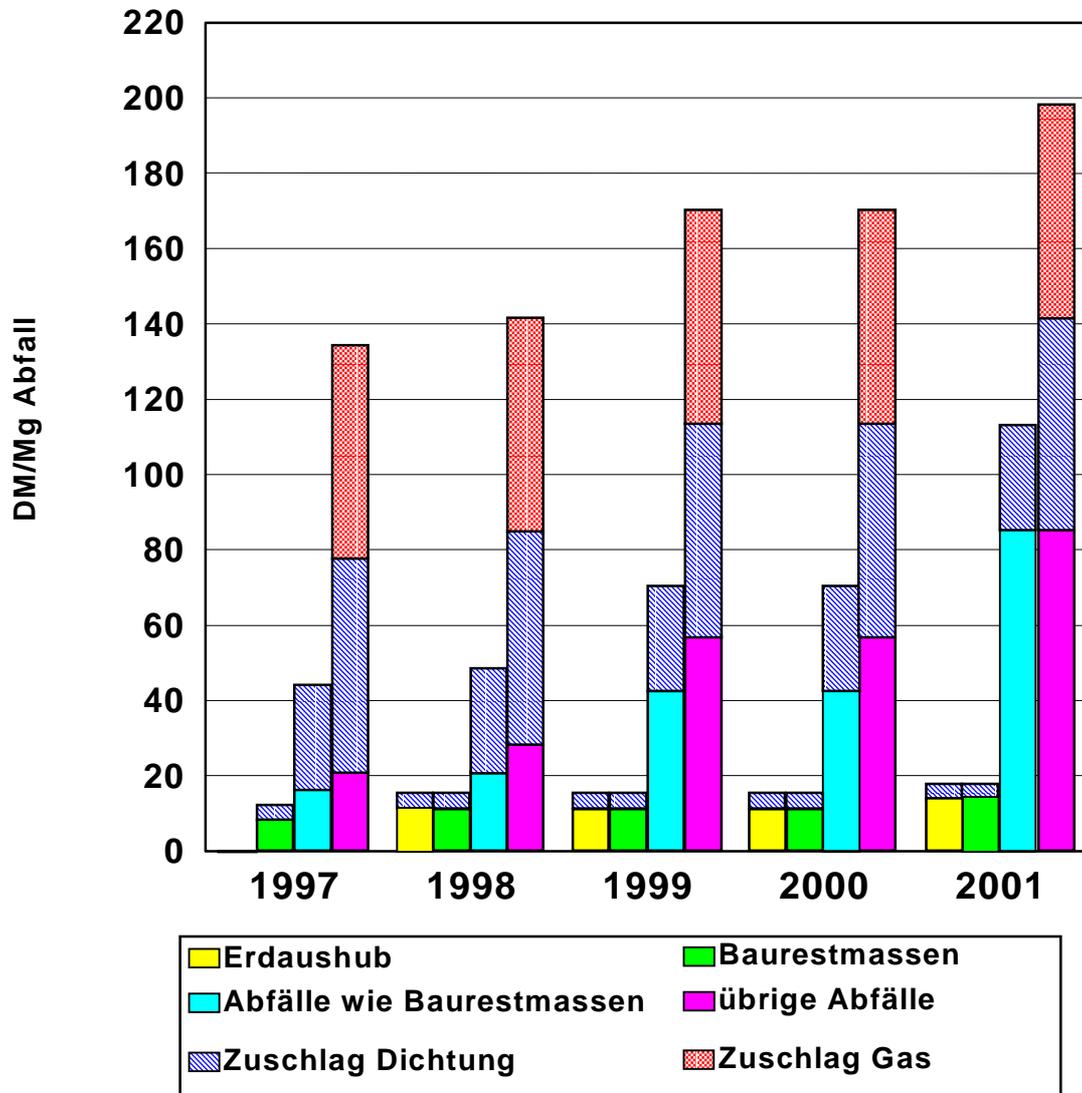
Die Höhe des jeweils zu entrichtenden Altlastenbeitrags hängt insbesondere ab von der Abfallart und von der technischen Ausstattung der Ablagerungsfläche; sie wurde mit Wirkung zum 1.1.1997 neu festgesetzt (erhöht) und steigt in Stufen bis 1.1.2001 je nach Abfallart an. Tab. 7 gibt die Beitragsschuld nach Abfallart (gemäß § 6 ALSAG) wieder (100 öS entsprechen etwa 14 DM).

