

**Beratung des Landtags  
gemäß § 88 Abs. 3 LHO  
zum Entwurf einer Landesverordnung über den  
Abfallwirtschaftsplan und den Abfallwirtschaftsplan  
des Landes Mecklenburg-Vorpommern**

## Gliederung

- I. Empfehlung des Landesrechnungshofes
- II. Bericht
0. Zusammenfassung
1. Gegenstand und Anlaß der Bemerkungen
  - 1.1 Gegenstand der Bemerkungen
  - 1.2 Geschichte des Verfahrens
  - 1.3 Gründe für die Unterrichtung des Landtags
2. Verordnung und Abfallwirtschaftsplan
  - 2.1 Regelungsgehalt der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes
    - 2.1.1 Verbot der Vorbehandlung?
    - 2.1.2 Verpflichtung zur Rückführung vorbehandelter Abfälle nach Mecklenburg-Vorpommern
  - 2.2 Abfallwirtschaftsplan
3. Fehlende Unterlegung der Ziele der Abfallwirtschaftsplanung
  - 3.1 Proklamierte Ziele der Abfallpolitik und -wirtschaft
  - 3.2 Daten und Zahlen des Abfallwirtschaftsplans

### 3.3 Technik

#### 3.3.1 Mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen

#### 3.3.2 Thermische Abfallbehandlungsanlagen

### 3.4 Betriebswirtschaftliche Betrachtungen

#### 3.4.1 Transportkosten

#### 3.4.2 Behandlungskosten in mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen

#### 3.4.3 Behandlungskosten in thermischen Abfallbehandlungsanlagen

### 3.5 Volkswirtschaftliche Betrachtungen

#### 3.5.1 Marktverhältnisse bis zum 01.06.2005

#### 3.5.2 Marktverhältnisse nach dem 01.06.2005

#### 3.5.3 Wertschöpfung innerhalb des Landes

### 3.6 Standortplanung

#### 3.6.1 Geeignete Flächen für mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen

#### 3.6.2 Geeignete Flächen für thermische Abfallbehandlungsanlagen

#### 3.6.3 Ergebnis

## 4. Deponie Ihlenberg

### 4.1 Die Bedeutung der Deponie Ihlenberg

- 4.2 Einschätzung zur Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation der IAG
  
- 5. Auswirkungen des Abfallwirtschaftsplans auf die Siedlungsabfallentsorgung bis zum 01.06.2005
  - 5.1 Allgemeine Bemerkung
  
  - 5.2 OVVD-Deponie Rosenow
  
  - 5.3 IAG
    - 5.3.1 Entsorgungsvertrag mit der Hansestadt Rostock
  
    - 5.3.2 Auswirkungen auf die übrigen Entsorgungsverträge
  
- 6. Auswirkungen des Abfallwirtschaftsplans auf die Siedlungsabfallentsorgung nach dem 01.06.2005
  - 6.1 Entsorgungspflichtige kommunale Körperschaften
    - 6.1.1 Errichtung und Betrieb von eigenen thermischen und mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen
  
    - 6.1.2 Private Investitionen in thermische und mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen in Mecklenburg-Vorpommern
  
  - 6.2 Durchsetzbarkeit der Verpflichtung zur Rückführung von außerhalb Mecklenburg-Vorpommerns vorbehandelten Abfällen
  
  - 6.3 Auswirkungen auf die Abfallbeseitigungsgebühren
    - 6.3.1 Berechnung der Gebührenhöhe
  
    - 6.3.2 Überwälzbarkeit der Kosten auf die Gebührenschuldner

- 6.4 Ausnahmen nach Nr. 2.4 TASI zur Vermeidung eines Müllnotstandes nach dem 01.06.2005
- 6.5 Schlußfolgerungen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger
- 7. Rechtliche Erwägungen
  - 7.1 Fehlende Rechtsgrundlage der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes
  - 7.2 Abwägungsfehler im Abfallwirtschaftsplan
    - 7.2.1 Technik
    - 7.2.2 Betriebswirtschaftliche Aspekte
    - 7.2.3 Volkswirtschaftliche Aspekte
    - 7.2.4 Standortplanung
    - 7.2.5 Kommunale Selbstverwaltung
      - 7.2.5.1 Auslegung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch das Umweltministerium
      - 7.2.5.2 Stellungnahme des Landesrechnungshofes
      - 7.2.5.3 Ergebnis
    - 7.2.6 Auswirkungen des Abfallwirtschaftsplans auf Planungen der Zweckverbände und kommunaler Unternehmen für Abfallbeseitigungsanlagen

- 7.3 Anfechtbarkeit der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes
  - 7.3.1 Zulässigkeit der Normenkontrollanträge
  - 7.3.2 Umfang der Rechtsprüfung
- 8. Zusammenfassende Bewertung



## **I. Empfehlung**

Der Landesrechnungshof empfiehlt dem Landtag, die Landesregierung zu ersuchen, den Abfallwirtschaftsplan Mecklenburg-Vorpommern und den Entwurf der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes unter Berücksichtigung des nachfolgenden Berichtes des Landesrechnungshofes zu überarbeiten.



## **II. Bericht**

### **0. Zusammenfassung**

**0.1** Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Landesregierung die Beschlußfassung über den Entwurf des Abfallwirtschaftsplans (AWPL) und den Entwurf der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplans Mecklenburg-Vorpommern (AWPLVO M-V) aussetzt und beides unter Berücksichtigung der Feststellungen des Landesrechnungshofes grundlegend überarbeitet.

**0.2** Der Landesrechnungshof hält die Verordnung über die Verbindlichkeit des AWPL für nichtig.

Der Verordnung fehlt es an einer Rechtsgrundlage.

Zudem enthält der AWPL in erheblichem Maße Abwägungsfehler. Sie beruhen vor allem auf der fehlenden Unterlegung des AWPL in technischer, betriebswirtschaftlicher und volkswirtschaftlicher Hinsicht.

Die Nichtigkeit kann in einem Normenkontrollverfahren von allen beseitigungspflichtigen kommunalen Körperschaften in Mecklenburg-Vorpommern geltend gemacht werden (Nr. 7.).

**0.3** Im Ergebnis wird die Landesregierung mit dem vorliegenden Entwurf eines AWPL ihrer gesetzlichen Planungsaufgabe nicht gerecht. Der AWPL ist nicht das Ergebnis planerischer Zurückhaltung, sondern des Verzichts auf eine überörtliche Fachplanung im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) und des Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes für Mecklenburg-Vorpommern (AbfAlG M-V) (Nr. 8.).

**0.4** Der AWPL und die AWPLVO M-V werden nach Einschätzung des Landesrechnungshofes drastische, allerdings gegenwärtig nicht quantifizierbare Auswirkungen

auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und der entsorgungspflichtigen kommunalen Körperschaften haben (Nrn. 1 und 6.).

- 0.5** Die uneingeschränkte Deponierung von Siedlungsabfall ist nach den bundesrechtlichen Vorgaben nur noch bis zum 01.06.2005 zulässig. Nach diesem Zeitpunkt muß der Siedlungsabfall entsprechend den Vorschriften der Technischen Anleitung Siedlungsabfall (TASi) ausnahmslos thermisch oder in anderer Form - z.B mechanisch-biologisch - nach denselben definierten Parametern vorbehandelt werden (Nr. 3.3).
- 0.6** Der AWPL sieht vor, daß vorbehandelte wie nicht vorbehandelte Siedlungsabfälle auf Deponien im Lande Mecklenburg-Vorpommern abgelagert werden müssen. Andienungspflichten an bestimmte Deponien werden ausdrücklich nicht bestimmt. Zur Vorbehandlung von Siedlungsabfall enthalten weder die Verordnung noch der AWPL bindende Regelungen (Nr. 2.)
- 0.7** Bei der Aufstellung des AWPL sind relevante technische, betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Aspekte nicht oder nur unzureichend ermittelt, dargestellt und bewertet worden (Nrn. 3.3 bis 3.5).
- 0.7.1** Der AWPL vermeidet eine Stellungnahme zu der Frage, ob und mit welcher technischen Ausstattung mechanisch-biologische Abfallbeseitigungsanlagen nach dem 01.06.2005 zur rechtmäßigen Entsorgung von Siedlungsabfall dienen können (Nr. 3.3.1).
- 0.7.2** Bei thermischen Abfallbehandlungsanlagen werden kleine Einheiten in dezentraler Lage als vorzugswürdig angesehen, ohne daß auf die technische Realisierbarkeit solcher Anlagen, die bisher noch nicht gebaut sind, eingegangen wird. Bevorzugt soll in solchen Anlagen die anfallende Energie durch Kraftwärmekoppelung genutzt werden. Der AWPL enthält keine Aussage darüber, wo im Lande Bedarf für diese Form der Wärmeerzeugung besteht und wo solche Planungen mit Aussicht auf betriebswirtschaftlichen Erfolg realisiert werden können (Nrn. 3.4.3 und 3.6.2).

- 0.7.3** Der AWPL enthält keine belastbaren Angaben zu den Kosten, die nach dem 01.06.2005 durch die Vorbehandlung von Siedlungsabfällen in großen und kleinen thermischen oder mechanisch-biologischen Abfallbeseitigungsanlagen entstehen. Nach allen derzeit verfügbaren Erkenntnissen dürften die Arbeitspreise großer Anlagen erheblich niedriger sein als die kleiner Anlagen (Nrn. 3.4.2 und 3.4.3).
- 0.7.4** Der AWPL enthält keine Angaben zu den Kosten des Transports zu den Abfallbeseitigungsanlagen. Solche Angaben sind erforderlich, um berechnen zu können, ob und in welchem Ausmaß die höheren Behandlungskosten in dezentralen Anlagen durch geringere Transportkosten kompensiert werden (Nr. 3.4.1).
- 0.7.5** Nach dem 01.06.2005 werden sich nach Einschätzung des Landesrechnungshofes die Abfallbehandlungskosten in der Bundesrepublik Deutschland angesichts des knappen Angebots an Kapazitäten erheblich erhöhen (Nr. 3.5.2).
- 0.7.6** Der Abfallwirtschaftsplan weist in Mecklenburg-Vorpommern keine Standorte für mechanisch-biologische Abfallbeseitigungsanlagen aus, obwohl der Plangeber diesen Anlagentyp fördern will (Nr. 3.3.1).
- 0.8** Der durch den AWPL beabsichtigte Wettbewerb zwischen den Deponien im Lande Mecklenburg-Vorpommern wird zu drastischen Ertragseinbußen bei der IAG führen. Bereits im Vorgriff hierauf hat die IAG noch 1999 einen Entsorgungsvertrag mit der Hansestadt Rostock geschlossen, der jährliche Verluste, die die Millionengrenze überschreiten können, verursachen dürfte. Dieser Vertragsabschluß wird Auswirkungen auf weitere Entsorgungsverträge haben, da andere Vertragspartner der IAG auf

Gleichstellung drängen können. Die ganz wesentlich hierdurch beeinflusste Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation der IAG gibt zu der Schlußfolgerung Anlaß, daß der Gesellschaft in Kürze in erheblichem Umfang jährlich Mittel aus dem Landeshaushalt zugeführt werden müssen (Nrn. 4.2 und 5.3).

Das für die IAG zuständige Umweltministerium hat in den letzten zwei Jahren nicht durchgesetzt, daß die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfungen der Jahresabschlüsse rechtzeitig zur Verfügung stehen. Nur auf Basis dieser Abschlüsse sind Analysen bezüglich des Unternehmens möglich und können die gebotenen Entscheidungen getroffen werden (Nr. 4.2).

**0.9** Der AWPL wird für die Errichtung und den Betrieb von thermischen und mechanisch-biologischen Abfallbeseitigungsanlagen im Land Mecklenburg-Vorpommern voraussichtlich folgende Auswirkungen haben:

**0.9.1** Mechanisch-biologische Abfallbeseitigungsanlagen werden wegen ihrer derzeit noch nicht geklärten umweltverträglichen Arbeitsweise sowie weiterer technischer und betriebswirtschaftlicher Probleme auch nicht in Mecklenburg-Vorpommern errichtet werden können (Nrn. 6.1.1 und 6.1.2).

**0.9.2** Große thermische Abfallbehandlungsanlagen werden die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wegen der Unsicherheit hinsichtlich der zu akquirierenden Mengen ebenfalls nicht errichten können. Kleinere Anlagen dieser Art sind technisch bisher nicht ausgereift und arbeiten darüber hinaus nach allen vorliegenden Erkenntnissen zu sehr viel höheren Behandlungskosten (Nrn. 6.1.1 und 6.1.2).

**0.9.3** Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger werden deshalb nach dem 01.06.2005 wegen der dann obligatorischen Vorbehandlung des Siedlungsabfalls auf Behandlungskapazitäten außerhalb Mecklenburg-Vorpommerns angewiesen sein. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes werden solche

Kapazitäten für diejenigen Entsorgungsträger zur Verfügung stehen, die sich rechtzeitig eindecken. Er bezweifelt aber, daß dies zu „erträglichen“ Preisen geschehen kann, die insbesondere bei der Schaffung von Behandlungskapazitäten in einer großen thermischen Anlage in Mecklenburg-Vorpommern selbst - verbunden mit Andienungspflichten - zu erreichen wären (Nr. 6.5).

- 0.10** Der AWPL kann nach Einschätzung des Landesrechnungshofes zu drastisch steigenden Kosten der Abfallbeseitigung und damit zu erheblich steigenden Gebühren im Lande führen (Nr. 6.3.1).

Sollten unerprobte und unwirtschaftliche Abfallbeseitigungsanlagen errichtet werden, ist allerdings zweifelhaft, ob die dadurch bedingten höheren Kosten auf die Gebührenschuldner umgelegt werden können (Nr. 6.3.2).



## **1. Gegenstand und Anlaß der Bemerkungen**

### **1.1 Gegenstand der Bemerkungen**

Das Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern hat mit Datum vom 24.11.1999 den 5. Entwurf eines Abfallwirtschaftsplanes Mecklenburg-Vorpommern (AWPL) und vom 24.08.1999 den 3. Entwurf einer Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplans Mecklenburg-Vorpommern (Abfallwirtschaftsplan-Verbindlichkeitslandesverordnung-AWPLVO M-V) vorgelegt.<sup>1</sup>

Die nachstehenden Bemerkungen des Landesrechnungshofes befassen sich ohne Anspruch auf Vollständigkeit mit verschiedenen betriebs- bzw. volkswirtschaftlichen und rechtlichen Aspekten der vorgesehenen Abfallwirtschaftsplanung im Bereich des Siedlungsabfalls. Der gegenwärtige Stand und die voraussichtliche Entwicklung der Abfallbehandlungstechnologie werden vom Landesrechnungshof dargestellt und berücksichtigt, soweit diese vorgelagerten Gesichtspunkte unmittelbar von Bedeutung für ökonomische oder juristische Fragestellungen sind.

### **1.2 Geschichte des Verfahrens**

Ein erster Entwurf eines Abfallwirtschaftsplans Mecklenburg-Vorpommern vom April 1998 wurde vor Ablauf der zweiten Legislaturperiode vom Kabinett nicht mehr verabschiedet. Die innerministerielle Abstimmung der zweiten Entwurfsfassung des Abfallwirtschaftsplans vom 28.04.1999 erbrachte in grundsätzlichen Fragen keinen Konsens. Dieser 2. Abfallwirtschaftsplanentwurf ist Gegenstand einer in der Tendenz kritischen vorläufigen Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 03.09.1999. Das Umweltministerium hat den gegenüber der 2. Fassung weitestgehend unveränderten 4. Entwurf vom 20.08.1999 Anfang September 1999 in die Verbandsanhörung gegeben. Zur Begleitung der Anhörung wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, bei der der Landesrechnungshof beratend mitwirkt. Seine

---

<sup>1</sup> Der Landesrechnungshof behält im folgenden die Zählweise bezüglich der Entwürfe des Umweltministeriums bei.

