

Vorzeitige Deponieschließung – rechtliche Aspekte

Wolfgang Siederer

Der nachstehende Beitrag gibt wesentliche Untersuchungsergebnisse aus einem Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes zu rechtlichen, ökonomischen und organisatorischen Ansätzen zur Schließung von Siedlungsabfalldeponien wieder. Die Ausführungen stellen die persönliche Auffassung des Autors dar.

1. Vorbemerkung

Seit dem 01.03.2001 müssen Siedlungsabfalldeponien im Grundsatz nach § 3 Abs. 1 der Abfallablagerungsverordnung (AbfAbIV) alle Anforderungen nach Nr.10 TASI erfüllen. Ausnahmen können befristet auf Grundlage von § 6 AbfAbIV zugelassen werden. Spätestens ab 01.06.2005 müssen die Zuordnungswerte nach Anhang 1 oder Anhang 2 AbfAbIV eingehalten werden. In deponietechnischer Hinsicht müssen ab 01.06.2005 zwingend alle Anforderungen mit Ausnahme der Anforderungen an Standort und Geologie eingehalten werden. Von den letzt genannten Anforderungen können Ausnahmen befristet bis zum 15.07.2009 zugelassen werden. Von einer Befristung kann nur im Einzelfall bei Führung eines Gleichwertigkeitsnachweises abgesehen werden (§ 6 Abs. 2 Nr. 3 Satz 3 AbfAbIV).

Zahlreiche Deponien werden daher zum 01.06.2005 bzw. zum 15.07.2009 aus Rechtsgründen stillzulegen sein. Aufgrund des zu erwartenden weiteren Mengenrückgangs infolge des zwingenden Behandlungsgebotes wird in manchen Regionen der Weiterbetrieb auch von verordnungskonformen Deponien wirtschaftlich nicht mehr sinnvoll sein.

Der vorliegende Beitrag befasst sich mit dem abfallrechtlichen Instrumentarium zur Schließung von Siedlungsabfalldeponien (2.), erörtert rechtliche Möglichkeiten zur Finanzierung der Kosten bei einer vorzeitigen Deponieschließung (3.) und geht auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Bildung von Entsorgungsverbänden ein (4.).

2. Abfallrechtliches Instrumentarium zur Schließung von Siedlungsabfalldeponien

Die Regelungen der AbfAbIV gelten unmittelbar und sind von den Deponiebetreibern – sofern keine Ausnahmezulassung vorliegt – zu beachten. Eine Änderung abweichender Planfeststellungsbeschlüsse ist nicht erforderlich. Der Verstoß gegen wesentliche Regelungen der AbfAbIV ist durch § 7 AbfAbIV als Ordnungswidrigkeit eingestuft.

Um die Einhaltung der Anforderungen der Verordnung mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchsetzen zu können, ist aber der Erlass einer behördlichen Einzelfallanordnung erforderlich. Solche Anordnungen können auf § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG gestützt werden.

Bei Entscheidungen über Anträge auf Ausnahmezulassungen nach § 6 Abs. 2 und 3 AbfAbIV kann sich das der zuständigen Behörde grundsätzlich eingeräumte Ermessen dahingehend reduzieren, dass einem Ausnahmeantrag stattzugeben ist, weil eine Ablehnung zu erheblichen Nachteilen für den Deponiebetreiber führt und deshalb ermessensfehlerhaft wäre.

Die Regelungen der AbfAbIV beinhalten im allgemeinen keinen unzulässigen Eingriff in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen der Betreiber zugelassener Deponien (Art. 14, Art. 28 Abs. 2 GG). Sie enthalten insbesondere hinsichtlich der deponietechnischen Anforderungen angemessene Übergangs- und Ausnahmeregelungen. Dennoch ist bei Einzelfallanordnungen nach § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten.