Werden die Abfälle auf einer Deponie abgelagert und verfügt die Deponie weder über ein Deponiebasisabdichtungssystem noch über eine vertikale Umschließung, erhöht sich der Beitrag je angefangener Tonne für *Baurestmassen* und *Erdaushub* um 30 öS, *Abfälle*, soweit sie den Kriterien für *Baurestmassendeponien der Deponieverordnung (Anlage 1, Tabellen 3 und 4)* entsprechen um 200 öS, *alle übrigen Abfälle* um 400 öS.

Verfügt eine Deponie mit der Bewilligung zur Ablagerung von Hausmüll und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen über keine dem Stand der Technik entsprechende Deponiegasfassung und –behandlung, erhöht sich der Beitrag je angefangener Tonne für *alle übrigen Abfälle* zusätzlich um 400 öS.

In der **Abbildung 5** ist der Altlastenbeitrag für das langfristige Ablagern oder das Befördern von Abfällen zur langfristigen Ablagerung außerhalb des Bundesgebietes je angefangene Tonne entsprechend den obigen Ausführungen umgerechnet auf DM dargestellt.

Abbildung 5: Altlastenbeitrag nach Abfallart gemäß ALSAG für die Ablagerung auf Altanlagen; Beitragsschuld jeweils am 1.1. eines Jahres (in DM/Mg Abfall)



Die in der Abbildung ausgewiesenen Zuschläge werden fällig in Abhängigkeit vom technischen Standard der jeweiligen Anlage:

Zuschlag Dichtung: Wenn kein entsprechendes Dichtungssystem oder keine vertikale Umschließung vorhanden ist, erhöht sich der Beitrag je angefangene Tonne um den angeführten Zuschlag.

Zuschlag Gas: Wenn eine Deponie mit der Bewilligung zur Ablagerung von Hausmüll oder hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen über keine entsprechende Deponiegasfassung/-behandlung verfügt, erhöht sich der Beitrag für übrige Abfälle je angefangene Tonne um den angeführten Zuschlag.

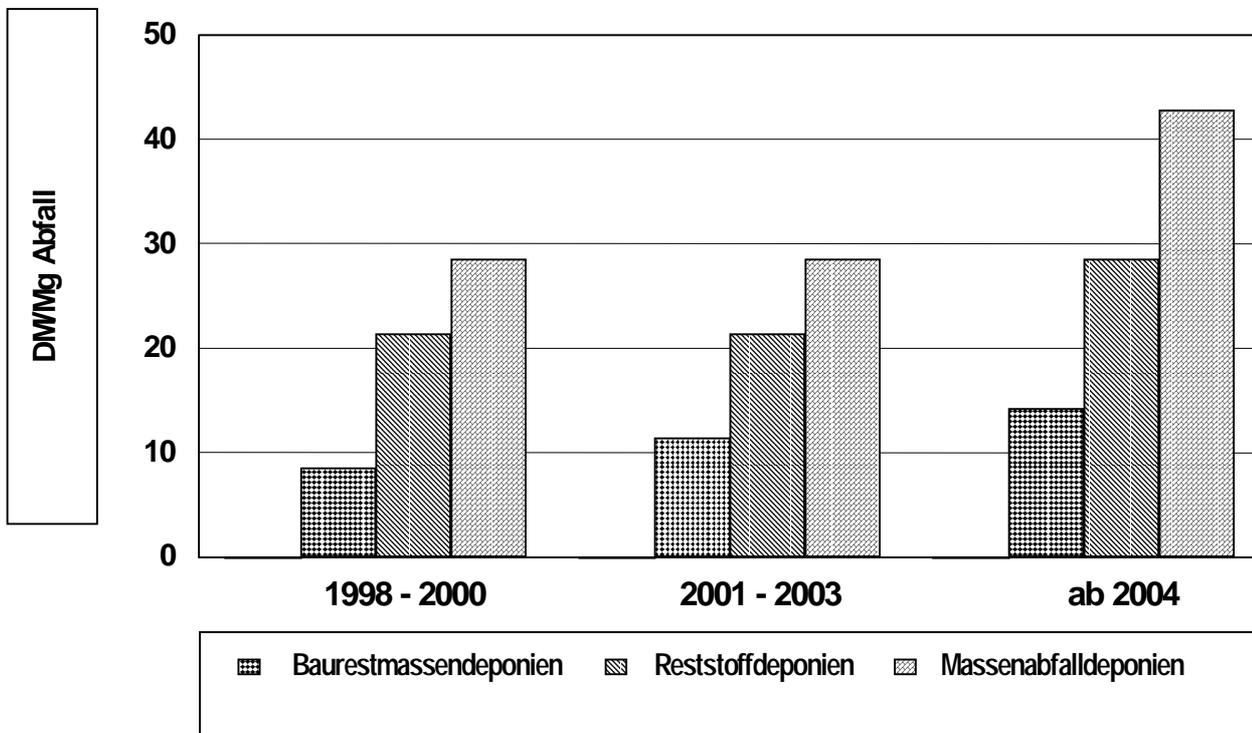
Für Neuanlagen gelten andere Regelungen (vgl. Tab. 8 und Abbildung 6).