Argumente sind weitgehend ohne Auswirkungen auf die dortigen Arbeitsergebnisse geblieben. Der in einigen zumeist redaktionellen Details überarbeitete 5. Entwurf des Abfallwirtschaftsplans (AWPL) liegt seit dem 24.11.1999 vor. Eine Entscheidung des Kabinetts über den AWPL und die AWPLVO M-V ist in der ersten Hälfte Januar des Jahres 2000 vorgesehen.

### **1.3 Gründe für die Unterrichtung des Landtages**

Der Landesrechnungshof muß nach seinen Prüfungserfahrungen davon ausgehen, daß das fachlich zuständige Umweltministerium eine sachgerechte und umfassende Ermittlung und Bewertung der wirtschaftlichen Konsequenzen und Risiken der Planung für die vorhandenen bzw. noch zu entwickelnden Abfallwirtschaftsstrukturen des Landes nicht vorgenommen hat und in Anbetracht des knappen zeitlichen Rahmens bis zur Verabschiedung des Abfallwirtschaftsplans im Kabinett bis Anfang des Jahres 2000 auch nicht mehr nachzuholen beabsichtigt. Nach dem Kenntnisstand des Landesrechnungshofes aus der bisherigen Abstimmung des Planes muß er davon ausgehen, daß die Landesregierung dem Vorschlag des Umweltministeriums vollen Umfangs folgen wird.

Die Exekutive wird damit ihrer gesetzlich verankerten Planungsverantwortung für den Bereich der Abfallwirtschaft nach Auffassung des Landesrechnungshofes weitgehend nicht gerecht. Hierdurch drohen Fehlentwicklungen in der Abfallwirtschaft des Landes. Sie werden nach Einschätzung des Landesrechnungshofes drastische, z. Zt. allerdings nicht quantifizierbare Auswirkungen auf die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und der entsorgungspflichtigen kommunalen Körperschaften haben. Die Gebührenlast der Bürger und Unternehmen kann zugleich bis zu einem Drittel steigen. Die sich aufgrund der beabsichtigten Planung der Landesregierung ergebenden finanziellen Risiken gleichen denen, die sich im Bereich der Abwasserwirtschaft in manchen Landesbereichen realisiert haben (vgl. dazu folgende Unterrichtungen des Landtags durch die Landesregierung: Drs. 2/1717 vom 05.07.1996, Drs. 2/1499 vom 23.04.1996 und Drs. 2/425 vom 20.05.1995).

Zu diesen Ergebnissen ist der Landesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserfah-

rungen im Bereich der kommunalen wirtschaftlichen Unternehmen und seiner lang-jährigen Befassung mit der Abfallwirtschaft insbesondere auch bei der landeseigenen Deponie Ihlenberg (IAG) gekommen.

Der Landesrechnungshof überwacht die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes und der kommunalen Körperschaften (Art. 68 Abs. 3 und 4 Verfassung M-V). Aus dieser Verantwortung heraus hat sich der Landesrechnungshof dazu entschlossen, den Landtag gemäß § 88 Abs. 3 Landeshaushaltsordnung (LHO) zu beraten.

Da mit grundlegenden Änderungen der Planung durch die Landesregierung nicht mehr zu rechnen ist, hat sich der Landesrechnungshof zur Unterrichtung des Landtags vor Verabschiedung des AWPL durch die Landesregierung – voraussichtlich am 11.01.2000 – entschlossen. Zugleich soll mit der Beratung des Landtags zu diesem Zeitpunkt die Chance einer möglichst frühzeitigen Korrektur der Planung eröffnet werden.

## **2. Verordnung und Abfallwirtschaftsplan**

### **2.1 Regelungsgehalt der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes**

Der Entwurf der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes Mecklenburg-Vorpommern (Abfallwirtschaftsplan-Verbindlichkeitslandesverordnung-AWPLVO M-V) erklärt nur eine Regelung des Abfallwirtschaftsplanes nach § 29 Abs. 4 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) für die Beseitigungspflichtigen für verbindlich. An dieser Stelle soll zunächst die Aussage dieser Regelung ermittelt werden. Zur Frage, ob § 1 AWPLVO M-V nach Inhalt, Zweck und Ausmaß durch § 29 KrW-/AbfG gedeckt ist, wird unter Nr. 7.1 Stellung genommen.

In § 1 des Verordnungsentwurfes heißt es:

*Die Bestimmung in Nummer 1.2.3.7 des Abfallwirtschaftsplanes Mecklenburg-Vorpommern vom ... (Amtsbl. M-V S. ... ), wonach sich die für Siedlungsabfälle Beseitigungspflichtigen der Deponien in Mecklenburg-Vorpommern zu bedienen haben, wird für verbindlich erklärt.*

Danach sind nicht vorbehandelte Siedlungsabfälle in jedem Fall auf Deponien in Mecklenburg-Vorpommern endabzulagern. Nach Auffassung des Landesrechnungshofes wirft der Wortlaut dieser Bestimmung jedoch zwei Fragen auf, die durch Auslegung zu klären sind:

- Ist die thermische oder mechanisch-biologische Behandlung von Siedlungsabfällen **vor Deponierung** zulässig oder wird zur Beseitigung dieser Abfälle ausschließlich die Deponierung in Mecklenburg-Vorpommern vorgeschrieben (hierzu nachfolgend Nr. 2.1.1) ?
- Wenn die Behandlung vor Deponierung zulässig sein sollte: Müssen nach Vorbehandlung außerhalb des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern die verbliebenen Abfälle vom Beseitigungspflichtigen **zur Deponierung** nach Mecklenburg-Vorpommern zurückgebracht werden (dazu nachfolgend Nr. 2.1.2) ?

### **2.1.1 Verbot der Vorbehandlung?**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes dürfte § 1 des Verordnungsentwurfes lediglich die Endablagerung bzw. Deponierung von Abfällen regeln, dabei jedoch eine Vorbehandlung in thermischen oder mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen nicht verbieten. Zwar ist der Wortlaut des § 1 AWPLVO M-V nicht eindeutig; insoweit fehlen nach dem Wort „Beseitigungspflichtigen“ die Worte „zur Endablagerung“. Bei der Auslegung der Bestimmung dürfte jedoch letztlich den Ausschlag geben, daß das Umweltministerium – wie sich aus Nr. 1.2.3.7 des AWPL ergibt – ersichtlich nicht die Absicht verfolgt, im Widerspruch zum KrW-/AbfG eine Vorbehandlung der Siedlungsabfälle zu untersagen.

### **2.1.2 Verpflichtung zur Rückführung vorbehandelter Abfälle nach Mecklenburg-Vorpommern**

Die Vorbehandlung der Siedlungsabfälle hebt die Verantwortlichkeit der Beseitigungspflichtigen für eine ordnungsgemäße Entsorgung – und damit für die Deponierung der nach Vorbehandlung verbliebenen Restabfälle – nicht auf (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG). Nach § 1 AWPLVO M-V sind außerhalb von Mecklenburg-Vorpommern vorbehandelte Abfälle somit zur Endablagerung in dieses Bundesland zurück zu verbringen.

## **2.2 Abfallwirtschaftsplan**

Im Bereich der Siedlungsabfälle stellt der AWPL Art, Menge, Herkunft und Verbleib der Abfälle, den Stand der Abfallverwertung und -beseitigung sowie die vorhandenen Abfallentsorgungsanlagen dar. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, daß die derzeit verfügbaren Restkapazitäten für Deponien in Mecklenburg-Vorpommern Entsorgungssicherheit für mehr als zehn Jahre gewährleisten und es daher der Errichtung neuer Deponien nicht mehr bedarf (AWPL, zu Tab. 1.28, S. 83).

Zur künftigen Entwicklung der Abfallpolitik in Mecklenburg-Vorpommern werden in der Einleitung acht Grundsätze postuliert:

1. Abfallvermeidung
2. Förderung der Kreislaufwirtschaft
3. Deregulierung der Abfallwirtschaftsplanung
4. Förderung dezentraler Strukturen
5. Gebührensenkung durch Wettbewerb der Technologien und Anlagen
6. Förderung alternativer Abfallbehandlungsverfahren
7. Verbindung von Abfallwirtschaft und Energiewirtschaft
8. Wertschöpfung innerhalb des Landes

Nach einer Darstellung des

- Standes der Abfallentsorgung (Abfallverwertung und -beseitigung)

folgen Ausführungen zu

- der künftigen Entwicklung der Abfallentsorgung, untergliedert in
  - \* Ziele der Kreislaufwirtschaft sowie der Abfallvermeidung und -verwertung
  - \* Behandlung und Endablagerung nicht verwertbarer Abfälle
  - \* Ziele der Abfallwirtschaft als Beitrag zum Klimaschutz
  - \* Prognosen der Abfallmengenentwicklung 2005 und 2010
  - \* Bedarf an Anlagen zur Beseitigung von Abfällen, insbesondere auch zu den Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb sowie Hinweise auf dafür geeignete Flächen in Mecklenburg-Vorpommern,
- und abschließend zu Sonderabfällen (einschließlich gefährlicher Abfälle).

Der Landesrechnungshof geht im einzelnen auf die Ausführungen im Abfallwirtschaftsplan insoweit ein, wie dies zum Verständnis seiner Bemerkungen notwendig ist.

### **3. Fehlende Unterlegung der Ziele der Abfallwirtschaftsplanung**

#### **3.1 Proklamierte Ziele der Abfallpolitik und -wirtschaft**

Die dargelegten Grundsätze der Abfallpolitik Mecklenburg-Vorpommern werden ganz allgemein nebeneinander gestellt. Eine Rangfolge wird durch den Plangeber nicht hergestellt, auch wird nicht deutlich, ob der Plangeber davon ausgeht, daß die acht Ziele nach seiner Auffassung erreicht werden können, ohne daß sie miteinander in Konflikt geraten. Sie bleiben im Unverbindlichen und stellen damit bei der Planung der Abfallwirtschaft im Bereich des Siedlungsabfalls in Mecklenburg-Vorpommern keine Hilfe dar.

Der Landesrechnungshof geht davon aus, daß die Landesregierung bestimmten Zie-

len der Planung Priorität einräumt, weil sie selbst im AWPL andere Planungsziele hintanstellt (vgl. nachstehend Nr. 3.5.3 und Nr. 3.6.3). Derartige Zielkonflikte werden im AWPL nicht als solche dargestellt. Der Landesrechnungshof vermißt dementsprechend im AWPL Regeln zur Bewältigung von Zielkonflikten.

### **3.2 Daten und Zahlen des Abfallwirtschaftsplans**

Der Entwurf des Abfallwirtschaftsplans enthält eine ganze Reihe unterschiedlicher Daten und Zahlen, teils innerhalb des Textes, teils in Tabellen- bzw. Übersichtsformen. Sie enthalten im wesentlichen Angaben bezüglich

- \* Art, Menge, Herkunft und des mutmaßlichen Verbleibs der Abfälle,
- \* des Standes der Abfallverwertung und der Abfallbeseitigung,
- \* der vorhandenen Abfallentsorgungsanlagen sowie
- \* der Prognosen der Abfallmengenentwicklung.

Hierzu hat der Landesrechnungshof bewußt keine eigenen Ermittlungen angestellt; er geht vielmehr davon aus, daß die Daten und Zahlen belastbar sind. Sofern und soweit Einzelangaben nach zwischenzeitlichen Erkenntnissen ungenau oder gar unzutreffend sein sollten, wird im Rahmen dieser Bemerkungen hierauf gezielt eingegangen.

Auffällig ist, daß dieser Abfallwirtschaftsplan ganz überwiegend auf den Daten des Jahres 1997 basiert (vgl. AWPL zum Beispiel unter Nr. 1.1.1, 1.1.1.1, 1.1.1.2, 2.1.1.1). Ob gerade im Hinblick auf die beabsichtigte Zukunftswirkung bessere Erkenntnisse aus neueren, also aktuelleren Daten und Fakten, hätten gewonnen werden können, läßt sich derzeit abschließend nicht beantworten. Es spricht jedoch schon aus allgemeingültigen Überlegungen viel für die Vermutung, daß die Aussagekraft dieses Abfallwirtschaftsplans hätte verbessert werden können, wenn sich das Umweltministerium aktueller Daten bedient hätte.

Die 5. Fassung des AWPL (Stand 24.11.1999) enthält eine fünfseitige Anlage (Nr. 4), die nunmehr zumindest die Zahlen und Fakten des Abfallaufkommens 1998 in Mecklenburg-Vorpommern aufzeigt. Auf eine durchgängige Überarbeitung des vorangegangenen 4. Entwurfs (Stand 20.08.1999) hat das Ministerium gleichwohl verzichtet. Die Erläuterung bzw. Begründung hierzu findet sich zu Beginn des Textes der Anlage 4 des 5. AWPL.

### **3.3 Technik**

Im Bereich der Technik sind insbesondere die Ausführungen zu thermischen Abfallbehandlungsanlagen sowie mechanisch-biologischen Beseitigungsanlagen sehr allgemein gehalten.

Grundlage für die Bemerkungen zur Technik ist die TA Siedlungsabfall (TASi) vom 14.05.1993. Die TASi bestimmt, daß Siedlungsabfälle zur Beseitigung grundsätzlich schon heute nur noch nach thermischer bzw. gleichwertiger mechanisch-biologischer Vorbehandlung abgelagert werden dürfen. Dabei schreibt die TASi Parameter vor, die nach dem gegenwärtigen Stand der Technik nur durch die thermische Vorbehandlung erreicht werden können. Im Gespräch ist allerdings eine Anpassung der Parameter an technisch erreichbare Bedingungen der mechanisch-biologischen Vorbehandlung (s. dazu unter Nr. 3.3.1).

Nach Ziffer 12.1 TASi ist allerdings eine uneingeschränkte Deponierung bis längstens 01.06.2005 bei fehlender Vorbehandlungskapazität möglich. Die wohl überwiegende Auffassung – so auch die Landesregierung – schließt aus Nr. 12.1 TASi, daß es bis zum Zeitraum der genannten Frist keinen konkreten Zeitplan für die geforderte Umstellung gibt, so daß bis dahin Deponiekapazitäten ohne Vorbehandlung genutzt werden dürfen. Nr. 12.1 TASi verleiht damit einen eigenständigen Planungsspielraum bis zum Jahre 2005, der allenfalls durch einen Abfallwirtschaftsplan eingeengt werden könnte. Von dieser Möglichkeit hat die Landesregierung keinen Gebrauch gemacht.

Dieser von der Landesregierung vertretenen, wenn auch nicht völlig unumstrittenen

Rechtsmeinung schließt sich der Landesrechnungshof an. Die nachfolgenden Ausführungen zu mechanisch-biologischen und thermischen Abfallbeseitigungsanlagen gehen daher von diesem Ausgangspunkt aus.

### **3.3.1 Mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen**

Mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen (MBA) dienen dazu, auf andere Weise als mit thermischer Behandlung Siedlungsabfälle entsprechend den Vorgaben der TASI zu behandeln. Die Landesregierung will den Einsatz von mechanisch-biologischen Abfallbeseitigungsanlagen in Mecklenburg-Vorpommern ausdrücklich fördern, wie der Entwurf des AWPL in dem sechsten seiner Grundsätze der Abfallpolitik in Mecklenburg-Vorpommern darstellt. Dadurch wird eine Förderung der Technologieentwicklung durch die einheimische Wissenschaft und Wirtschaft erwartet.