Bei verordnungskonformen Deponien ist nach geltendem Recht eine Anordnung zur vorzeitigen Schließung nur möglich, wenn entweder eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu besorgen ist (§ 12 Abs. 1 DepV) oder die qualifizierten Voraussetzungen eines Widerrufs der Zulassung nach § 49 Abs. 2 VwVfG vorliegen. Wird eine Deponiezulassung etwa wegen nachträglich eingetretener Tatsachen (Wegfall des Bedarfs) widerrufen, hat der Deponiebetreiber einen Anspruch auf Entschädigung, wenn er schutzwürdiges Vertrauen auf den Fortbestand der Zulassung hat.

Die Festsetzung von Benutzungspflichten im Abfallwirtschaftsplan nach § 29 Abs. 1 Satz 4 i.V.m. Abs. 4 KrW-/AbfG kann mittelbar die Schließung anderer Deponien durchsetzen. Bei entsprechenden Festsetzungen sind aber die Anforderungen des Abwägungsgebotes zu beachten. Die Belange der betroffenen Deponiebetreiber sind mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die planerische Abwägung einzustellen.

Solche Festsetzungen werden im Einzelfall nur abwägungsfehlerfrei sein können, wenn gewichtige abfallwirtschaftliche Gesichtspunkte oder Gründe des Umweltschutzes dafür sprechen. Diese Gesichtspunkte müssen es unter Berücksichtigung aller Umstände rechtfertigen, den Betreibern der nicht berücksichtigten Deponien ggf. erhebliche wirtschaftliche Nachteile ohne Ausgleich zuzumuten.

Ein Verstoß gegen die Regelungen der AbfAbIV etwa durch fortgesetzte Ablagerung von unvorbehandeltem Siedlungsabfall oder durch Weiterbetrieb nicht verordnungskonformer Deponien stellt eine Ordnungswidrigkeit (§ 7 AbfAbIV), aber keine Straftat dar. Eine Strafbarkeit kann sich im Einzelfall aber aus den Vorschriften des allgemeinen Umweltstrafrechts (§§ 324 ff. StGB) ergeben. Während eine Strafbarkeit nach § 324 StGB (Gewässerverunreinigung), § 324a StGB (Bodenverunreinigung) oder § 325 StGB (Luftverunreinigung) nur bei einer nachgewiesenen Beeinträchtigung der jeweiligen Schutzgüter in Betracht kommt und

§ 326 StGB bei der Ablagerung von gemischtem Siedlungsabfall u.E. nicht einschlägig ist, kann bei Verstößen gegen die AbfAbIV § 227 Abs. 2 Nr. 3 StGB einschlägig sein. Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer eine Abfallentsorgungsanlage i.S.d. KrW-/AbfG ohne die erforderliche Genehmigung oder Planfeststellung oder entgegen einer vollziehbaren Untersagung betreibt. Voraussetzung für eine Strafbarkeit ist danach also nicht allein ein Verstoß gegen die AbfAbIV, vielmehr muss zunächst die zuständige Vollzugsbehörde den geltenden Planfeststellungsbeschluss aufgehoben oder auf Grundlage von § 21 KrW-/AbfG eine vollziehbare Untersagungsanordnung erlassen haben.

3. Rechtliche Möglichkeiten zur Finanzierung der Gesamtstilllegung durch Abfallgebühren

Wird eine vorzeitige Deponieschließung rechtlich erforderlich oder ist sie wirtschaftlich zweckmäßig, ergeben sich für die Deponiebetreiber vielfach erhebliche Finanzierungslücken. Die gebührenrechtliche Ansatzfähigkeit von Kosten, die bei einer vorzeitigen Deponieschließung noch nicht durch Abfallgebühren refinanziert sind oder erst nach der Schließung anfallen, ist nach Maßgabe des jeweiligen Landesgebührenrechts nur eingeschränkt gegeben.