Tab. 8: Deponieabgabe in Österreich (II)

Werden Abfälle auf einer Deponie abgelagert, die nach dem in der Deponieverordnung festgelegten Stand der Technik genehmigt wurde (Neuanlage) oder deren Anpassung an den für den jeweiligen Deponietyp in der Deponieverordnung festgelegten Stand der Technik erfolgte, beträgt der Altlastenbeitrag je angefangener Tonne für		Beitrag
1. Baurestmassendeponien		
ab 1. Januar 1997		60 öS
ab 1. Januar 2001		80 öS
ab 1. Januar 2004		100 öS
2. Reststoffdeponien		
ab 1. Januar 1998		150 öS
ab 1. Januar 2004		200 öS
3. Massenabfalldeponien		
ab 1. Januar 1998		200 öS
ab 1. Januar 2004		300 öS

Umgerechnet in DM bedeutet dies:

Abbildung 6: Altlastenbeitrag nach Abfallart gemäß AlsaG für die Ablagerung auf Neuanlagen; Beitragsschuld jeweils am 1.1. eines Jahres (in DM/Mg Abfall)



Für Neuanlagen, die gemäß Deponieverordnung genehmigt oder vollständig an den Stand der Technik angepaßt sind, sind also deutlich niedrigere Beträge abzuführen. Dies und die Staffelung der Beitragssätze soll einen Anreiz zur vorzeitigen Anpassung der Anlage an den

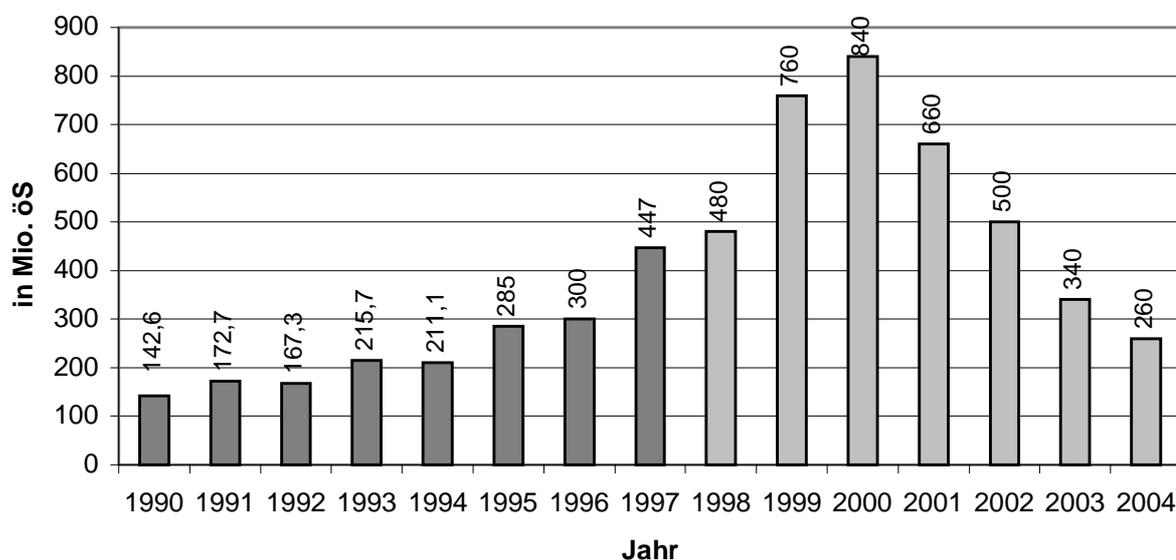
technischen Standard bieten, wobei eine Deponie erst dann vollständig angepaßt ist, wenn die Qualität aller dort abzulagernden Abfälle den Vorgaben der Deponieverordnung entspricht.