Der AWPL enthält jedoch keine Ausführungen zu den gegenwärtigen und zukünftigen Rahmenbedingungen, unter denen MBA zum Einsatz kommen sollen. Es wird lediglich ausgeführt, daß „bis zur Festlegung in den in Vorbereitung befindlichen Rechtsvorschriften“ - also für eine Übergangszeit von unbestimmter Dauer - bestimmte Parameter als „Orientierung“ - also als unverbindliche Richtwerte - dienen (AWPL, Nr. 1.2.3.6, S. 77). Für die Planung von mechanisch-biologischen Anlagen - insbesondere von technischen Standards - können derartige Ausführungen keine Leitlinien sein. Es bleibt unklar, auf welche Weise die Landesregierung beabsichtigt, diese Technik der Abfallbeseitigung zu fördern und welche Rolle dabei dem Abfallwirtschaftsplan zukommen soll. Eine gesonderte Bedarfsprognose im Sinne von § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 2 KrW-/AbfG für MBA - wie sie angesichts der Zielsetzungen des AWPL zu erwarten gewesen wäre - fehlt gänzlich (AWPL, Nr. 1.2.3.6, S. 75 und Nr. 1.2.3.5, Tab. 1.24, S. 72).

Die Landesregierung nimmt auch nicht dazu Stellung, ob nach einer Änderung der TAsi voraussichtlich bis zum Jahr 2005

- MBA mit einer Kapazität entwickelt werden, die marktgängige Behandlungspreise zulassen
- und solche Anlagen im Land Mecklenburg-Vorpommern in ausreichender Kapazität zur Verfügung stehen werden.

Der AWPL referiert unter Nr. 1.2.3.6 auf den Seiten 74 bis 80 lediglich knapp den Diskussionsstand zu dieser Form der Abfallbehandlungsanlagen, listet – überwiegend stichwortartig – Vorgaben und Voraussetzungen auf, die bei der Errichtung und dem Betrieb einer derartigen Anlage beachtet und eingehalten werden sollten. Diese Ausführungen schließen mit allgemeinen Betrachtungen zu der Frage ab, welche Flächen in Mecklenburg-Vorpommern als Standorte hierfür in Frage kommen könnten. Der gesamte Text enthält neben einem Eingangshinweis auf den Beschluß der 51. UMK noch Hinweise auf Einzelbestimmungen der TAsi. Vorab merkt der AWPL unter Nr. 1.1.2.6 (Seite 37) noch an, daß es in Mecklenburg-Vorpommern eine Anlage zur mechanisch-biologischen Stabilisierung von Siedlungsabfällen (MBS) in Samtens, Landkreis Rügen, gibt. Es fehlt ein deutlicher Hinweis darauf, daß diese Anlage nur einen verhältnismäßig geringen Mengendurchsatz hat und zudem zeitlich befristet eingesetzt werden soll. Sie stabilisiert zudem nur Restabfälle mit dem vorrangigen Ziel, die solchermaßen gewonnenen Stabilate der energetischen Verwertung zuzuführen. Das Industrieunternehmen, das diese Produkte weitgehend abnimmt, ist offenbar als einziges in der Lage, diese Form der Substituierung der eingesetzten Brennstoffe zu verkraften. Richtungsweisend kann dementsprechend diese Anlage für künftige Planungen von MBA nicht sein.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes können zum vorgesehenen Einsatz von MBA zur Vorbehandlung von Siedlungsabfällen gegenwärtig folgende Aussagen getroffen werden:

- Das Umweltbundesamt hat mit seinem Bericht vom Juli 1999 zur „Ökologischen Vertretbarkeit der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen einschließlich deren Ablagerung“ Empfehlungen zur Ergänzung der TAsi geliefert.
- Mögliche Grenzwerte für die Emissionen aus der MBA müssen sich dann an dem

Anforderungsniveau anderer Behandlungsverfahren zur Restabfallbehandlung, etwa der 17. BImSchV für Abfallverbrennungsanlagen, orientieren.

Die Diskussion über die ökologische Vertretbarkeit der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen einschließlich deren Ablagerung ist noch nicht abgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist die Entscheidung der Umweltministerkonferenz vom November 1998 (51. UMK) herauszustellen, der zur Folge die grundlegenden Ziele der TASI nicht verändert werden sollen. Danach soll es an den ökologischen Standards keine Abstriche geben; am Ziel der immissionsfreien und weitgehend nachsorgefreien Deponie soll uneingeschränkt festgehalten werden. Zur Vorbehandlung von Abfällen sollen nur solche neuen Verfahren eingesetzt werden können, die den bisherigen Anforderungen des Umweltschutzes (insbesondere der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes) und des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gleichermaßen gerecht werden sowie Vorbehandlungsprodukte liefern, die den bisherigen Parametern der TASI weitgehend entsprechen (s. hierzu im einzelnen nachstehend Nr. 6.3).

Eine Änderung der TASI ist frühestens für Mitte des Jahres 2000 zu erwarten. Erst danach kann anhand der dann feststehenden Parameter die Technik entwickelt werden, die für MBA erforderlich ist. Diese Technik muß zunächst im Versuch, dann großtechnisch erprobt sein. Erst nach der großtechnischen Erprobung kommen erst Genehmigungsverfahren für einzelne MBA in Mecklenburg-Vorpommern in Betracht. Diese gesamte Entwicklung dürfte auch bei optimistischer Einschätzung nicht bis zum 01.06.2005 durchzuführen sein.

Offen bleibt nach neuesten Erkenntnissen des Landesrechnungshofes dabei auch die Frage, ob es überhaupt zu einer Änderung der TASI zu dem von der Landesregierung befürworteten Sinne kommen wird. Die TASI bedarf als allgemeine Verwaltungsvorschrift der Zustimmung des Bundesrates. Diese dürfte angesichts der jetzt bestehenden dortigen Mehrheitsverhältnisse nicht gesichert sein. Dabei ist insbesondere die Interessenlage vieler westdeutscher Bundesländer zu berücksichtigen. Sie verfügen über ausreichende Verbrennungskapazitäten, diese können gegenwärtig nur defizitär genutzt werden. Die Betreiber dieser Anlagen – fast stets in oder mit Beteiligung der öffentlichen Hand – müssen außerordentlich daran interessiert sein, auskömmliche

Preise für ihre Verbrennungskapazitäten wenigstens nach dem 01.06.2005 zu erreichen. Diese Interessenlage dürfte nicht ohne Auswirkung auf das Abstimmungsverhalten im Bundesrat bleiben.

### **3.3.2 Thermische Abfallbehandlungsanlagen**

Die Ausführungen zu thermischen Abfallbehandlungsanlagen im AWPL unter 1.2.3.5 (Seite 71 bis Seite 74) sind wenig aussagekräftig (zur Standortwahl siehe unten unter Nr. 3.6). Es wird ausgeführt, daß die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dezentrale Lösungen – wohl Anlagen mit einem Durchsatz von ca. 50.000t/a<sup>2</sup> – bevorzugen sollten und insbesondere solche Standorte in Betracht kommen, an denen Wärmeenergie benötigt wird.

Thermische Abfallbehandlungsanlagen (im allgemeinen Sprachgebrauch üblicherweise als Müllverbrennungsanlagen (MVA) bezeichnet) stehen in Mecklenburg-Vorpommern derzeit nicht zur Verfügung. Einzig durch die EVG in Rostock sind die Vorplanungen inzwischen soweit gediehen, daß unter Berücksichtigung der durch das vorgeschriebene Genehmigungsverfahren bedingten langen Vorlaufzeiten bei zügigem Beginn der Realisierungsphase dort eine MVA zeitgerecht zur Verfügung stehen könnte. Weitere Planungen, die vergleichbar konkret sind, existieren zur Zeit offenbar nicht. Gleichwohl geht der AWPL offenbar davon aus, daß in Mecklenburg-Vorpommern entsprechende Anlagen rechtzeitig zur Verfügung stehen – und zwar vorwiegend als dezentrale Anlagen. Diese Einschätzung basiert auf der Annahme, daß hierfür die Marktgegebenheiten sorgen werden. Auf die sich wie selbstverständlich stellende Frage, wer an welchen Standorten und in welcher Größenordnung derartige Anlagen jetzt schon zumindest plant, geht der AWPL nicht ein.

---

<sup>2</sup> Kleinere Anlagen werden, soweit ersichtlich, auf dem Markt nicht angeboten

Über die technischen Möglichkeiten solcher dezentralen Anlagen sowie den gegenwärtigen Stand ihrer Realisierung werden keinerlei Aussagen getroffen. Der Landesrechnungshof weist darauf hin, daß sich bisher, soweit bekannt, in der Bundesrepublik Deutschland derartige Anlagen allenfalls in der Planungsphase befinden. Kleinere Müllverbrennungsanlagen mit einem jährlichen Durchsatz von rd. 50.000 t werden auf dem Markt zwar angeboten, der Nachweis eines weitgehend störungsfreien Betriebs in Dauerlast steht demgegenüber aber noch aus.

Dem Klimaschutz soll auch die vollständige Nutzung der im Abfall enthaltenen Energie dienen (AWPL Nr. 1.2.3.5 auf Seite 71). Erreicht werden soll dieses Teilziel durch die Errichtung von MVA an den Stellen, an denen **Wärmeenergie** benötigt wird. Das soll am ehesten an „dezentralen Standorten mit entsprechenden Voraussetzungen“ umgesetzt werden.

Diese Ausführungen lassen im Ergebnis nur den Schluß zu, daß die höchste Ausnutzung der bei der Müllverbrennung anfallenden Energie durch **Kraftwärmekoppelung** erreicht werden könnte (AWPL, Einleitung, Nr. 4 auf Seite 6) – zweckmäßigerweise in dezentralen Blockheizkraftwerken (AWPL Nr. 7 auf Seite 6). Die Zielvorgabe der Kraftwärmekoppelung dürfte sich nur realisieren lassen, wenn entsprechender Nachfragebedarf vorhanden ist und darüber hinaus ein leistungsfähiges Verteilungsnetz zur Verfügung steht. Dort, wo Wärmenetze bereits vorhanden sind, stehen auch in aller Regel moderne Wärmeerzeugungsanlagen schon zur Verfügung, so daß zusätzliche Kapazitäten nicht mehr benötigt werden.

Diese an sich selbstverständlichen Erkenntnisse erwähnt der AWPL unter Nr. 1.2.3.5 auf Seiten 71 und 72 allenfalls andeutungsweise durch eine Übersicht mit Zahlen zum Bedarf der Behandlungskapazitäten in den Jahren 2005 und 2010. Offenbar verfügt das Umweltministerium aber über keinerlei Erkenntnisse bezüglich schon vorhandener Wärmeversorgungsnetze, speziell auch nicht in den acht Regionen, die im AWPL unter Nr. 1.2.3.5 auf Seite 74 als geeignete Flächen für thermische Abfallbehandlungsanlagen genannt wurden.

### **3.4 Betriebswirtschaftliche Betrachtungen**

Der AWPL geht an keiner Stelle auf die Kosten ein, die die beschriebenen Linien der Abfallverwertung und -beseitigung mutmaßlich verursachen dürften und damit unmittelbar auf die Arbeitspreise sowie die Abfallentsorgungsgebühren durchwirken. Angesichts der derzeitigen Entwicklung am Abfallverwertungs- und -beseitigungsmarkt kann zunächst im Grundsatz ein gewisses Verständnis für diese Zurückhaltung aufgebracht werden. Ein gänzlicher Verzicht auf jede Zahlenangabe, sogar auf Hinweise bezüglich grundsätzlicher Trend- bzw. Kostenentwicklungen, ist aber nicht verständlich.

Von einem Abfallwirtschaftsplan, der sich das Ziel gesetzt hat, für das künftige Geschehen in Mecklenburg-Vorpommern Empfehlungen auszusprechen und Vorgaben zu machen, müssen Mindestangaben erwartet werden, auf deren Basis sich vom Grundsatz her bestimmte Zielvorgaben bzw. Zielfestsetzungen nachvollziehen lassen. Die wichtigsten drei Bereiche, auf die der AWPL nicht eingeht, werden hier behandelt:

### **3.4.1 Transportkosten**

Der AWPL verlangt im Sinne des Klimaschutzes die Optimierung der Logistik und die Reduzierung der Abfalltransporte mit der angestrebten Zielerreichung der Reduzierung der Kfz-Abgase. Angaben darüber, mit welchen Anteilen die Schiene und die Straße am Abfalltransportvolumen beteiligt sind, fehlen gänzlich. Über die Höhe der Transportkosten für diese beiden Transportarten finden sich gleichfalls keinerlei Angaben, auch nicht bezüglich der quotalen Anteile, mit denen die Transportkosten in den Deponieannahme- bzw. -arbeitspreisen enthalten sind.

Erkundigungen des Landesrechnungshofes lassen hierzu folgende Aussagen als realistisch erscheinen:

Transportentfernungen in km	Transportkosten Straße / Schiene in DM/t	
	40	17
60	19	28
80	21	32
100	23	35
120	26	40
140	28	43
160	30	48
180	32	52

Aus einem Prüfungsverfahren sind dem Landesrechnungshof Transportkosten per LKW für 95 km und 105 km von etwa 27,60 DM und 26,50 DM (bessere Straßenverhältnisse bei längerer Entfernung) bekannt.

Bedeutsam sind diese Kosten insbesondere im Zusammenhang mit den Behandlungskosten in Beseitigungsanlagen unterschiedlicher Größe. Bei der Beurteilung dezentraler Anlagen hätte geprüft werden müssen, ob die geringeren Transportkostenanteile bei dezentralen Anlagen die bei großen zentralen Anlagen eintretende Kostendegression ganz oder teilweise wettmachen.

### **3.4.2 Behandlungskosten in mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen**

Zu den Behandlungskosten einer MBA führt der AWPL (Seite 75) lediglich aus:

*Unter der Bedingung, daß die gleichen ökologischen Ziele erreicht werden, sind die Kosten der thermischen und der mechanisch-biologischen Verfahren von der Höhe ebenfalls vergleichbar.*

Offenbar übernimmt das Umweltministerium damit eine Formulierung aus dem Bericht des Umweltbundesamtes vom Juli 1999 zur „Ökologischen Vertretbarkeit der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen einschließlich deren Ablagerung“ (S. 42 f). Dabei wird allerdings das Umweltbundesamt nur sehr verkürzt zitiert; es ist in seinen Aussagen sehr viel vorsichtiger, insbesondere nennt es keinen zeitlichen Horizont, bis zu dem die Kosten der Abfallentsorgung bei MBA etwa in gleicher Größenordnung anfallen werden wie bei MVA. Die Schlußfolgerung ist im übrigen auch beim Umweltbundesamt nach den dortigen Ausführungen nur mit **bereits betriebenen** Anlagen unterlegt. Es geht bei modernen MBA-Konzepten mit Reststoffentsorgung von Behandlungskosten von etwa 210 bis 250 DM und damit von einem bei thermischen Abfallbehandlungsanlagen ähnlichen Preisniveau aus. Zugleich führt es indessen aus, daß durch höhere Anforderungen an den Immissionsschutz sich die Behandlungskosten um bis zu 50 DM/t auf Kosten zwischen 260 bis 300 DM erhöhen können. Moderne neu errichtete MVA kommen dagegen auf ein niedrigeres Kostenniveau (vgl. 3.4.3).

Insbesondere der zeitliche Horizont für die Entwicklung der Behandlungskosten von MBA, die sowohl dem Entwicklungsstand der Technik entsprechen als auch leistungsfähig genug sind, um auf dieser Basis zu verträglichen Kostenentwicklungen beizutragen, ist vom Plangeber damit vollständig unberücksichtigt geblieben.

