

Das Deponiekonzept und seine Veränderungen

Heinrich von Lersner

Die Veranstalter haben mir ein Thema gegeben, das im Gegensatz zu den folgenden Vorträgen weniger die Gegenwart oder gar die Zukunft des Jahres 2020 beschreiben soll, mit der Werner Schenkel morgen die Tagung beenden soll. Damit hat man es mir leicht gemacht, denn nicht nur im Umweltschutz, sondern auch in allen anderen Feldern sind Rückblicke leichter zu bewältigen als Prognosen. Wird es einmal ein Ende der Deponie geben, wie der Untertitel der heutigen Tagung unterstellt? Ich vermute, dass darin ebenso eine Utopie liegt, wie im Begriff der Kreislaufwirtschaft, kann dies aber nicht beweisen.

I.

Lassen Sie mich mit einem Zitat des bekannten Künstlers und Architekten Friedensreich Hundertwasser beginnen, den wir Anfang der Siebzigerjahre zu einer umweltpolitischen Tagung nach Berlin eingeladen hatten und der seinen Vortrag mit dem Aufruf begann „Die Menschen sollen nicht beim Essen beten, sondern beim Scheißen !“. Er begründete dies damit, dass der Mensch mit dem Scheißen der Natur das zurückgebe, was er ihr zur Herstellung seiner Nahrung geraubt habe. Kreislaufwirtschaft würde man das heute nennen. Deponien im heutigen Sinn waren in früheren Jahrhunderten auch nicht nötig, sondern allenfalls Abwasserleitungen, wie sie schon die alten Griechen und Römer anlegten. Das älteste überlieferte Abfallbeseitigungsgesetz findet sich im 5. Buch Mose der Bibel (Kap.23, Vers 14), wo die Juden verpflichtet wurden, das was von ihnen gegangen ist, außerhalb des Lagers zu verscharren, eine Pflicht zur geordneten Deponie außerhalb der Siedlungen.¹

Noch im 19. Jahrhundert wurden die festen Abfälle, die ja in der Regel organischer Natur waren, in Müllgruben an den Häusern gelagert. Als dagegen hygienische Bedenken aufkamen, machte man auch die Müllabfuhr und Abfallbeseitigung zur kommunalen Aufgabe, in Preußen durch das Kommunalabgabengesetz von 1893.² Damals hatte jede Gemeinde ihre Müllkippe am Ortsrand. Als dann der Anteil nicht verrottbarer Abfälle auch am Hausmüll zunahm und auch die Anforderungen an die Abdichtung der Deponien und an den Schutz vor Deponiegasen strenger wurden, kam es zur weiteren überörtlichen Konzentration der Deponien. Die Trägerschaft ging dann mehr und mehr von den Gemeinden auf Städte, Kreise, die Länder oder Verbände über.

II.

Mit dem Beginn der föderalen Umweltpolitik in der Bundesrepublik 1969/1970 begann man auch das erste deutsche Abfallbeseitigungsgesetz zu formulieren, das am 11.6.1972 in Kraft trat. Diese Tagung könnte auch als Jubiläumsveranstaltung gefeiert werden. In dem Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 wurden etwa 50 000 Müllablagerungsplätze genannt, von denen etwa 130 als geordnete Deponie bezeichnet wurden. Diese 130 Deponien haben den Müll von nur 15 % der Einwohner aufgenommen.³ Mit dem ersten Abfallbeseitigungsgesetz haben wir die Beseitigungspflicht der öffentlichrechtlichen Körperschaften bundesrechtlich eingeführt (§ 3 Abs.2 AbfG). Wir im BMI wollten damals primär die Gemeinden und erst sekundär andere von den Ländern zu bestimmende Gebietskörperschaften verpflichten, obwohl wir schon damals möglichst großräumige Lösungen anstrebten. Die Länder bestritten dem Bund aber das Recht der kommunalen Aufgabenzuweisung, so dass das AbfG die Gemeinden als Beseitigungspflichtige gar nicht erwähnte. Umstritten war auch die Möglichkeit der Privatisierung der Beseiti-