Von den im Rahmen des ALSAG-Vollzugs eingenommenen Gelder werden 85% zweckgebunden für Maßnahmen der Sanierung oder Sicherung von Altlasten verwendet, die restlichen 15% werden für Untersuchungen zur Ermittlung des Sanierungsbedarfs und der Dringlichkeit notwendiger Sanierungsmaßnahmen eingesetzt (15).

Im Zeitraum 1990 bis August 1998 wurden insgesamt 2,17 Mrd. öS an Altlastenbeiträgen eingenommen, wobei auf die Jahre 1996 etwa 300 Mio. öS und auf 1997 bereits eine ca. 447 Mio. öS entfielen. Aufgrund der stufenweisen Erhöhung der Altlastenbeiträge sollten die Beiträge bis zum Jahr 2000 auf mehr als 800 Mio. öS ansteigen.

Infolge der Deponieverordnung und der Wasserrechtsgesetz-Novelle wird es bis 2004 aufgrund der Anpassung von Deponien an den Stand der Technik und einer Umstellung auf Abfallbehandlungsanlagen (im wesentlichen mechanisch-biologische und thermische Anlagen) zu einem schrittweisen Rückgang der Einnahmen kommen. (vgl. Abbildung 7)

Abbildung 7: Einnahmenentwicklung 1990-1997 und Einnahmenschätzung 1998-2004 der Altlastenbeiträge (nach UBA Wien)



4.2.2 Eckpunkte für eine Deponieabgabe in Deutschland

Wie könnte, in Anlehnung an das deutsche Abwasserabgaben- und das österreichische Altlastensanierungsgesetz, eine deutsche Regelung aussehen, um Ökodumping und Scheinverwertung zu beenden und die TA Siedlungsabfall spätestens 2005 auch wirklich umzusetzen?

Die folgende Abbildung zeigt Eckpunkte für eine derartige Gesetzesinitiative. Diese Eckpunkte stellen einen Diskussionsvorschlag dar, über den ein gemeinsamer Standpunkt zu erarbeiten wäre. Es sollte ein Standpunkt sein, der von Gewerkschaftsseite, öffentlichen und privaten Entsorgungsunternehmen und der Umweltschutzseite gemeinsam getragen wird.

Abbildung 8: Diskussionsvorschlag: Eckpunkte für eine Gesetzesinitiative

Beginn der Abgabepflicht:	2003
Höhe und Struktur der Abgabe:	analog zu ALSAG
Verwendung der Abgabe (Zweckbestimmung):	Sanierung von Altablagerungen, Förderung von Problemlösungen wie Lochau
Einzug der Abgabe:	Finanzämter in Amtshilfe
Abgabefreiheit:	Abfallvorbehandlung (MVA; MBA wenn gleichwertig zur MVA)
Ende der Abgabepflicht:	2013
keine Verwertung auf Deponien	
keine Verwertung untertage	
Regelmäßige Erfolgskontrollen/Einbeziehen der bekannten Ausweichstrategie der Abgabenschuldner (Erfahrungen A für ALSAG und D für AbwAG)	

4.3 TA Verwertung

Unter dem Begriff „TA Verwertung“ verbirgt sich eine programmatische Forderung, das gegenwärtige rechtliche Chaos im KrW-/AbfG durch Schaffung von Verordnungen, Richtlinien, Anleitungen etc. zu lösen.

Die Diskussion über dieses Thema ist mittlerweile voll im Gange. Die neue Bundesregierung hat erkennen lassen, daß sie auf diesem Feld eine Problemlösung für vordringlich hält.

In welchem Umfang dies auch angesichts der Einflußstärke der EU auf dieses Thema gelingt, bleibt abzuwarten.

Aus unserer Sicht ergeben sich rechtliche Lösungsmöglichkeiten vielleicht auch durch eine Entkopplung der Überlassungsfrage (an die Kommune, genauer den öRE) von der Frage der Abgrenzung zwischen *Abfall zur Verwertung* und *Abfall zur Beseitigung*. Hätte sich der rechtliche Disput über Verwertung/Beseitigung überhaupt entwickelt, wenn Siedlungsabfälle überlassungspflichtig geblieben wären?

5. Fazit

Die Ursachen für die aktuell mehr als unbefriedigende abfallwirtschaftliche Situation liegt in unklaren Rechtsvorschriften zur Abgrenzungsproblematik in einem vom Gesetzgeber selbst gewählten behördlichen Überwachungsvakuum und in mangelhaftem Vollzug der TA Siedlungsabfall, insbesondere im Hinblick auf die Deponierestlaufzeiten.