Aus der Sicht des Landesrechnungshofes dürften sich folgende Konsequenzen aus den mutmaßlich künftig geltenden Regelungen der TAsi (dazu oben Nr. 3.3 und Nr. 3.3.1) ergeben:

- Die hohen technischen Anforderungen werden nach allen derzeit verfügbaren Informationen dazu führen, daß eine MBA eine relativ große Durchsatzkapazität erreichen muß, um angesichts der angestrebten Parameter überhaupt wirtschaftlich arbeiten zu können. Genauere Angaben hat der Landesrechnungshof dazu nicht ermitteln können, sie dürften angesichts des gegenwärtigen Standes der technischen Entwicklung mutmaßlich auch noch nicht vorliegen. Ob Jahresdurchsatzkapazitäten unterhalb von 100.000 t realistischerweise als wirtschaftlich einzuschätzen sind, muß bezweifelt werden.
- Belastbare Erkenntnisse darüber, wie solche „hochwertigen“ mechanisch-biolo-

gischen Vorbehandlungsanlagen konstruiert sein müssen, um im Dauerbetrieb störungsfrei und zuverlässig zu arbeiten, müssen erst entwickelt werden. Folglich sind die bei einem derartigen Verfahren entstehenden Behandlungskosten heute nur grob schätzbar.

Bei der Ablagerung von mechanisch-biologisch vorbehandelten Abfällen müssen darüber hinaus Änderungen an den Deponieabdichtungssystemen und an dem Deponiebetrieb gegenüber der TASI in der bisherigen Fassung vorgenommen werden (vgl. dazu Nr. 3.2 des Berichts des Bundesumweltamtes zur „Ökologischen Vertretbarkeit der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen einschließlich deren Ablagerung“). Dadurch werden höhere Deponierungskosten als bei einer Ablagerung der inertisierten Rückstände aus einer MVA entstehen.

Die Behandlung des Abfalls in MBA ist danach zur Zeit nach dem Erkenntnisstand des Landesrechnungshofes kein gesicherter Weg, um Siedlungsabfall zu Kosten zu entsorgen, die mit denen großer, zentraler MVA vergleichbar sind.

### **3.4.3 Behandlungskosten in thermischen Abfallbehandlungsanlagen**

Der AWPL vermeidet auch jeden Hinweis darauf, mit welchen Arbeitspreisen beim Einsatz von thermischen Abfallbehandlungsanlagen (MVA) gerechnet werden muß.

Das Umweltministerium vertritt die Auffassung, daß die Aussage:

– **große Anlagen = niedriger Preis**

– **kleine Anlagen = hoher Preis**

unter Einbeziehung der Abfalltransportkosten und der Auslastungsrisiken der Anlagen nicht unbedingt eine Aussage zu Gunsten großer Anlagen zuläßt. Auch diese Darstellung ist nicht unterlegt.

Dem Landesrechnungshof liegen keine Erkenntnisse darüber vor, daß Müllverbrennungsanlagen mit kleinerer Kapazität zu Kosten arbeiten können, die denen großer Anlagen entsprechen.

Die Behandlungskosten einschließlich Reststoff-Entsorgung dürften sich nach einer dem Landesrechnungshof vorliegenden Studie in Abhängigkeit von der Kapazität wie folgt entwickeln:

50.000-t-Anlage	278,78 DM = 100 %	300.000-t-Anlage	153,40 DM = 55 %
100.000-t-Anlage	236,06 DM = 85 %	450.000-t-Anlage	132,31 DM = 48 %
150.000-t-Anlage	218,62 DM = 78 %	500.000-t-Anlage	126,10 DM = 45 %

(vgl. Kostenentwicklung von thermischen Restabfallbehandlungsanlagen in unterschiedlichen Auslegungsgrößen, Untersuchungsgebiet Mecklenburg-Vorpommern, erstellt von Umwelttechnik & Ingenieure GmbH, Vahrenwalder Straße 253 a, 30179 Hannover).

Die EVG in der Hansestadt Rostock geht von folgenden spezifischen Behandlungskosten bei Kleinanlagen mit 50.000 t sowie einer Anlage von 230.000 t und 395.000 t Jahreskapazität aus.

Kleinanlage	DM 269,52 = 100 %
Anlage mit 230.000 t	DM 228,71 = 85 %
Anlage mit 395.000 t	DM 193,94 = 72 %

Dabei ist bei der Kleinanlage eine mechanisch-biologische Vorbehandlung, die die EVG bei den beiden anderen Anlagen nach ihrem Konzept voraussetzt, nicht berücksichtigt.

Wenn man die allein auf theoretischer Grundlage ermittelten Kosten von kleinen Anlagen von DM 269 bis DM 279 pro Tonne als belastbar ansieht, bleiben die Kosten in großen Anlagen auch unter Einbeziehung höherer Transportentfernungen unter denen kleiner Anlagen. Realistisch dürfte im Landesschnitt eine Transportentfernung von im Durchschnitt allenfalls 100 km mit Transportkosten zwischen 23 DM und 27

DM (vgl. Nr. 3.4.1) sein.

In der Diskussion mit dem Landesrechnungshof hat das Umweltministerium wiederholt darauf hingewiesen, daß die vom Landesrechnungshof herangezogenen Preisvergleiche nur dann Bestand haben können, wenn die größeren Anlagen auch ausgelastet werden. Die Auslastung könne bei kleineren Anlagen eher als bei größeren erreicht werden. Dem ist entgegen zu halten, daß bei einer angenommenen Gesamtbehandlungskapazität von 500.000 t das Risiko ungenutzter Kapazitäten gleich ist, ob es auf eine Anlage mit 500.000 t, zwei mit 250.000 t oder zehn à 50.000 t entfällt.

Das Auslastungsproblem bei schwankenden Anlieferungsmengen läßt sich nach Auffassung des Landesrechnungshofes nicht durch Mengen- und damit Risikoausgleich über die Landesgrenzen von Mecklenburg-Vorpommern hinweg lösen.

Das Auslastungsproblem kleiner Anlagen läßt sich auch nicht durch die Co-Verbrennung (Verbrennung von nachwachsenden Rohstoffen, etwa Gebrauchshölzern) verbessern, wie sie der AWPL als sinnvoll ansieht (vgl. Erläuterungen zum 7. Grundsatz der Abfallpolitik). Für nachwachsende Rohstoffe wird auf jeden Fall eine Vergütung, mindestens in Höhe der Kosten für Sammeln und Transportieren, zu entrichten sein. Neben diesem Kostenanteil müssen die durch den Verbrennungseinsatz verursachten Zusatzkosten sowie anteilige Fixkosten, die durch die gesamte Anlage bedingt sind, den Erlösen aus der Stromeinspeisungsvergütung gegenübergestellt werden. Die Fixkosten erreichen eine erhebliche Größenordnung. Sie entstehen durch die aufwendige technische Ausstattung einer MVA für eine umweltgerechte Abfallbehandlung. Dieser Ausstattung bedarf es aber nicht, um aus nachwachsenden Rohstoffen Strom zu erzeugen.

Dementsprechend können bei den bereits erheblich rückläufigen Stromverkaufspreisen die anteiligen erhöhten Fixkosten nur durch Erlöse der Abfallbehandlung aufgefangen werden. Erhöhte Behandlungspreise oder Verluste des Betreibers sind daher unausweisliche betriebswirtschaftliche Konsequenzen.

Nach einer dem Landesrechnungshof vorliegenden Beispielsrechnung ergeben sich bei einer Kleinanlage von 50.000 t Jahreskapazität, die zu zwei Dritteln mit Abfällen

und zu einem Drittel mit nachwachsenden Rohstoffen ausgelastet wird, Behandlungspreise von etwa 376 DM/t (Behandlungspreis bei Gesamtauslastung durch Abfall 270 DM/t).

Nach alledem sind wirtschaftliche Vorteile kleiner MVA gegenüber großen zentralen Anlagen dem Landesrechnungshof nicht erkennbar.

### **3.5 Volkswirtschaftliche Betrachtungen**

Erklärtes Ziel der Abfallwirtschaftspolitik des Landes ist vorrangig die Selbstregulierung des Marktes für den entsorgungspflichtigen Siedlungsabfall auf den beiden Teilgebieten der Abfallverwertung und der Abfallbeseitigung unter Beachtung bundes- und landesgesetzlicher Regelungen. Dabei soll ein möglichst hoher Beitrag an Wertschöpfung im Lande selbst erzielt werden, um Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten (AWPL, Einleitung Nr. 8, S. 7 und 8). Aus diesen Zielvorgaben, die über die Empfehlungen und Gebote des AWPL und der dazugehörigen AWPLVO M-V erreicht werden sollen,

- wird die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit und Handlungsfreiheit der entsorgungspflichtigen Kommunen angestrebt;
- gleichzeitig werden aus den Abläufen des Marktes „erträgliche Abfallgebühren“ erwartet, mutmaßlich also nicht oder allenfalls moderat steigende Gebühren.

Dieser Weg wird durch den AWPL und die AWPLVO M-V in der Weise vorbestimmt, daß eine Andienungspflicht des Siedlungsabfalls auf in Mecklenburg-Vorpommern belegene Deponien vorgegeben wird bei gleichzeitigem ausdrücklichen Verzicht, hierzu bestimmte Deponien zu benennen.

#### **3.5.1 Marktverhältnisse bis zum 01.06.2005**

Die unterschiedlichen Ausgangslagen bezüglich der vertraglichen Bindungen zwi-

schen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und den Deponien im Lande werden im AWPL nicht dargestellt. Das Innenministerium hat auf der Grundlage einer Abfrage Anfang Dezember 1999 eine tabellarische Übersicht erstellt, aus der – untergliedert in die vier Entsorgungsregionen gemäß Abfallentsorgungsplan vom 27.03.1996 – hervorgeht, daß die Mehrzahl der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger vertraglich bis zum 31.05./30.06.2005 gebunden ist. Es gibt auch kürzere Vertragslaufzeiten; die Verträge, die die OVVD mit ihren fünf Gesellschaftern geschlossen hat, sind sogar unbefristet. Diese als **Vertragslage zur Deponierung von Siedlungsabfall in Mecklenburg-Vorpommern** überschriebene Übersicht kann nicht veröffentlicht werden, weil sie schutzbedürftige betriebliche Informationen enthält.

Der Landesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, daß der AWPL und die AWPLVO M-V rechtliche Instrumente sind, mit denen diese Verträge geändert werden könnten. Eine Beteiligung dieser vertraglich bis zum 31.05./30.06.2005 gebundenen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger am Wettbewerb bezüglich der Deponierung des Siedlungsabfalls dürfte damit nicht zur Debatte stehen. Wie die **Interministerielle Arbeitsgruppe Abfallwirtschaft** inzwischen festgestellt hat, unterliegen – sobald die vier Entsorgungsregionen aufgehoben worden sind – im Ergebnis nur noch dem Wettbewerb

- die Abfallentsorgung der Hansestadt Stralsund ab 2003 bis Juni 2005 und
- die wenigen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, deren Verträge vor dem 31.05.2005 auslaufen oder deren Deponien wegen Endverfüllung nicht mehr aufnahmefähig sind bzw. deren Betriebsgenehmigungen zwischenzeitlich auslaufen.

Diese Sichtweise der Marktwirtschaft hat sich auch dem Landesrechnungshof erst Anfang Dezember 1999 erschlossen, nachdem die entsprechenden aktuellen Daten infolge der Bemühungen des Innenministeriums nunmehr zur Verfügung stehen. Wettbewerb findet danach bis zum 01.06.2005 nur sehr begrenzt statt.

### **3.5.2 Marktverhältnisse nach dem 01.06.2005**

Der AWPL enthält keinerlei Hinweise auf die Situation des Marktes für die Beseitigung von Siedlungsabfall nach dem 01.06.2005. Nach Auffassung des Landesrech-

nungshofes müssen die für den Siedlungsabfall entsorgungspflichtigen kommunalen Körperschaften bei der Sicherstellung der Entsorgung von folgenden Annahmen ausgehen:

- Die Pflicht zur Vorbehandlung nach der TASI nach dem 01.06.2005 bewirkt auf dem Gesamtmarkt der Bundesrepublik Deutschland, daß vorhandene Deponien, die für Siedlungsabfall geeignet sind, möglichst weitgehend bis zum 01.06.2005 verfüllt werden müssen. Dies wiederum hat zur Folge, daß sich die Deponien darum bemühen, in besonders hohem Maße Siedlungsabfall an sich zu binden. Zugleich sind in den letzten Jahren in erheblichem Maße Verbrennungskapazitäten für Siedlungsabfall entstanden, weil in den 80er Jahren und Anfang der 90er Jahre die Mengenentwicklung beim Siedlungsabfall ganz anders als heute eingeschätzt worden ist. Dadurch ergeben sich bei der Verbrennung derzeit Überkapazitäten. Diese Marktlage insgesamt führt dazu, daß bundesweit ein erheblicher Wettbewerb zwischen den Deponien, den Müllverbrennungsanlagen und zudem zwischen Deponien und Müllverbrennungsanlagen untereinander mit beständig sinkenden Preisen entstanden ist. Dieser Wettbewerb kann sich allerdings nur auf die Siedlungsabfälle beziehen, für die in den entsprechenden Bundesländern Andienungspflichten nicht geregelt sind.
- Diese Wettbewerbssituation wird sich voraussichtlich ab dem 01.06.2005 erheblich wandeln. Zu diesem Zeitpunkt scheiden die Deponien aus dem Wettbewerb für nicht vorbehandelte Siedlungsabfälle aus, angesichts der gegenwärtigen Wettbewerbssituation wird es wohl bundesweit im freien Wettbewerb nicht mehr zu einer wesentlichen Erweiterung der Verbrennungskapazitäten kommen. Dementsprechend ist davon auszugehen, daß die Behandlungskapazitäten knapp werden, so daß die Behandlungspreise steigen werden. Wie die Vergangenheit lehrt, können diese Steigerungen ein ganz erhebliches Ausmaß erreichen, wie etwa die von der IAG Anfang des Jahrzehnts noch erreichten Deponiepreise zeigen.
- Teilweise wird angenommen, daß sich die geschilderte Situation durch die Mitverbrennung von Siedlungsabfall in Industrieanlagen entspannen könnte. Dies setzt allerdings voraus, daß normierte und zudem hochkalorische Sekundärbrennstoffe mit niedrigem Schadstoffgehalt zum Einsatz kommen. Industrieanlagen

verfügen in der Regel nicht über Rauchgasreinigungsanlagen entsprechend der 17. BImSchV, zudem erfordert die Produktqualität die strikte Normierung des Brennstoffes. Solche normierten Sekundärbrennstoffe werden sich indessen aller Voraussicht nach nur in einem sehr geringen Maße aus Siedlungsabfall gewinnen lassen.

Bei vorsorglicher Betrachtung ist aus alledem der Schluß zu ziehen, daß für den Siedlungsabfall aus Mecklenburg-Vorpommern außerhalb des Landes der TASI entsprechende Behandlungskapazitäten für Siedlungsabfall zu günstigen Preisen ab 2005 voraussichtlich nicht zur Verfügung stehen werden.