Nach geltendem Abfallgebührenrecht können Restbuchwerte, die bei Ende der Ablagerungsphase einer Deponie nicht durch Abschreibungen erwirtschaftet worden sind, nicht in der Gebührenkalkulation angesetzt werden. Während für die Bildung von Rückstellungen/Rücklagen für die vorhersehbaren Stilllegungs- und Nachsorgekosten und die nach der Stilllegung tatsächlich entstehenden Stilllegungs- und Nachsorgekosten in vielen Bundesländern Sonderregelungen getroffen worden sind, ist eine Ansatzfähigkeit der Restbuchwerte bei Stilllegung bislang in keinem Bundesland gegeben.

Fraglich ist, ob die Restbuchwerte, die zum Zeitpunkt einer notwendig gewordenen Korrektur der Prognose der voraussichtlichen Nutzungsdauer einer Deponie gegeben sind, während der Restlaufzeit der Deponie vollständig abgeschrieben werden können. Nach allgemeinem Kommunalabgabenrecht wird dies von Rechtsprechung und Literatur abgelehnt. Ansatzfähig sind nur die für die Restlaufzeit auf Basis der modifizierten Gesamtlaufzeit gleichmäßig in Ansatz zu bringenden Abschreibungssätze.

In denjenigen Bundesländern, die abweichend vom betriebswirtschaftlichen Kostenbegriff die Ansatzfähigkeit aller betriebsbedingten Aufwendungen vorsehen (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Hessen, Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt), sprechen u.E. gute Gründe dafür, eine vollständige Abschreibung der Restbuchwerte während der Restlaufzeit zuzulassen. Allerdings liegen dazu bisher keine Aussagen der Rechtsprechung vor.

Rückstellungen bzw. Rücklagen für die vorhersehbaren künftigen Stilllegungs- und Nachsorgekosten können in allen Bundesländern während der Betriebsdauer von Deponien in Ansatz gebracht werden. Dies ergibt sich bereits aus dem allgemeinen Kommunalabgabenrecht und auf Grundlage des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs. Allerdings ist als wesentliche Einschränkung zu beachten, dass nach allgemeinem Kommunalabgabenrecht Rückstellungen/Rücklagen nur periodenbezogen – entsprechend dem auf die Ablagerungsmenge des jeweiligen Jahres entfallenden Kostenanteil – in Ansatz gebracht werden dürfen.

Soweit die Bundesländer ausdrückliche Regelungen für die Ansatzfähigkeit von Rückstellungen und Rücklagen getroffen haben, kommt es auf eine Auslegung dieser Vorschriften an, ob auch nach diesen Sonderregelungen ein Periodenbezug gegeben sein muss.

Nach allgemeinem Kommunalabgabenrecht sind Stilllegungs- und Nachsorgekosten, die nach der Ablagerungsphase einer Deponie anfallen, nicht ansatzfähig, weil die betreffende Deponie nicht mehr genutzt wird und kein periodenbezogener Wertverzehr vorliegt. Die meisten Bundesländer – mit Ausnahme von Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz – haben zur Einbeziehung der durch Rückstellungen bzw. Rücklagen nicht gedeckten Nachsorgeaufwendungen ausdrückliche Regelungen getroffen. Nicht eindeutig geregelt ist aber, welche Kosten erfasst werden.

Ungeregelt ist, wie und insbesondere zu welchem Zeitpunkt die Nachsorgeaufwendungen in Ansatz gebracht werden können. Im Anschluss an die Rechtsprechung des OVG NRW zur nordrhein-westfälischen Rechtslage und an Auffassungen im Schrifttum hat insoweit u.E. der Entsorgungsträger einen weiten Ermessensspielraum. Er kann – soweit gesetzlich nicht ausdrücklich, wie in Sachsen, etwas anderes bestimmt ist – die Nachsorgeaufwendungen nicht nur im Jahr des Anfalls, sondern bis zum Abschluss der Nachsorgephase in Ansatz bringen.