gungspflichten, wie sie von den meist sozialdemokratisch regierten norddeutschen Ländern bevorzugt wurde, während die CDU/CSU - regierten süddeutschen Staaten diese Aufgabe als öffentlich-rechtlich wahrzunehmen anstrebten. Im Vermittlungsausschuss musste der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Helmut Kohl für die süddeutschen Länder die öffentlich-rechtliche Wahrnehmung in einer Rede begründen, die er mit der Bemerkung schloss „Ich komme mir hier vor wie ein Juso !“.

Ein weiteres Streitthema des ersten Abfallgesetzes war der Gewässerschutz. Wir gingen schon damals davon aus, dass jede Deponie eine Gefährdung des Grundwassers zur Folge haben könne und haben den Gewässerschutz in § 2 Abs. 1 Nr.3 deshalb absichtlich nicht an die Terminologie des § 26 Abs.2 WHG („Verunreinigung des Gewässers“) angeknüpft, wie es der BR gefordert hatte.⁴ Insofern gilt die strengere Norm des Wasserrechts auch heute nicht für Deponien, „weil diesbezüglich die Abwägungsklausel des Wohls der Allgemeinheit Beeinträchtigungen der einzelnen Schutzgüter im Einzelfall zulässt. Inzwischen ist diese abfallrechtliche Ausnahme seit Geltung der Europäischen Deponie-Richtlinie und der Abfallablagerungsverordnung allerdings überholt.

III

Ein weiterer Trend des Deponiekonzepts ist der zu überörtlichen und überregionalen Zentraldeponien, wofür auch die durch die strengeren Anforderungen an die Deponietechnik höheren Kosten eine Ursache waren. Hier in Nordrhein-Westfalen war die Zentraldeponie Em-scherbruch des Ruhrsiedlungsverbandes dafür ein demonstratives Beispiel, über die ich Werner Schenkel kennen lernte. Schon das Abfallbeseitigungsgesetz von 1972 schrieb hierfür Abfallbeseitigungspläne vor, allerdings nur landesbezogen. Jeder Gemeinderat war schon damals für Zentralisierung, aber gegen eine Großdeponie in seiner Gemarkung. Art.7 der Abfallrichtlinie der EU verpflichtet die Mitgliedstaaten, in Abfallwirtschaftsplänen auch geeignete Flächen für Deponien auszuweisen, schreibt aber nicht vor, wer die Pläne in den Mitgliedstaaten erstellt. In Deutschland wurde bisher noch kein bundesweiter Abfallwirtschaftsplan aufgestellt. Der Bedarf dafür scheint auch noch nicht vorhanden zu sein, weil die Länder in der Regel fähig waren, diesbezügliche Kompromisse auszuhandeln. (Beispiel: Verbrennung in Berlin, Deponie in Brandenburg). Nicht mehr aktuell ist das früher höchst umstrittene Thema der Sonderabfalldeponien, das zu Deals zu Lasten, aber auch zu finanziellen Gunsten der DDR geführt hatte (Beispiel: Deponie Schönberg in Mecklenburg, weil sich Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein nicht auf einen Standort für eine Sonderabfalldeponie einigen konnten, so wie Hamburg noch heute die Sondermüllverbrennungsanlage für Baden-Württemberg unterhält, weil sich Baden und Württemberg nicht auf einen dortigen Standort einigen konnten.). An diesen Beispielen zeigt sich, wie stark auch deponiebezogene Standortplanung oft mehr emotional als rational erfolgt, wenn wir auch im allgemeinen Abfallrecht noch nicht zu solchen Planungsblockaden wie bei radioaktiven Abfällen gekommen sind.

IV.