### **3.5.3 Wertschöpfung innerhalb des Landes**

Eines der acht Ziele, die das Umweltministerium mit der Umsetzung des Abfallwirtschaftsplans zu erreichen versucht, ist ein möglichst hoher Beitrag zur Wertschöpfung innerhalb des Landes, verbunden mit der Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen (AWPL, Einleitung, Nr. 8 auf S. 8). Zur Erreichung dieses Zieles ist vorgesehen, die Andienung des entsorgungspflichtigen Siedlungsabfalls auf in Mecklenburg-Vorpommern belegene Deponien für verbindlich zu erklären (§ 1 des Entwurfs einer Landesverordnung über den AWPL). Diese Wirkung wird mutmaßlich in der von der TASI vorgesehenen Übergangszeit bis längstens zum 31.05.2005 erreicht werden können. Ab 01.06.2005 kann diese Zielvorgabe aber nicht mehr sichergestellt werden, weil § 1 des Verordnungsentwurfs nach Auffassung des Landesrechnungshofes eine Verbringung von Abfällen zur Vorbehandlung außerhalb des Plangebiets zuläßt (vgl. Nr. 2.1). Damit stellt sich aber die Frage, ob diese Verordnung dem erklärten Ziel der Wertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern über den vorrangigen Einsatz der heimischen Abfallbehandlungs- und -entsorgungswirtschaft gerecht werden kann. Der Landesrechnungshof merkt hierzu an, daß § 29 Abs. 1 und Abs. 4 KrW-/AbfG die verbindliche Bestimmung von Anlagen zur Vorbehandlung von Abfällen bei Festlegung von regionalen Einzugsbereichen durchaus zulassen würde.

### 3.6 Standortplanung

Gemäß § 29 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 KrW-/AbfG ist die Standortplanung bzw. die Ausweisung geeigneter Flächen Pflichtinhalt von Abfallwirtschaftsplänen (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rzn. 31, 32; Frenz, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 9).

Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift sind geeignete Flächen nicht nur für Deponien, sondern auch für „sonstige Abfallbeseitigungsanlagen“ auszuweisen. „Sonstige Abfallbeseitigungsanlagen“ im Sinne des § 29 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 KrW-/AbfG sind Anlagen, in denen Abfälle zur Beseitigung (§ 3 Abs. 1 Satz 2 KrW-/AbfG) behandelt oder gelagert werden; das sind neben Umschlagstationen und Zwischenlagern insbesondere Abfallverbrennungsanlagen (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 32). Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind auch mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen, die einer Deponie oder einer Müllverbrennungsanlage vorgeschaltet sind, „sonstige Abfallbeseitigungsanlagen“ im Sinne des Gesetzes.

In Anbetracht eines Planungszeitraums von zehn Jahren (§ 29 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG) und der ab dem 01.06.2005 verbindlichen Vorbehandlung der Siedlungsabfälle vor Deponierung kann an der gesetzlichen Verpflichtung zur Ausweisung geeigneter Flächen für „sonstige Abfallbeseitigungsanlagen“ – also insbesondere von Anlagen, in denen spätestens ab dem 01.06.2005 die Abfälle vorbehandelt werden können – kein Zweifel bestehen. Gleichwohl enthält der Entwurf des AWPL allenfalls bruchstückhaft eine Standortplanung für Anlagen zur Vorbehandlung. Im Einzelnen:

#### 3.6.1 Geeignete Flächen für mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen

Geeignete Flächen für MBA sind überhaupt nicht ausgewiesen; im AWPL (Nr. 1.2.3.6, S. 81) findet sich lediglich die Information, daß an die Eignung von Flächen für MBA die gleichen Standortanforderungen wie für thermische Behandlungsanlagen gestellt werden müßten, sowie die Anmerkung, daß aus wirtschaftlicher und ökologischer Sicht eine Errichtung der MBA in der Nähe von Deponien oder thermischen Anlagen oder Umladestationen zu empfehlen sei.

### 3.6.2 Geeignete Flächen für thermische Abfallbehandlungsanlagen

Hinsichtlich der Standortplanung für thermische Abfallbehandlungsanlagen wird den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Anwendung bestimmter Kriterien empfohlen (vgl. AWPL, Nr.1.2.3.5, S. 72 bis 74).

Im Anschluß daran wird weiter ausgeführt:

*Die grundsätzliche Eignung unter Anwendung der o. g. Kriterien wurde bei einer vorgegebenen Mindestflächengröße von 5 ha im Rahmen des Gutachtens vom Februar 1998 (Standortvergleich für zwei thermische Restabfallanlagen in Mecklenburg-Vorpommern) für folgende Flächen nachgewiesen:*

- *„Helmshäger Berg“ in Greifswald*
- *„Düngemittelwerk“ in Poppendorf (Landkreis Bad Doberan)*
- *Deponie Ihlenberg (Landkreis Nordwestmecklenburg)*
- *ehemaliger Kohlelagerplatz im Rostocker Seehafengebiet*
- *Güstrow-Rövertannen, im Industriegebiet „Ost“ an der Glasewitzer Chaussee*
- *Güstrow-Klueß, ehemaliges Militärgelände 7 km östlich Güstrow*
- *Neubrandenburg, Ihlenfelder Straße, Areal eines alten Heizkraftwerkes*
- *Fläche östlich des ehemaligen Kernkraftwerkes Lubmin*

*Für Anlagen mit einem Flächenbedarf unter 5 ha besteht die Möglichkeit, eine nochmalige Prüfung der im Rahmen des Gutachtens untersuchten 75 weiteren Positivflächen in bestehenden oder geplanten Industriegebieten vorzunehmen.*

(Anmerkung des Landesrechnungshofes: Dieser letzte Absatz findet sich im 4. Entwurf des AWPL, fehlt jedoch in dem 5. Entwurf des AWPL.)

Das Umweltministerium gibt also zunächst den Kommunen Kriterien für die Auswahl geeigneter Flächen für thermische Abfallbehandlungsanlagen vor und weist im Anschluß daran darauf hin, daß in einem Gutachten die grundsätzliche Eignung bestimmter Flächen nachgewiesen sei. Der Landesrechnungshof entnimmt diesen diffus formulierten Passagen, daß das Umweltministerium bzw. das Land es tendenziell vorgezogen hätten, die Ausweisung geeigneter Standorte für thermische Abfallbehandlungsanlagen nicht selbst im Abfallwirtschaftsplan vorzunehmen, sondern insoweit die Standortplanung den kommunalen Körperschaften zu überlassen. Immerhin dürfte die Benennung der vorbezeichneten acht Flächen unter Hinweis auf das Gutachten vom Februar 1998 wohl als „Ausweisung“ im Sinne von § 29 Abs. 1 Satz 3 KrW-/AbfG zu verstehen sein.

### **3.6.3 Ergebnis**

Im Ergebnis hat im AWPL bei der Ausweisung geeigneter Flächen für Anlagen zur Vorbehandlung von Siedlungsabfällen ausschließlich das thermische Behandlungsverfahren Berücksichtigung gefunden. Die unterlassene Standortplanung für mechanisch-biologische Anlagen kontrastiert mit der Absicht des Landes, diese Technik als alternatives Abfallbehandlungsverfahren zu fördern. Dieses Vorhaben zählt, wie die Einleitung zum AWPL (Nr. 6 auf S. 7) verdeutlicht, zu den Grundsätzen der Abfallplanung in Mecklenburg-Vorpommern. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, daß das Ergebnis der Standortplanung mit diesem Ziel der Abfallwirtschaftsplanung nicht im Einklang steht.

## **4. Deponie Ihlenberg**

#### 4.1 Die Bedeutung der Deponie Ihlenberg

Die Deponie Ihlenberg ist – gemessen an ihrem Anteil von rd. 63 % an den Restkapazitäten aller Deponien (AWPL, Tab. 1.28 auf Seite 83) – mit Abstand die bedeutendste Deponie in Mecklenburg-Vorpommern. Zur Aufrechterhaltung der Entsorgungssicherheit ist sie unverzichtbar. Das gilt nicht nur für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, um die es in der Diskussion um Inhalt und Auswirkungen des AWPL geht. Die Deponie ist auch auf die Entsorgung des Gewerbeabfalls ausgerichtet und – noch bedeutsamer – als Sonderdeponie mit sogar überregionaler Bedeutung ausgewiesen. Aus der Sicht des Landesrechnungshofes muß es schon aus diesen Gründen ein Ziel der Abfallwirtschaftspolitik des Landes sein, mit allen Mitteln, insbesondere denen des zur Verfügung stehenden gesetzlichen Instrumentariums, die IAG in die Lage zu versetzen, aus den Ergebnissen des laufenden Betriebs die Unternehmensfortführung sicherzustellen.

#### 4.2 Einschätzung zur Vermögens-, Finanz- und Ertragssituation der IAG

Der Landesrechnungshof hat sich mit seinen Bemerkungen vom 17.11.1999 (Adrs. 3/361), die an den Vorsitzenden des Finanzausschusses des Landtags gerichtet wurden, bereits vorab

1. zu der Stillen Beteiligung des Landes bzw. der GAA Gesellschaft für Abfallwirtschaft und Altlasten mbH an der NORD/LB sowie
2. zur Einschätzung der Situation der Deponie Ihlenberg (IAG Ihlenberger Abfallentsorgungs GmbH)

geäußert. Auf diese Ausführungen wird grundsätzlich Bezug genommen. Sie werden entsprechend den Zielvorgaben, die sich der Landesrechnungshof mit diesen Bemerkungen gesetzt hat, in anderer Aufbereitung, insgesamt komprimierter dargestellt. Der Landesrechnungshof verfügt derzeit über keine **belastbaren aktuellen** Zahlen bezüglich der Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage der IAG, auch nicht über vergleichbare Daten der Muttergesellschaft GAA. Der zunächst vorgelegte IAG-

**Jahresabschluß 1997** mußte geändert werden, weil die Jahresabschlußprüferin, die BDO Deutsche Warentreuhand AG in Hamburg, die Gewinnausschüttung der IAG im Jahre 1997 an die Muttergesellschaft GAA im Hinblick auf das Gebot der Eigenkapitalerhaltung (§ 30 Abs. 1 GmbHG) nachdrücklich gerügt hatte. Zum Ausgleich dieses unzulässigen Mittelabflusses verlangte sie die Aktivierung einer entsprechenden Rückforderung gegenüber der GAA in Höhe von rd. 22,3 Mio. DM (§ 31 Abs. 1 GmbHG). Der Landesrechnungshof hat sich dieser Rechtsauffassung der BDO angeschlossen.

Durch § 14 Abs. 15 a Haushaltsgesetz 1998 wurde das Finanzministerium ermächtigt, gegenüber der GAA und der IAG eine Garantieerklärung abzugeben, der zufolge die Verpflichtung entsteht,

*die finanziellen Nachteile, die der GAA/IAG durch etwaige Gewinnausschüttungen der Jahre 1997 und 1998 an den Landeshaushalt entstehen, auszugleichen, soweit dies erforderlich ist, um die nach den Jahresabschlüssen der GAA/IAG notwendige Kapitalausstattung insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen zur Rekultivierung und Nachsorge der Deponie sicherzustellen.*

Da die GAA die empfangenen Gewinnausschüttungen nach Verrechnung mit noch bestehenden Verbindlichkeiten aus dem Erwerb der IAG-Anteile im Jahre 1992 an den Landeshaushalt weitergereicht hatte, ist nunmehr unter dem Gesichtspunkt des Rückforderungsanspruchs der IAG auch der **Jahresabschluß 1997 der GAA** zu korrigieren. Hierbei muß auch die Rückgriffsforderung der GAA gegenüber dem Landeshaushalt in Höhe von rd. 6,5 Mio. DM berücksichtigt werden.

An diesen notwendigen Korrekturen und Ergänzungen wird nach dem Vortrag des Umweltministeriums derzeit gearbeitet. Erst nach Abschluß dieser Arbeiten werden die Jahresabschlußprüfungen 1997 wieder aufgenommen und beendet werden. Realistischerweise kann mit der Vorlage der solchermaßen berichtigten und geprüften Jahresabschlüsse wohl erst im Februar 2000 gerechnet werden.

Abschließend geklärt ist derzeit nicht, wie die GAA ohne Rückgriffe auf den Landeshaushalt ihre Zahlungsverpflichtung gegenüber der Tochtergesellschaft IAG in Höhe von rd. 22,3 Mio. DM erfüllen kann. Die GAA hat ihrerseits nämlich gegenüber dem Landeshaushalt nur eine Rückgriffsforderung von rd. 6,5 Mio. DM. Mut-

maßlich wird im Endergebnis der Gesamtbetrag von 22,3 Mio. DM vom Landeshaushalt über die GAA an die IAG durchgereicht werden müssen.

Sofern die GAA nicht in die Lage versetzt wird, ihre Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Tochtergesellschaft IAG zu erfüllen, ist sie zur Verzinsung dieser Verbindlichkeit gezwungen. Es ist vorgesehen, daß ihr die dafür erforderlichen Finanzmittel – etwa 1 Mio. DM pro Jahr – über die Erträge aus einer Stillen Beteiligung des Landes an der NORD/LB in Höhe von 100 Mio. DM direkt und nicht erst über den Umweg der Mittelzuweisung aus dem Landeshaushalt zur Verfügung gestellt werden (§ 14 Abs. 10a des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2000). Dazu ist vorgesehen, diese Stille Beteiligung der GAA direkt zuzuweisen. Die Mittel, die für die Eingehung dieser Beteiligung erforderlich sind, sollen auf dem Finanzmarkt aufgenommen werden. Das Land wird diese 100-Mio-DM-Verbindlichkeit der mit einem Stammkapital von nur 50.000 DM ausgestatteten GAA über eine Landesbürgschaft absichern.

Die **Jahresabschlüsse 1998 beider Gesellschaften** liegen derzeit nur in Form vorläufiger Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen vor. Unter dem Vorbehalt dieser Vorläufigkeit kann hier zunächst nur festgehalten werden, daß die IAG für 1998 einen Jahresüberschuß unterhalb der 2-Mio.-DM-Grenze ausweist, die GAA einen Verlust unterhalb der Millionengrenze. Dieses IAG-Ergebnis ist jedoch nur unter Einschluß eines nicht betriebsverursachten außerordentlichen Ertrags positiv. Einer endgültigen Aufstellung des IAG-Jahresabschlusses 1998 steht nach den Darlegungen des Umweltministeriums u. a. ein immer noch ausstehendes Gutachten zur Neubewertung der rückstellungspflichtigen Risiken aus der Rekultivierung und Nachsorge der Deponie entgegen. Ein Zeitkorridor, innerhalb dessen die endgültige Aufstellung des Jahresabschlusses 1998 abgeschlossen und die Pflichtjahresabschlußprüfung nach §§ 316 ff HGB stattfindet, läßt sich derzeit nicht nennen.