Eine Weiterentwicklung des Landesabfallgebührenrechts mit dem Ziel, eine gleichmäßige Einbeziehung der Gesamtstilllegungskosten, mithin der bei Stilllegung noch nicht durch Abschreibungen erwirtschafteten Restbuchwerte sowie der Stilllegungs- und Nachsorgekosten, in die Abfallgebühren zu ermöglichen, begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die durch den Gleichbehandlungsgrundsatz geforderte sachgerechte Verknüpfung zwischen den Kosten und der Gebührenhöhe ist gegeben, da es sich sowohl bei den Restbuchwerten als auch bei den Stilllegungs- und Nachsorgekosten um Kosten handelt, die aus dem gesetzlichen Entsorgungsauftrag resultieren und in unmittelbarem Sachzusammenhang mit der gebührenpflichtigen Leistung der Abfallentsorgung stehen. Auch das Äquivalenzprinzip steht einer solchen Regelung nicht grundsätzlich entgegen. Es ist aber durch den jeweiligen Entsorgungsträger bei der konkreten Festsetzung der Gebührenhöhe

zu beachten. Sollte sich durch die Einbeziehung hoher Gesamtstilllegungskosten auch bei gleichmäßiger Verteilung auf die gesamte Stilllegungs- und Nachsorgephase zeigen, dass ein Missverhältnis zwischen der Gebührenhöhe und der Entsorgungsleistung besteht, ist nur ein anteiliger Ansatz möglich.

4. Bildung von Entsorgungsverbänden

Die Bildung von Entsorgungsverbänden durch mehrere öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zur gemeinsamen Erledigung von Abfallentsorgungsaufgaben dient dem Zweck, dem zu verzeichnenden Mengenrückgang der abzulagernden Abfälle und den daraus resultierenden Deponieüberkapazitäten sowie der spätestens zum 01.06.2005 bestehenden Vorbehandlungspflicht unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Belange aller Beteiligten wirksam zu begegnen. Dabei geht es insbesondere darum,

- die Gesamtentsorgungskosten im Verbundgebiet gegenüber isolierten Entsorgungslösungen der Verbundpartner zu reduzieren,
- die Entsorgungssicherheit auch für die Verbundpartner zu gewährleisten, die über keine ordnungskonformen Deponien mit ausreichender Restkapazität verfügen,
- für alle Verbundpartner eine kostengünstige Vorbehandlung des Abfalls zu realisieren und
- die Kostenbelastung der Gebührenzahler im Verbundgebiet einerseits auf möglichst niedrigem Niveau zu stabilisieren und andererseits erhebliche Gebührenunterschiede innerhalb des Verbundgebietes zu vermeiden.

Diese Ziele sollen insbesondere erreicht werden durch

- die Schließung einzelner Deponien, die nicht mehr benötigt werden,
- den Weiterbetrieb einzelner Anlagen, die dafür unter gebietsübergreifenden Gesichtspunkten geeignet sind,
- eventuell die gemeinsame Errichtung von Vorbehandlungsanlagen,
- den Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile einzelner Beteiligter.

Entsorgungsverbände können sowohl in öffentlich-rechtlicher als auch in privatrechtlicher Organisationsform gebildet werden. In öffentlich-rechtlicher Organisationsform können Ent-

sorgungsverbände vor allem als Zweckverbände oder im Wege öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen gebildet werden. In privatrechtlicher Form ist insbesondere an die Gründung einer GmbH zu denken.