Der wichtigste Faktor, der zur Änderung unserer Deponiekonzepte führte, ist der der Abnahme von zu deponierenden Abfällen. Dafür sind drei Ursachen entscheidend:

1. Der höhere Anteil der Vermeidung und Verwertung von Abfällen,
2. die höheren Anforderungen an die Deponierung und - dadurch bedingt -
3. die höheren Kosten der Vorbehandlung und Deponierung.

Was die deponierten Abfallmengen anbelangt, habe ich keine aktuelle bundesweite Statistik.

Die in Baden-Württemberg veröffentlichten Mengen von kommunal entsorgtem Haus- und Sperrmüll sanken von 2,74 Millionen t/a 1984 auf 1,66 Mio t/a im Jahre 2000, also um etwa 40 %.⁷ Wichtig sind hierbei vor allem die Vermeidungs- und Verwertungspflichten des diesbezüglich seit dem 7.10.1996 geltenden Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Diese Pflichten wurden inzwischen durch sieben verschiedene Verordnungen konkretisiert, wobei die Vermeidungs- und Verwertungspflichten entgegen der Meinung von Fluck u.a.⁸ auch ohne Konkretisierung durch Rechtsverordnungen Rechtspflichten und nicht nur Appelle sind, was auch ohne Konkretisierung Rechtsfolgen haben kann. Abgesehen von dieser juristischen Streitfrage sollte man vor allem die psychischen Wirkungen solcher Pflichten auf Erzeuger, Handel und Verbraucher nicht unterschätzen. Ich kenne Beispiele, wo ein solcher psychischer Effekt in Großunternehmen zu erheblichen, auch finanziellen Einsparungen geführt hat, die auch ohne diesen Effekt ökonomisch sinnvoll gewesen wären, durch ihn aber erst ausgelöst wurden. Es fehlte der Anstoß zur diesbezüglichen Untersuchung. (Beispiel: Einsparung von Medikamentenverpackungen bei Bayer nach Verpackungsverordnung).

Zum zweiten Faktor der Änderung der Deponie-Konzepte: Die Anforderungen an die Deponierung von Abfällen sind durch die TA-Si und seit dem 1.3.2001 auch durch die Abfallablagerungsverordnung bekanntlich sehr verschärft worden, auch wenn es bis 2005 noch erhebliche Ausnahmemöglichkeiten gibt (§ 6 Abs.2 AbfAbIV). Über Einzelheiten wird im Verlauf dieser Tagung noch diskutiert werden.

Die Kosten der Deponierung werden auch wegen dieser erhöhten Anforderungen erheblich ansteigen. Statistische Daten dazu gibt es noch nicht, auch wegen der genannten Ausnahmeregelungen. Zur Zeit sind die Kosten der Verbrennung und sonstigen Behandlung wesentlich höher als die der Ablagerung unbehandelter Abfälle. Diesbezüglich ist auch der seit dem „Artikelgesetz“ vom 27.7.2001 neu in das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz eingefügte § 36d von Bedeutung, der den Deponie-Betreiber entsprechend dem Art. 10 der Europäischen Deponie-Richtlinie verpflichtet, alle Kosten einschließlich der Sicherheitsleistungen für die Nachsorge innerhalb von 30 Jahren in die Gebühren und auch privatrechtlichen Entgelte einzubeziehen. Dies ist auch von psychischer Wirkung auf die Abfallbesitzer, zumal die Abfallgebühren der Gemeinden keineswegs immer kostendeckend - sind, insbesondere hinsichtlich der Stilllegungs- und Nachsorgekosten. Auch die Sicherheitsleistung nach § 32 Abs.3 KrW-/AbfG ist hierfür ein wichtiges Instrument, wenngleich die Formulierung als Kannvorschrift in § 32 Abs. 3 nicht den europarechtlichen Anforderungen des Art.8 a IV der Deponie-Richtlinie entspricht. Deshalb ist die Sicherheitsleistung nach § 19 Abs.2 DeponieV auch eine Verpflichtung,

V.