Die IAG stellt betriebsinterne Vierteljahresabschlüsse auf, die extern nur dem Vorsitzenden des Aufsichtsrats zur Auswertung zur Verfügung gestellt werden. Dem Landesrechnungshof steht eine – allerdings förmlich nicht bestätigte – Information zur Verfügung, nach der die IAG per 30.09.1999 bislang ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielt haben soll. Es wird davon ausgegangen, daß diese Information

zutreffend ist. Hierzu ist jedoch anzumerken, daß der auf den 31.12.1999 aufzustellende Jahresabschluß auch das Ergebnis des letzten Quartals 1999 einschließen muß, dessen Zahlen derzeit nicht abzuschätzen sind. Auf jeden Fall sind aber noch drei Risikobereiche zu berücksichtigen, die das endgültige Jahresergebnis 1999 nachhaltig – pro Saldo wohl negativ – beeinflussen dürften:

- \* Die Abfallmenge, die 1999 mutmaßlich auf dem Ihlenberg angeliefert wird, dürfte – bezogen auf die Vorjahresmengen – deutlich rückläufig sein, hochgerechnet aus den Umsatzzahlen Januar bis September 1999, dargestellt in dem Bericht des Umweltministeriums vom 05.10.1999 an den Umweltausschuß des LT M-V in der Adrs. 3/22, um rund 20 %. Die damit einhergehende Einbuße bei den Umsatzerlösen läßt sich zwar erst zum 31.12.1999 hinreichend konkret quantifizieren. Vorab dürfte aber die Prognose erlaubt sein, daß es sich um einen zweistelligen Millionenbetrag handeln dürfte.
- \* Aus der Kündigung der Verträge mit der VGI (bisheriger Makler mit ausschließlichem Akquisitionsrecht) zum 30.06.1999 muß mit nicht unerheblichen Abfindungs- bzw. Kompensationszahlungen der IAG an dieses Unternehmen gerechnet werden. Ob diese Zahlungen noch 1999 erfolgen werden, ist wohl eher unwahrscheinlich. Unter diesen Bedingungen muß die IAG in Höhe der mutmaßlichen Zahlungen in ihrer Bilanz zum 31.12.1999 eine entsprechende Rückstellung bilden. Der Landesrechnungshof wird auch an dieser Stelle eigene Einschätzungen zur Höhe der Zahlungsverpflichtungen nicht geben. Er verweist wiederum nur auf die Regelungen des § 89 b HGB und die hierzu ergangene Rechtsprechung. Ausgangspunkt für die Berechnung ist die Jahresprovision, die die VGI bisher erhalten hat (13 % des Jahresaußenumsatzes - 1997 ca. 145 Mio. DM, 1998 ca. 98 Mio. DM).
- \* Durch die Neuregelung des § 6 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. a EStG wird die IAG erstmalig zum 31.12.1999 einen nicht unerheblichen Teilbetrag der bislang gebildeten Rückstellung für Rekultivierung und Nachsorge aufgrund des neuen bilanzsteuerrechtlichen Abzinsungsgebots gewinnerhöhend auflösen müssen. Nach dem Vortrag des Umweltministeriums ist der Auflösungsbetrag endgültig noch nicht bekannt; er wird unter Berücksichtigung von Sonderregelungen bezüglich der Wert-

ansätze in der DM-Eröffnungsbilanz auf den 01.07.1990 derzeit noch mit dem Finanzministerium abgestimmt. Offenbar rechnet das Umweltministerium aber jetzt schon mit einem insgesamt zweistelligen Millionenbetrag (Bericht des Umweltministeriums an den Umweltausschuß des LT zur „Situation und Perspektive der Deponie Ihlenberg“ vom 05.10.1999, S. 2), verteilt auf die insgesamt fünfjährige Übergangsfrist 1999 bis 2004.

Es muß deutlich herausgestellt werden, daß die auf der Grundlage dieser gesetzlichen Neuregelung auszuweisenden Gewinne rein buchtechnischer Art sind. Liquiditätswirksame Finanzmittel fließen der IAG hieraus nicht zu. Das gilt auch für den Fall, daß von der Bildung und Auflösung von steuerlichen Rücklagen in der vierjährigen Übergangsfrist Gebrauch gemacht werden sollte. Diese Gewinne unterliegen jedoch der uneingeschränkten Besteuerung, und zwar sowohl der Gewerbeertragsteuer als auch der Körperschaftsteuer zuzüglich des Solidaritätszuschlags. Zusammengerechnet dürfte sich daraus eine Steuerlastquote von rund 55 % ergeben. Diese Steuerzahlungen sind jedoch im Gegensatz zu den liquiditätswirksamen Auflösungsgewinnen liquiditätswirksam.

Der Vollständigkeit halber muß an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß die solchermaßen wirksame Besteuerung nur insoweit in Frage kommt, als die Auflösungsgewinne nicht bereits durch andere Aufwendungspositionen gemindert werden – wie z. B. infolge

- sinkender Umsatzerlöse oder
- der Bildung von Rückstellungen für Zahlungsverpflichtungen gegenüber der VGI.

Auch wenn das Jahresergebnis 1999 derzeit endgültig noch nicht feststehen kann, muß nach allen Erkenntnissen, die jetzt zur Verfügung stehen, gleichwohl damit gerechnet werden, daß die IAG für 1999 einen nicht unerheblichen Jahresfehlbetrag wird ausweisen müssen.

Die solchermaßen schon bedrohliche Situation der IAG muß auch unter dem zusätzlichen Blickwinkel betrachtet werden, daß dem Unternehmen – bezogen auf den in

der Rückstellung für Rekultivierung und Nachsorge ausgewiesenen Verpflichtungsbedarf – die dazugehörigen Finanzmittel immer noch nicht vollständig zur Verfügung stehen. Nach letztem Erkenntnisstand fehlen dem Unternehmen mindestens rd. 90 Mio. DM, um die Kosten der Rekultivierung und Nachsorge nach Schließung der Deponie bezahlen zu können. Bei wahrscheinlich defizitären, allenfalls ausgeglichenen Betriebsergebnissen ist nicht zu erkennen, aus welchen Ertragsquellen diese Finanzierungslücke ausgeglichen werden könnte. Im Ergebnis dürfte diese Lücke wohl durch Zuwendungen aus dem Haushalt des Landes ausgeglichen werden müssen.

## **5. Auswirkungen des Abfallwirtschaftsplans auf die Siedlungsabfallentsorgung bis zum 01.06.2005**

### **5.1 Allgemeine Bemerkungen**

Solange die Bestimmungen der TASI über den Zwang zur Vorbehandlung des Siedlungsabfalls noch nicht greifen – mutmaßlich also nicht vor dem 01.06.2005 –, werden den Deponien in Mecklenburg-Vorpommern die Grundlagen ihrer Geschäfte im Prinzip nicht entzogen. Angesichts der erklärten Absicht der Landesregierung, die Passage des Abfallwirtschaftsplans, die eine Andienungspflicht dieses Abfallsortiments auf in Mecklenburg-Vorpommern gelegene Deponien durch eine entsprechende Landesverordnung vorsieht, zwar verbindlich vorzuschreiben (vgl. Nr. 2.1), auf Andienungspflichten auf bestimmte Deponien aber explizit zu verzichten, werden sich alle Deponien der Konkurrenz auf diesem solchermaßen „liberalisierten“ Markt stellen müssen. Bei dem bestehenden Vertragsgeflecht mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern sind - wie unter Nr. 3.5.1 dargestellt - größere Mengen - bzw. Auftragsbewegungen bis zum 31.05.2005 allerdings eher unwahrscheinlich. Diese Einschätzung trifft in erster Linie auf die kleineren, regional ausgerichteten Deponien

(AWPL, Tab. 1.28, S. 83) zu. Die Auswirkungen auf die privatwirtschaftlich betriebene Deponie Stern-Dennin vermag der Landesrechnungshof nicht einzuschätzen, weil ihm dafür notwendige Informationen nicht zur Verfügung stehen. Die OVVD wird die Marktbewegungen, die auf die Deponie Rosenow wirken können, aufgrund der besonderen Situation abfangen können (vgl. nachfolgend Nr. 5.2). Die tiefgrei-

feldsten Auswirkungen dürften die IAG mit ihrer Deponie Ihlenberg treffen. Es ist realistischer Weise nicht auszuschließen, daß die Unternehmensfortführung ernsthaft gefährdet werden könnte (vgl. nachfolgend Nr. 5.3).

## **5.2 OVVD - Deponie Rosenow**

Die Deponie Rosenow, bezogen auf den Anteil von rd. 25 % an den Restkapazitäten aller Deponien (AWPL, Tab. 1.28, S. 83) zweitwichtigste Deponie des Landes, verfügt über eine ungleich komfortablere Ausgangssituation als die Deponie Ihlenberg. Die fünf öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (die Stadt Neubrandenburg sowie die vier Landkreise Demmin, Mecklenburg-Strelitz, Müritz und Uecker-Randow), die gleichzeitig die Anteilseigner der Kapitalgesellschaft sind, haben mit der OVVD öffentlich-rechtliche Verträge geschlossen, denen zufolge

- der Siedlungsabfall aus diesen fünf Regionen ausschließlich auf der Deponie Rosenow angeliefert und entsorgt werden muß,
- die OVVD sich im Gegenzug verpflichtet hat, die Deponieannahmepreise auf der Basis der Selbstkostendeckung zu berechnen, derzeit 123 DM/t (vgl. Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses der OVVD am 31.12.1998).

Dieses Vertragsgefüge bietet der OVVD betriebliche Planungssicherheiten und zudem eine ausgeglichene Ertragslage und Finanzausstattung. Darüber hinaus befindet sich die OVVD in der vorteilhaften Ausgangslage, daß sie zusätzliche Abfallmengen von außerhalb ihrer eigentlichen regionalen Zuständigkeit angesichts der verfügbaren Kapazitäten der Deponie Rosenow nicht nur aufnehmen, sondern dabei auch noch zu Preisen unterhalb ihrer eigenen Selbstkosten akquirieren kann. Sie benötigt nämlich im Prinzip nur Preise, die die durch diese zusätzlichen Abfallmengen ausgelösten Kosten abdecken. Jede Mark, die über diesen Grenzkostenwert hinausgehend erzielt werden kann, müßte demzufolge bei der OVVD zu Gewinnen führen. Wo diese Grenzkostenschwelle liegt, ist dem Landesrechnungshof nicht bekannt.

### **5.3 IAG - Deponie Ihlenberg**

#### **5.3.1 Neuer Abfallentsorgungsvertrag mit der Hansestadt Rostock**

Auch die Landesdeponie Ihlenberg ist gezwungen, sich in Konkurrenz zu den anderen Deponien im Lande dem neuen Marktgeschehen zu stellen. Im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Entsorgungssicherheit nimmt sie insofern eine besondere Stellung ein, als sie mit einem Anteil von 63 % an den landesweiten Deponiekapazitäten die größte Deponie in Mecklenburg-Vorpommern ist, zudem ausgewiesen als überregionale Sonderdeponie.

Die derzeitige Situation der Deponie Ihlenberg ist - wie vorstehend unter 4.2 dargestellt - u.a. auch von stark rückläufigen Abfallmengen und damit sinkenden Umsatzerlösen gekennzeichnet. Sie ist deshalb dringend auf eine Abwendung und sogar Umkehr dieser Situation angewiesen.

Die IAG hat bekanntlich inzwischen den Abfallentsorgungsmarkt der Hansestadt Rostock bis zum 30.06.2002 akquirieren können. Diese im Sinne eines Vertragsabschlusses erfolgreichen Bemühungen, im übrigen in Konkurrenz zur OVVD (Deponie Rosenow) zustande gebracht, dürften ganz wesentlich durch die vom AWPL vorgesehene Marktöffnung verursacht worden sein. Allerdings ist zwischenzeitlich ein Nachprüfverfahren vor der Vergabekammer wegen des Zuschlags an die IAG anhängig.

Die Folgen, die sich aus diesem Vertragsabschluß für die Existenz der Deponie Ihlenberg ergeben könnten, sind als negativ einzuschätzen. Die IAG hat nämlich - nach Presseveröffentlichungen - zu einem Annahmepreis von 121 DM/t abgeschlossen, der nach allen Erkenntnissen, über die der Landesrechnungshof derzeit verfügt, unter den Selbstkosten liegen muß. Bei angenommenen Abfallmengen zwischen 65.000 t und 80.000 t jährlich werden sich bei einer geschätzten Selbstkostenunterdeckung von 10 DM/t bereits aus diesem Vertragsabschluß jährliche Verluste von bis zu 800.000 DM, bei einer geschätzten Unterdeckung von 15 DM/t sogar bis zu 1,2 Mio. DM ergeben.

### **5.3.2 Auswirkungen auf die übrigen Entsorgungsverträge**

Nach den vom Innenministerium zusammengetragenen Informationen enthalten alle Verträge, die öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger mit den Deponien im Lande abgeschlossen haben, Preisgleitklauseln, auf deren Basis die derzeit noch gültigen Deponieannahmepreise geändert werden können. Der Rostocker Vertragsabschluß wird deshalb mutmaßlich für die IAG schwerwiegende Folgen haben, weil die übrigen Vertragspartner der IAG unter Hinweis auf eben diese Preisgleitklauseln vergleichbar niedrigere Annahmepreise werden durchzusetzen versuchen. Die Chancen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger dürften unter diesen Bedingungen gut sein, dieses Ziel auch zu erreichen. Bei derzeitigen Deponieannahmepreisen kann es dabei zu einem Preisverfall von bis zu 30 DM/t kommen. Wenn für diese Vertragsbereiche von einer jährlichen Abfallmenge von rd. 450.000 t (hochgerechnet aus den Umsätzen Januar bis September 1999, Quelle: Drucksache des Umweltausschusses vom 05.10.1999 - Nr. 3/22) ausgegangen wird, können damit - bei „worst-case“-Betrachtung - ab 2000 dauerhaft Einbußen in Höhe von zweistelligen Millionenbeträgen bei den jährlichen Umsatzerlösen entstehen. Diese Verluste, die sich mutmaßlich aus der hier geschilderten Ursache ergeben werden, müssen in engem Zusammenhang gesehen werden mit der bedrohlichen Situation, in die die IAG aus den Gründen, die vorstehend unter Nr. 4.2 (letzter Absatz) dargestellt wurde, Ende 1999/Anfang 2000 wahrscheinlich geraten wird. Damit wird aber schnell die Situation entstehen, daß die betrieblichen Verluste der IAG über den Landeshaushalt ausgeglichen werden müssen, um auf diese Weise die Existenz der Deponie Ihlenberg zu sichern, weil sonst nicht nur die Entsorgungssicherheit

zu sichern, weil sonst nicht nur die Entsorgungssicherheit bezüglich des Siedlungsabfalls nicht mehr gewährleistet werden kann. Nach einer Schließung würden nämlich auch die Kapazitäten für den gewerblichen Abfall und den Sonderabfall, auf den der Ihlenberg besonders ausgerichtet ist, nicht mehr zur Verfügung stehen.

Wenn die Auswirkungen betrachtet werden, die dieser Wettbewerb, namentlich also der Vertrag über die Abfallentsorgung der Hansestadt Rostock, für die beiden Depo- nien Ihlenberg und Rosenow auslösen wird, ergeben sich daraus folgende Erkennt- nisse:

- \* Die IAG wird künftig Verluste hinnehmen müssen, die die Existenz des Unter-nehmens ernsthaft gefährden, sofern die für eine Unternehmensfortführung not- wendigen Finanzmittel nicht durch den Landeshaushalt nachgeschossen werden.
- \* Die OVVD würde, falls ihr dieser Vertragsabschluß gelungen wäre, künftig nicht unbedeutende Gewinne erzielen können, die zur Stärkung der Eigenmittel einge- setzt, alternativ auch zur Reduzierung der Abfallentsorgungsgebühren verwendet werden könnten. Die überaus negativen Folgen, die die IAG jetzt gezwungen ist hinzunehmen, wären bei dieser Konstellation vermieden worden.