Die Wahl der im Einzelfall geeigneten Organisationsform hängt maßgeblich von der Beantwortung zahlreicher konzeptioneller Vorfragen ab. Folgende Grundsatzfragen sollten vorab erörtert werden:

- Wollen die Verbundpartner ihre Zusammenarbeit organisatorisch durch die Errichtung einer neuen Institution bzw. eines neuen Trägers (Zweckverband, Kapitalgesellschaft) verselbstständigen, auf den bestimmte Entsorgungsaufgaben übergehen sollen oder sollen die Aufgabenzuständigkeiten der Verbundpartner grundsätzlich unberührt bleiben?
- Wenn ein neuer Träger (z. B. Zweckverband) geschaffen werden soll, soll dieser direkt in Leistungsbeziehungen zu den Abfallerzeugern treten und Gebühren oder Entgelte gegenüber diesen erheben oder soll der neue Träger nur Teilaufgaben übernehmen (z. B. Behandlung, Deponierung der Abfälle), die gegenüber den Verbundpartner erbracht werden, die ihrerseits bei den Abfallerzeugern Gebühren oder Beiträge erheben?
- Sollen im Rahmen des Verbundes auch neue Anlagen (insbesondere Behandlungsanlagen) errichtet werden oder soll sich der Verbund auf bestehende Anlagen beschränken?
- Sollen (bei Errichtung eines neuen Aufgabenträgers) diesem bestehende, betriebene Anlagen übertragen werden?
- Soll ein neuer Träger auch bereits stillgelegte oder in absehbarer Zeit stillzulegende Anlagen übernehmen?
- Sollen am Verbund auch private Partner beteiligt werden?
- Ist eine Egalisierung der Kosten und Gebühren innerhalb des Verbundes gewollt?

Sie müssen unter Berücksichtigung zahlreicher rechtlicher wirtschaftlicher und politischer Gesichtspunkte beantwortet werden, so dass die Wahl des im Einzelfall geeigneten Verbundmodells einen komplexen Abwägungsvorgang darstellt.

Aus der Beantwortung der konzeptionellen Vorfragen ergeben sich unter Berücksichtigung aller rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Gesichtspunkte und den daraus sich ergebenden Vor- und Nachteilen für die Bildung von Entsorgungsverbänden folgende Organisationsmodelle:

Zweckverbandsmodell („große“ Verbundlösung)

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger schließen sich in diesem Fall zu einem Zweckverband zusammen, der als Körperschaft des öffentlichen Rechts seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze unter eigener Verantwortung verwaltet. Die Rechte und Pflichten der beteiligten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Erfüllung der vom Zweckverband wahrzunehmenden Aufgaben gehen auf den Zweckverband über. Vorteile bietet diese Form der Zusammenarbeit vor allem in steuerrechtlicher Hinsicht.

Vertragsmodell („kleine“ Verbundlösung)

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können auch durch den Abschluss öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen einen Entsorgungsverbund gründen. Bei dieser Form der Zusammenarbeit würde keine neue Organisationseinheit entstehen.

„GmbH-“Modell

Eine GmbH-Lösung ist zwar grundsätzlich kommunalrechtlich zulässig. Sie wird jedoch für den gemeinsamen Betrieb bestehender Abfallentsorgungsanlagen in aller Regel nicht in Betracht kommen, da die GmbH vor allem mit steuerlichen Nachteilen behaftet ist. So ist die GmbH für ihre gesamte Tätigkeit uneingeschränkt steuerpflichtig, das heißt umsatzsteuer-, körperschaftssteuer-, gewerbesteuer-, grundsteuer- sowie grunderwerbssteuerpflichtig. Ihrer Umsatzsteuerpflicht steht jedoch nach Maßgabe von § 15 UStG die Vorsteuerabzugsberechtigung gegenüber. Die Vorsteuerabzugsberechtigung kommt einer GmbH insbesondere dann zugute, wenn hohe Investitionen getätigt werden, also z.B. Vorbehandlungsanlagen errichtet werden sollen.

Kombinationsmodelle

Denkbar sind nicht zuletzt auch kombinierte Lösungen. Soll der Entsorgungsverbund etwa auch dazu dienen, gemeinsam Vorbehandlungsanlagen zu errichten, so kann eine GmbH ausschließlich für die Errichtung und den Betrieb dieser Vorbehandlungsanlagen gegründet werden. Im Übrigen können die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger ihre Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen regeln oder aber auch übergreifend einen Zweckverband bilden.