Wir werden also in diesem Jahrzehnt zu einer erheblichen Reduzierung der Zahl der Deponien kommen, wobei die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland auch statistisch eine deutliche Rolle spielen werden. 1999 hatten wir noch 376 betriebene Hausmülldeponien in Deutschland.⁹ Ich glaube zwar nicht, dass es in absehbarer Zeit zu einem „Ende der Deponie“ in Deutschland kommen wird, ganz abgesehen von dem Sonderaspekt von Bauschutt- und Erdaushubdeponien. Aber die Anforderungen an solche Anlagen und damit auch die Kosten werden erheblich ansteigen. Das führt nicht nur zu einer Verringerung des nationalen Abfallaufkommens, sondern auch zu wertvollen Beispielen für die Entwicklungshilfe. Ich habe mir einmal eine Deponie der 12-Millionen-Stadt Mexico-City angesehen, wo Hunderte von Obdachlosen auf den Müllbergen wohnen und auch von Sammlung und Vertrieb der Abfälle leben, und das in einer Stadt, die in enormem Umfang vom Grundwasser abhängig ist. Solche Beispiele zeigen, dass wir andere Staaten von unseren Erfahrungen mit den verschiedenen

Phasen der Deponie-Konzepte lernen lassen können. Wir sollten nicht nur Deponietechnik exportieren, sondern auch Konzepte der Vermeidung und Verwertung von Abfällen,

und damit auch von Deponien. Das „Ende der Deponie“ ist zwar eine Utopie, aber Utopien haben oft Triebkräfte, gerade hinsichtlich der Nachhaltigkeit. Die 30-Jahresfrist in dem neuen § 36d KrW-/AbfG hat zwar eine wichtige Funktion, aber wir müssen auch damit rechnen, dass Deponien nach hundert Jahren undicht werden und Schäden anrichten, die unsere Urenkel uns dann vorwerfen. Werner Schenkel schreibt zwar im neuesten Jahrbuch Ökologie: „Was wären die Archäologen, wenn wir die Deponie nicht hätten.“ Da ist zwar etwas dran. Vielleicht muss man deshalb das Recycling von Datenspeichern reduzieren. Um zu dem Hundertwasser-Zitat am Anfang meines Vertrags zurück zu kommen, wir sollten uns bemühen, der Erde den Stoff so zurückzugeben, wie wir ihn entnommen haben.

¹ v. Lersner, Müll & Abfall 1972, S.69

² G. Hösel, Unser Abfall aller Zeiten, München 1987, S.156

³ Bundesminister des Innern, Materialien zum Umweltprogramm 1971, zu BT-Drs.VI/2710, S.43 ⁴BT-Drs.VI/2401, S.18

⁵ BVwG v. 20.1.1984, NJW 1984, S.2427; v. 13.5.1983, NVwZ 1984,S.374. Dazu Kunig in Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, München 1998, § 10, Rn.38; v. Lersner/Wendenburg, Recht der Abfallbeseitigung, Lsbl., Berlin 2002, Kz.0110, Rn.50; C. Weidemann in Jarass/Ruchay/Weidemann, KrW-/AbfG, Lsbl., München 2001, Kz. 100 B, § 10, Rn.70.

⁶ M. Kloepfer, NuR 1987,20; Kunig (Anm.5), Rn.39; Nolte/Stüber, NVwZ 2001,1132; Sieder/Zeitler/Dahme, WHG, § 26, Anm. 2b; Wagner/Cardenal in J. Fluck, KrW-Abf- u. Bodenschutzrecht, Lsbl., Heidelberg 1999, Kz.200, Rn.217.

⁷ Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 2002, Tz.764

⁸ J. Fluck, KrW-/AbfG, Lsbl., Heidelberg 1996, § 4, Rn.67; ders. NuR 1995,237; J. Böhme, UPR 1995, 20; R. Bleicher, Der Landkreis 1994, S.553.

⁹ Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt 2000, S.82