## **6. Auswirkungen des Abfallwirtschaftsplans auf die Siedlungsabfallentsorgung nach dem 01.06.2005**

### **6.1 Entsorgungspflichtige kommunale Körperschaften**

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes wird die Realisierung des AWPL mit seinem Verzicht auf Andienungspflichten zum Attentismus bei den entsorgungs- pflichtigen Körperschaften führen, soweit es um die Schaffung von Kapazitäten zur Siedlungsabfallbehandlung in Mecklenburg-Vorpommern nach den ab 01.06.2005 geltenden Vorschriften geht. Lediglich der Bau einer MVA durch die EVG auf dem Gebiet der Hansestadt Rostock ist hinreichend wahrscheinlich. Inwieweit die dort entstehenden Kapazitäten anderen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern als der Hansestadt Rostock zur Siedlungsabfallbeseitigung zur Verfügung stehen wird, ver-

mag der Landesrechnungshof nicht zu beurteilen. Selbst die nach den bisherigen Planungen mutmaßlich realisierte Kapazität von 230.000 t Siedlungsabfall im Jahr würde indessen bei weitem nicht ausreichen, um den Bedarf zu decken (Nr. 6.1.1). Bei dieser Sachlage werden sich auch keine Privatunternehmen finden, die entsprechende Behandlungskapazitäten aufbauen (dazu Nr. 6.1.2).

### **6.1.1 Errichtung und Betrieb von eigenen thermischen und mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlagen**

Für die Errichtung der Abfallentsorgungsanlagen müssen die entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaften sorgen. Dementsprechend sind sie in der Pflicht, entsprechende MVA oder MBA zu errichten. Unabhängig von der Organisations- und Rechtsform kommen kommunale Körperschaften als Ersteller und Betreiber solcher Einrichtungen nicht in Betracht. Die wirtschaftlichen Risiken sind unter den Vorgaben des AWPL zu groß.

Die unabschätzbaren Risiken der Errichtung einer MBA und ihres Betriebes sind bereits unter Nrn. 3.3.1 und 3.4.2 geschildert.

Die Risiken kleiner Müllverbrennungsanlagen sind ebenfalls, wie unter Nrn. 3.3.2 und 3.4.3 geschildert, unverantwortlich groß.

Zur Zeit bleibt dementsprechend nur die Möglichkeit, für eine Müllverbrennungsanlage mit einer großen Kapazität zu sorgen.

Wenn eine entsorgungspflichtige Körperschaft solche Kapazitäten aufbauen will, benötigt sie langfristige feste Verträge mit weiteren entsorgungspflichtigen Körperschaften. Diese Verträge können erst dann geschlossen werden, wenn die Kosten der geplanten Anlage berechnet werden können. Dies ist im allgemeinen erst nach sorgfältiger Planung und weitgehender Durchführung des entsprechenden Genehmigungsverfahrens möglich. Bis dahin sind bereits Kosten in Höhe von mehreren Millionen DM entstanden. Solche Kosten wird man nur auf sich nehmen, wenn hinreichende Gewißheit besteht, daß sich auch dritte entsorgungspflichtige Körperschaften zu langfristigen Vertragsabschlüssen auf Selbstkostenbasis werden finden lassen.

Derartige Konstruktionen sind nur denkbar, wenn sich entsorgungspflichtige Körperschaften in Privatrechtsform oder in Zweckverbänden zusammenschließen. Angesichts der notwendigen Kapazität einer MVA ist indessen eine solche Entwicklung auf freiwilliger Basis zur Zeit nicht absehbar.

Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand des Landesrechnungshofes haben nur die Planungen der EVG in Rostock, die das Aufkommen an Siedlungsabfall in der Hansestadt Rostock ab dem 01.07.2002 als Grundlage für ihre Planungen nutzen kann, eine Chance auf Verwirklichung. Die dort geplante Anlage dürfte indessen, sofern es bei der bisher beabsichtigten Kapazität von 230.000 Tonnen im Jahr bleibt, bei weitem nicht ausreichen, um die Entsorgung des gesamten Landes ab dem 01.06.2005 sicher zu stellen. Der AWPL geht offenbar davon aus, daß im Jahr 2010 mit jährlich 395.000 t bis 450.000 t Abfall in Mecklenburg-Vorpommern gerechnet werden muß, der der Vorbehandlung zuzuführen ist (vgl. Abbildung 1.24 auf Seite 72). Da andere Zeit- und Mengenangaben nicht zu erkennen sind, geht der Landesrechnungshof davon aus, daß die für 2010 prognostizierte Abfallmenge auch schon ab 01.06.2005 jährlich bewältigt werden muß.

Nicht abschätzen kann der Landesrechnungshof darüber hinaus, ob die über den Bedarf der Hansestadt Rostock hinaus gehende Kapazität der EVG überhaupt für den Siedlungsabfall in Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung stehen wird.

Nicht einlassen können sich die entsorgungspflichtigen kommunalen Körperschaften aus der Sicht des Landesrechnungshofes darauf, eine große Anlage zu planen und dann darauf zu vertrauen, daß im Wettbewerb von Ausschreibungen genügend Abfall im Lande für das Betreiben der Anlage gewonnen werden kann. Gelingt dieses Unterfangen nämlich nicht, müßte das entsprechende kommunale Unternehmen zum einen den Verlust der Planungskosten hinnehmen, zum anderen aber auch für die Beseitigung etwaig bereits durch Ausschreibung gewonnenen Siedlungsabfalls in fremden Anlagen zu einem festen Preis sorgen. Diese Risiken können schlichtweg nicht eingegangen werden.

### **6.1.2 Private Investitionen in thermische und mechanisch-biologische Abfallbehandlungsanlagen in Mecklenburg-Vorpommern**

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes werden sich auch keine privatrechtlichen Unternehmen finden, die sich gegenüber den entsorgungspflichtigen Körperschaften verpflichten, die aufgezeigten Risiken zu tragen. Diese Unternehmen müßten, ohne daß ihnen langfristig eine bestimmte Menge Siedlungsabfall gesichert ist, angesichts bereits bundesweit bestehender Überkapazitäten im Bereich der Siedlungsabfallverbrennung neue Anlagen in Mecklenburg-Vorpommern konzipieren wollen. Die allgemeine kaufmännische Erfahrung spricht dagegen, daß Unternehmen ohne gesicherte Müllabnahmemenge investieren werden, weil nach zusammenfassender Würdigung aller bisherigen Erkenntnisse ausreichende Rentabilitäten derartiger Vorhaben nicht gesichert scheinen.

### **6.2 Durchsetzbarkeit der Verpflichtung zur Rückführung von außerhalb Mecklenburg-Vorpommerns vorbehandelten Abfällen**

Im Ergebnis spricht einiges dafür, daß zur Vorbehandlung von Siedlungsabfällen aus Mecklenburg-Vorpommern nach dem 01.06.2005 in erheblichem Ausmaß außerhalb der Landesgrenzen geschaffene Kapazitäten in Anspruch genommen werden müssen (s. vorstehend Nrn. 6.1.1 und 6.1.2).

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ist fraglich, ob die zur Förderung der Wertschöpfung in Mecklenburg-Vorpommern erwünschte Endablagerung im Lande in diesen Fällen noch durchsetzbar ist. In der Sache sprechen, worauf das Umweltministerium im AWPL selbst hinweist (vgl. Nr. 1.2.3.5, S. 73 unten und Nr. 1.2.3.6, S. 81), sowohl Kosten- als auch Umweltgesichtspunkte (Minimierung von Transportkosten bzw. -wegen) für die Entsorgung der Restabfälle auf Deponien in unmittelbarer Nähe der thermischen oder mechanisch-biologischen Abfallbeseitigungsanlagen. Zudem dürfte es während bzw. aus Anlaß der Vorbehandlung zu einer Vermischung und/oder Verbindung der Abfälle mit Abfällen aus anderen Quellen kommen, so daß in der Praxis einem Rücktransport der Output-Abfälle nach Mecklenburg-Vorpommern nicht unerhebliche technische Probleme entgegenstünden.

### **6.3 Auswirkungen auf die Abfallbeseitigungsgebühren**

Die Errichtung und der Betrieb von unerprobten und in der Folge unwirtschaftlichen Abfallbeseitigungsanlagen durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger hätte erhebliche Auswirkungen auf die Höhe der Abfallbeseitigungsgebühren. Behandlungskosten von 250 DM/t bis 400 DM/t in solchen Anlagen, wie sie der Landesrechnungshof den folgenden Beispielrechnungen zugrunde gelegt hat, sind keine unrealistischen Annahmen. Nicht ausgelastete MVA mit geringer Kapazität oder mit Co-Verbrennung und technisch anfällige MBA mit längeren Stillstandszeiten oder die Notwendigkeit, mangels eigener Behandlungsanlagen Kapazitäten am Markt erwerben zu müssen, können sehr schnell zu solchen Preisen führen (s. vorstehend Nrn. 6.1.1 und 6.1.2).

Zweifelhaft ist auch, ob die durch solche Abfallbeseitigungsanlagen bedingten hohen Gebühren vollen Umfangs auf die Gebührenschuldner abwälzbar sind (dazu nachstehend Nr. 6.3.2).

#### **6.3.1 Berechnung der Gebührenhöhe**

Der Landesrechnungshof hat bei vier öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Abfallgebührenkalkulation geprüft. Nach den dort gewonnenen Erkenntnissen beträgt bei Erhebung einer kostendeckenden Gebühr die Belastung für einen 4-Personen-Haushalt (120-l-Müllbehälter/14-tägige Entleerung) durchschnittlich 378 DM jährlich. Legt man einen durchschnittlichen Deponierungspreis von 150 DM/t zugrunde, entfallen auf die Beseitigung der Siedlungsabfälle 75 DM (20%). Die wöchentliche Entleerung eines 1.100-l-Behälters kostet im Durchschnitt 5.949 DM (davon 1.108 DM (rd. 18%) Beseitigung).

Auf Grundlage der vorliegenden Kalkulationsunterlagen hat der Landesrechnungshof den Versuch unternommen, ausgehend von der heutigen zu zahlenden Abfallgebühr die Abhängigkeit der Gebührenbelastung von den zukünftigen Behandlungskosten

darzustellen. Nachfolgende Berechnung berücksichtigt nicht evtl. sich verringernde Abfallmengen, die allgemeine Preisentwicklung und die unterschiedlich zusätzlich angebotenen Leistungen der öffentlichen Entsorgungsträger (u. a. Bioabfuhr, Schadstoffentsorgung, Recycling).

	Deponierung	mechanisch-biologische/thermische Abfallbehandlung			
Behandlungskosten	150 DM/t	190 DM/t	250 DM/t	350 DM/t	400 DM/t
Jahresgebühr					
120 l-Behälter	378 DM	400 DM	430 DM	481 DM	507 DM
14-tägl. Entleerung	(75 DM)*	(97 DM)*	(127 DM)*	(178 DM)*	(204 DM)*
Gebührensteigerung		+ 6 %	+ 14 %	+ 27 %	+ 34 %
Jahresgebühr					
1.100 l-Behälter	5.949 DM	6.262 DM	6.711 DM	7.458 DM	7.832 DM
wöchentl. Entleerung	(1.108 DM)*	(1.421 DM)*	(1.870 DM)*	(2.617 DM)*	(2.991 DM)*
Gebührensteigerung		+ 5 %	+ 13 %	+ 25 %	+ 32 %

\* Anteil der Behandlungskosten an der Gebühr

Es wird deutlich, daß sich durch die Behandlung in thermischen Abfallbehandlungsanlagen bzw. in mechanisch-biologischen Anlagen die Abfallgebühr erhöhen und die Gebührensteigerung maßgeblich durch die Behandlungskosten beeinflusst wird.

Die Tabelle zeigt auf, daß die Gebühren für die Abfallbeseitigung nach Einführung der Vorbehandlungspflicht sehr viel stärker steigen werden, falls es nicht gelingt, ein geringes Preisniveau für die Vorbehandlung zu erreichen. Sollte sich der Vorbehandlungspreis unter 200 DM drücken lassen, werden die Preissteigerungen vergleichsweise gering sein.

### 6.3.2 Überwälzbarkeit der Kosten auf die Gebührenschuldner

Der Landesrechnungshof hat Zweifel, ob es gelingen wird, solche Kosten für die Siedlungsabfallbeseitigung auf die Gebührenschuldner umzulegen, die durch unerprobte und unwirtschaftliche Anlagen entstehen.

Der Landesrechnungshof entnimmt der gebührenrechtlichen Rechtsprechung der

Verwaltungsgerichte immer strengere Maßstäbe, wenn es um die Erforderlichkeit von Kosten geht, die in die Gebührenberechnung eingehen. Schon nach dem Gebührenrecht besteht daher stets die Gefahr, daß der Gebührengläubiger Kosten nicht weiterreichen kann, die auf Planungsfehlern beruhen. Dies kann sowohl für die Einschätzung technischer Verfahren wie auch für eine Fehlschätzung der Mengen in Betracht kommen.

Sollte sich die Rechtsprechung zum Gebührenrecht an erforderlichen Kosten von etwa 190 - 250 DM/t orientieren, die tatsächlichen Kosten aber höher liegen, werden die gebührenberechtigten öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger einen erheblichen Teil der Kosten selbst tragen müssen. Diese Belastung wird dann auf die kommunalen Verwaltungshaushalte durchschlagen müssen.

Des weiteren hat der Landesrechnungshof insbesondere im Hinblick auf Abwasserzweckverbände die Erfahrung machen müssen, daß vielfach durch die Haushalte der Kommunen ausgleichspflichtige Verluste hingenommen werden, weil kostendeckende Gebühren nicht durchgesetzt werden können, wenn sie ein Niveau erreichen, das überdurchschnittlich hoch ist.

#### **6.4 Ausnahmen nach Nr. 2.4 TASI zur Vermeidung eines Müllnotstandes nach dem 01.06.2005**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes besteht Grund zu der Annahme, daß der AWPL in seiner Konsequenz eine weitgehende Zurückhaltung der entsorgungspflichtigen Körperschaften bei der Planung von und der Investition in Anlagen zur Vorbehandlung von Siedlungsabfällen zur Folge haben wird (s. vorstehend Nrn. 6.1.1 bis 6.1.2). Das absehbare Fehlen ausreichender Kapazitäten zur Vorbehandlung der Siedlungsabfälle im Lande könnte mit Näherrücken des 01.06.2005 u. U. Überlegungen hervorrufen, die Deponierung gemäß Nr. 2.4 TASI unter Abweichung von deren Anforderungen für die Vorbehandlung zuzulassen. Vorsorglich weist der Landesrechnungshof darauf hin, daß eine Zulassung der Deponierung ohne ausreichende Vorbehandlung über den 01.06.2005 hinaus unter Berufung auf Nr. 2.4 TASI nicht

nur den erklärten Zielen des AWPL widerspräche, sondern auch eindeutig gegen Bundesrecht verstieße.

Ausnahme- bzw. Übergangsfristen für eine Deponierung, die den Anforderungen der TASI nicht genügt, werden in der Spezialvorschrift der Nr. 12.1 TASI geregelt. Nach deren eindeutigem Wortlaut ist eine Deponierung ohne Vorbehandlung allenfalls bis zum 01.06.2005 möglich. Diese spezielle Übergangsregelung schließt den Rekurs auf die allgemeine Ausnahmvorschrift der Nr. 2.4 TASI aus.