Diese Rahmenbedingungen haben nicht nur zu einer unter den Begriff Ökodumping gefaßten Entwicklung (Scheinverwertung) geführt, sondern auch dem Sozialdumping und der Tarifflicht Vorschub geleistet.

Die Hauptursache ist die Billigdeponie bzw. der aktuelle Preiswettbewerb i.w. unter den Deponiebetreibern. Hier sollte eine Lösung ansetzen.

Es wird für Deutschland die Einführung einer Deponieabgabe begründet, die den Vollzug unterstützen wird, die ökologisch unzureichende Deponie „vom Netz“ zu nehmen. Die Abgabenbefreiung für die Ablagerung ausreichend (gemäß den Schutzziele der TASI) vorbehandelter Abfälle erhöht zudem den Druck zur Durchsetzung der Abfallvorbehandlung und schafft hochwertige, qualifizierte neue Arbeitsplätze und sichert damit den Technologiestandort Deutschland.

Dieser Regelungsvorschlag muß eingebettet sein in ein insgesamtes Maßnahmenbündel, das schwerpunktmäßig auf rechtlicher Ebene die Abgrenzung von Produkt und Abfall sowie von Verwertung und Beseitigung klar faßt und die im Gesetz enthaltene Orientierung auf eine hochwertige Verwertung durch klar gefaßte Regeln operationalisiert.

Gleichzeitig müssen die behördlichen Kontrollen wieder hochgefahren werden, um die Einhaltung der geänderten Vorgaben sicherzustellen. Die im Zuge der Deregulierung von einigen Bundesländern bereits festgeschriebene Lockerung der behördlichen Kontrollen für auditierte Betriebe (Entlassung aus der Regelüberwachung) ist kritisch zu hinterfragen.

Schießlich erscheint eine Neubestimmung des Entsorgungsfachbetriebs mit definierten inhaltlichen Anforderungen an Ökologie, Tariftreue und Qualifizierungsengagement erforderlich.

6. Literatur

- 1 Lahl U.: Witziges und Ernstes zum Verschwindeln von Abfällen. der städtetag 9, 673 – 676, 1998
- 2 DPU: Ökodumping auf dem Vormarsch? Verwertungs- und Beseitigungswege von besonders überwachungsbedürftigen Abfällen und überwachungsbedürftigen Reststoffen aus Deutschland; Essen, November 1996
- 3 Lahl U., Zeschmar-Lahl B., Weiler C.: Gewerbeabfälle in Baden-Württemberg - Wege und Verbleib. Studie im Auftrag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Baden-Württemberg, November 1997
- 4 Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg: Pressemitteilung vom 28.7.1997:
- 5 Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt: Abfallbilanz 1996, Teil I und Teil II
- 6 Lahl U.: Restabfallbehandlung in Europa - Ziele und Wirklichkeit. In: Hengerer D., Lorber K.-E., Nelles M., Wöber G.L.F. (Hrsg.): DEPOTECH 1998. Restabfallbehandlung, Deponietechnik, Entsorgungsbergbau und Altlastenproblematik. A.A. Balkema, Rotterdam, 1998, 3 - 11
- 7 Parlamentarier fordert, die Deponie zu schließen. MZ, 24.3.1999
- 8 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen. Februar 1998; hier TZ 328 ff.
- 9 SRU: Umweltgutachten 1998, hier TZ 333
- 10 Brandl S.: Mit Eigenverantwortung und Selbstkontrolle zu einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung? Hans Böckler Stiftung, Manuskripte 250, Mai 1998
- 11 Lübbe-Wolff G.: Betriebstor zu für die Behörden. Wie man sich mit Hilfe des Öko-Audits die behördliche Umweltaufsicht vom Halse schaffen kann. WSI Mitteilungen 8, 516 – 517, 1998
- 12 Klopffleisch R.: Umweltaudit in der Ver- und Entsorgung. WSI Mitteilungen 8, 527 – 534, 1998
- 13 Vollzugserleichterungen für Betriebe, die sich am Öko-Audit-System nach der EG-Umwelt-Audit-VO vom 29.6.1993 beteiligen und der immissionsschutz- und abfallrechtlichen Überwachung unterliegen. Runderlaß des MU vom 2.4.1998 - 307 - 05151/2/7/3
- 14 Beschluß der 51. Umweltministerkonferenz am 19./20. November 1998 in Stuttgart
- 15 Homepage BMUJF, Wien, 1999