Die Zulassung einer Deponierung ohne vorausgegangene ausreichende Vorbehandlung nach der Ausnahmeregelung der Nr. 2.4 TASI über den 01.06.2005 hinaus scheidet nach Auffassung des Landesrechnungshofes auch deshalb aus, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Regelung nicht erfüllt wären. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

#### *2.4 Ausnahmeregelungen*

*Die zuständige Behörde kann Abweichungen von den Anforderungen dieser Technischen Anleitung zulassen, wenn im Einzelfall der Nachweis erbracht wird, daß durch andere geeignete Maßnahmen das Wohl der Allgemeinheit - gemessen an den Anforderungen dieser Technischen Anleitung - nicht beeinträchtigt wird.*

Das bedeutet, daß Ausnahmen von den durch die TASI festgeschriebenen Standards nur dann zugelassen werden können, wenn der „Gleichwertigkeitsnachweis“ erbracht worden ist. Mit anderen Worten: Es muß feststehen, daß durch die vorgesehene Abweichung von den Standards der TASI keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit (vgl. § 11 Abs. 4 KrW-/AbfG) eintritt, die bei Beachtung der Anforderungen der TASI nicht eintreten würde. Für die Zulassung einer Deponierung von Siedlungsabfällen bedeutet dies, daß die Anforderungen der Nr. 10.1 TASI nachweisbar eingehalten sein müssen (vgl. Petersen, in: Müll und Abfall 1998, 560 (564)); so auch der Bericht des Umweltbundesamtes vom Juli 1999 zur „Ökologischen Vertretbarkeit“ der mechanisch-biologischen Vorbehandlung von Restabfällen ein-

schließlich deren Ablagerung, S. 11). Der Wortlaut der Nr. 10.1 TASI wird im folgenden auszugsweise wiedergegeben:

### *10.1 Grundsatz*

*Deponien sind so zu planen, zu errichten und zu betreiben, daß*

- a) durch geologisch und hydrogeologische geeignete Standorte,*
- b) durch geeignete Deponieabdichtungssysteme,*
- c) durch geeignete Einbautechnik für die Abfälle,*
- d) durch Einhaltung der Zuordnungswerte nach Anhang B*

*mehrere weitgehend voneinander unabhängige wirksame Barrieren geschaffen und die Freisetzung und Ausbreitung von Schadstoffen nach dem Stand der Technik verhindert werden.*

*Durch die Einhaltung der Zuordnungswerte nach Anhang B soll insbesondere erreicht werden, daß sich praktisch kein Deponiegas entwickelt, die organische*

*Sickerwasserbelastung sehr gering ist und nur geringfügige Setzungen als Folge eines biologischen Abbaus von organischen Anteilen in den abgelagerten Abfällen auftreten.*

Zielsetzung der Nummer 10.1 TASI ist danach, daß durch die Errichtung eines sogenannten Multibarrierensystems biologische Abbauprozesse im Deponiekörper, die zu einer Freisetzung und Abgabe von Schadstoffen in die Umwelt führen können, soweit als möglich vermieden werden (vgl. Petersen, a.a.O.; Bericht des Umweltbundesamtes, S. 14). Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes steht zweifelsfrei fest, daß diese Anforderung bzw. Zielsetzung der Nr. 10.1 TASI bei einer Deponierung ohne ausreichende Vorbehandlung in keinem Fall erfüllt wird. Das bedeutet, daß der sogenannte Gleichwertigkeitsnachweis der Nr. 2.4 TASI im Falle einer Deponierung ohne Vorbehandlung nicht erbracht werden kann. Eine Abweichung von den Anforderungen der Nr. 10.1 TASI darf insoweit grundsätzlich nicht zugelassen werden. Während eine Deponierung ohne Vorbehandlung bis zum 01.06.2005 nach

der speziellen Übergangsregelung der Nr. 12.1 TASI wohl noch zulässig sein dürfte (vgl. vorstehend Nr. 3.3), wäre eine Verlängerung dieser Praxis über diesen Stichtag hinaus mit Sicherheit rechtswidrig.

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes kann es auch nicht im wohlverstandenen Interesse des Landes sein, über den 01.06.2005 hinaus nicht vorbehandelte Siedlungsabfälle in Mecklenburg-Vorpommern zu deponieren. Mit der Verletzung bindenden Bundesrechts würde ein falsches politisches Signal gegeben, daß von anderen Bundesländern und dem Bund voraussichtlich mit großer Aufmerksamkeit registriert werden würde. Nach seiner Einschätzung sieht sich der Landesrechnungshof mit der Landesregierung darin einig, daß Zweifel an einem bundestreuen Verhalten gar nicht erst aufkommen.

## **6.5 Schlußfolgerungen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger**

Nach den vorstehenden Ausführungen müssen die entsorgungspflichtigen kommunalen Körperschaften davon ausgehen, daß

- sich die Verhältnisse auf dem Siedlungsabfallbeseitigungsmarkt nach dem 01.06.2005 erheblich zu Lasten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verschlechtern werden (vgl. vorstehend Nr. 3.5.2),
- die Erstellung und der Betrieb eigener MBA und MVA zu wirtschaftlich unververtretbaren Risiken führt (vgl. vorstehend Nrn. 3.4.2 und 3.4.3 sowie 6.1.1 und 6.1.2) und
- insgesamt zu geringe Behandlungskapazitäten entsprechend den dann geltenden Vorschriften in Mecklenburg-Vorpommern für Siedlungsabfall zur Verfügung stehen werden (vgl. vorstehend Nr. 6.1).

Bei dieser Sachlage kann den entsorgungspflichtigen kommunalen Körperschaften zur Zeit nur geraten werden, sich bereits jetzt langfristig über den 01.06.2005 hinaus Entsorgungskapazitäten ungeachtet ihres etwaigen Standortes zu sichern. Die laufenden bzw. beabsichtigten Ausschreibungen der Landkreise Bad Doberan, Ludwigslust

und Güstrow zeigen bereits diesen Weg auf. Alle drei entsorgungspflichtigen kommunalen Körperschaften bemühen sich darum, langfristig Entsorgungskapazitäten zu sichern, ohne daß notwendigerweise damit verbunden Entsorgungskapazität zur Beseitigung von Siedlungsabfall im Lande aufgebaut wird.

Zum Ergebnis dieser Ausschreibungen werden die Entsorgungsträger allerdings zu beachten haben, daß ihr Vertragspartner auch langfristig Entsorgungssicherheit bieten kann. Dies dürfte nur der Fall sein, wenn er entweder vertraglich langfristig Entsorgungskapazitäten gebunden hat oder aber über eigene Entsorgungskapazitäten im Jahre 2005 mit hinreichender Wahrscheinlichkeit verfügen wird.

Allen anderen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern kann angesichts des ab 2005 drohenden Notstandes nur geraten werden, sich auch möglichst schnell der Entsorgungskapazität Dritter ungeachtet ihres Standortes zu vergewissern.

Offen bleibt dabei, ob auf diesem zur Zeit wohl einzig begehbaren Weg landesweit günstige Entsorgungskosten gesichert werden können. Das Ergebnis dieser und weiterer Ausschreibungen wird abzuwarten sein.

Geht man von den veröffentlichten Angaben der EVG nach deren Gutachten über die Kostenstrukturen von zentralen und dezentralen thermischen Abfallbehandlungsanlagen vom 18.10.1999 aus, so können nach dem dortigen Konzept schon nach eigenen Angaben bei einer Anlage mit einer Durchsatzkapazität von 395.000 Tonnen im Jahr Behandlungskosten von 193,94 DM langfristig gesichert werden. Damit könnte erreicht werden, daß die Abfallbeseitigungsgebühren nach dem 01.06.2005 mutmaßlich nur um 5 % bis 6 % steigen müßten (vgl. vorstehend Tab. in Nr. 6.3.1). Ein solches oder sogar ein noch tiefer liegendes Preisniveau dürfte nach den durch den AWPL geschaffenen Gegebenheiten ab 01.06.2005 bei weitem nicht zu erreichen sein.

## **7. Rechtliche Erwägungen**

Gegen den Entwurf der Verordnung über die Verbindlichkeit des AWPL (AWPLVO M-V) bestehen eine Reihe rechtlicher Bedenken. Nach ihrem Gewicht und ihrer Zahl sind sie so bedeutsam, daß die Verordnung mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nichtig sein dürfte. Die rechtlichen Risiken beziehen sich sowohl auf die fehlende Rechtsgrundlage (dazu nachfolgend Nr. 7.1) wie auch auf Abwägungsfehler (dazu nachfolgend Nr. 7.2).

### **7.1 Fehlende Rechtsgrundlage der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes**

Der Entwurf der Verordnung über die Verbindlichkeit des AWPL (AWPLVO M-V) erklärt in § 1 die Bestimmung in Nr. 1.2.3.7 des Abfallwirtschaftsplanes für verbindlich, wonach sich die für Siedlungsabfälle Beseitigungspflichtigen der Deponien in Mecklenburg-Vorpommern zu bedienen haben (zum Regelungsgehalt vorstehend Nr. 2.1). Nach Auffassung des Landesrechnungshofes bestehen gegen diese Bestimmung gewichtige rechtliche Bedenken. Mit guten Gründen läßt sich daher die Rechtsauffassung vertreten, daß der AWPLVO M-V nichtig ist.

1. Die Verordnung muß sich nach Art. 57 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Verf M-V) nach Inhalt, Zweck und Ausmaß im Rahmen ihrer Ermächtigungsgrundlage halten (Bestimmtheitsgebot)<sup>3</sup>. Das Bestimmtheitsgebot wird von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung teilweise nach der „Programmformel“ ausgelegt. Nach dieser Formel muß sich aus dem Gesetz ermitteln lassen, welches vom Gesetzgeber gesetzte Programm durch die Rechtsverordnung erreicht werden soll (BVerfGE 5, 71, 77; 58, 257, 277). Teilweise verwendet das Gericht auch die „Vorhersehbarkeitsformel“. Danach muß der Bürger aus dem Gesetz ersehen können, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigungsverordnung erlassene Rechtsverordnung ha-

---

<sup>3</sup> Für Rechtsverordnungen, die auf einer bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen, ergibt sich das Bestimmtheitsgebot aus dem inhaltsgleichen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Die AWPLVO M-V muß mithin auch dann dem Bestimmtheitsgebot genügen, wenn im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG als Ermächtigungsgrundlage für den Erlaß der Verordnung angesehen werden sollte.

ben kann (BVerfGE 1, 14, 60; 56, 1, 12).

2. Als Ermächtigungsgrundlage kommt § 11 Abs. 2 Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz für Mecklenburg-Vorpommern in Betracht. Diese Vorschrift ermächtigt u. a. dazu, Regelungen im Abfallwirtschaftsplan über die Verpflichtung zur Andienung von Abfällen an Abfallbeseitigungsanlagen im Sinne von § 29 Abs. 1 Satz 4, 2. Alternative, Abs. 4 KrW-/AbfG durch Rechtsverordnung für verbindlich zu erklären. Der Wortlaut der genannten bundesgesetzlichen Regelungen wird im folgenden auszugsweise wiedergegeben:

*§ 29 Abfallwirtschaftsplanung*

(1) .....

.....

.....

*Die Pläne können ferner bestimmen, welcher Entsorgungsträger vorgesehen ist und welcher Abfallbeseitigungsanlage sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben.*

(2) .....

(3) .....

(4) *Die Ausweisungen im Sinne des Absatzes 1 Satz 3 Nr. 2 und Satz 4 können für die Beseitigungspflichtigen für verbindlich erklärt werden.*

Zulässiger Inhalt, Zweck und Ausmaß (Art. 57 Abs. 1 Satz 2 Verf M-V) der AWPLVO M-V werden danach durch § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG in Verbindung mit § 29 Abs. 1 Satz 4, 2. Alternative KrW-/AbfG bestimmt.

3. Die genannten Vorschriften ermächtigen schon nach ihrem Inhalt bzw. Wortlaut nicht dazu, Andienungspflichten innerhalb eines Bundeslandes ohne Bezug zu bestimmten Beseitigungsanlagen anzuordnen. § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG läßt zu, daß Ausweisungen im Abfallwirtschaftsplan, wonach sich die Beseitigungspflichtigen einer bestimmten Anlagen bedienen müssen (§ 29 Abs. 1 Satz 4, 2. Alternative

KrW-/AbfG), für verbindlich erklärt werden. Durch Abfallwirtschaftsplan und Verbindlichkeitserklärung können mithin Einzugsbereiche ausgewiesen werden mit der Folge, daß sich die Entsorgungspflichtigen im Einzugsbereich der Anlage tatsächlich zu bedienen haben (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 38). Bereits der Wortlaut von § 29 Abs. 1 Satz 4, 2. Alternative KrW-/AbfG macht aber deutlich, daß die Andienungspflicht des Beseitigungspflichtigen für eine bestimmte Anlage festgelegt werden muß (*... welcher Abfallbeseitigungsanlage sich die Beseitigungspflichtigen zu bedienen haben ...*). Eine Überschneidung von Einzugsbereichen ist danach nicht zulässig; vielmehr muß der Plangeber bei der Ausweisung von Einzugsbereichen eine eindeutige Zuordnung treffen. Es steht dem Plangeber zwar frei, von der Ausweisung von Einzugsbereichen abzuweichen. Die Ausweisung des gesamten Staats- bzw. Plangebietes zum Einzugsbereich aller vorhandener Deponien widerspricht jedoch dem Gesetzeswortlaut.

Das Umweltministerium hat gegenüber dem Landesrechnungshof die Auffassung vertreten, die „Wahl des Singulars für den Begriff „Abfallbeseitigungsanlage“ schließt eine Bestimmung, die den Abfallbeseitigungspflichtigen die Wahl zwischen mehreren Beseitigungsanlagen läßt, nicht aus“. Der Begriff des Entsorgungsträgers werde in § 29 Abs. 1 Satz 4, 1. Alternative KrW-/AbfG auch im Singular verwendet, obwohl im Abfallwirtschaftsplan für unterschiedliche Abfallarten oder Abfallbeseitigungsanlagen auch mehrere Entsorgungsträger bestimmt werden könnten.

Das Umweltministerium wird jedoch sicherlich mit dem Landesrechnungshof darin übereinstimmen, daß Regelungen, die sich überschneidende Pflichtenbereiche von Entsorgungsträgern vorsehen, unzulässig wären. Ein Abfallwirtschaftsplan, der beispielsweise die Verwertung und Beseitigung von Siedlungsabfällen für ein bestimmtes Gebiet **mehreren** Entsorgungsträgern zuwies, wäre rechtswidrig. Es kann schon nach dem Wortlaut des § 29 Abs. 1 Satz 4, 1. Alternative KrW-/AbfG für einen abgegrenzten abfallwirtschaftlichen Aufgabenbereich nur **einen** Pflichtigen bzw. Entsorgungsträger geben, ebenso wie nach dem Wortlaut des § 29 Abs. 1 Satz 4, 2. Alternative KrW-/AbfG eine Pflicht zur Andienung nur gegenüber

bzw. zugunsten **einer** Abfallbeseitigungsanlage ausgewiesen werden kann.

4. Die AWPLVO M-V verstößt auch gegen den Zweck von § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG in Verbindung mit § 29 Abs. 1 Satz 4, 2. Alternative KrW-/AbfG.
  - a) Mit der Zuordnung von Einzugsbereichen für Anlagen hat der Gesetzgeber eine förmliche Festlegung derjenigen Aspekte zugelassen, die bei der Standortausweisung für die Anlage gemäß § 29 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 KrW-/AbfG ausschlaggebend gewesen sind. Für die Standortauswahl ist maßgeblich, welche Anlage mit welcher Kapazität angesichts des zu erwartenden Abfallaufkommens zur Entsorgung eines bestimmten Raumes erforderlich ist (vgl. Kuning/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG Rz. 37). Mit anderen Worten: Die Zuordnung von Einzugsbereichen ist ein Instrument, mit dem der Plangeber die Standortplanung als wichtiges Steuerungsinstrument der Anlagenplanung bzw. zur Berücksichtigung großräumiger Planungserfordernisse durchsetzen kann. Mit der Verbindlichkeitserklärung der Bestimmung in Nr. 1.2.3.7. des Abfallwirtschaftsplans wird aber nicht die planerische Absicherung von Standortausweisungen durch Festlegung von Einzugsbereichen verfolgt, sondern die Förderung der Wertschöpfung im Lande Mecklenburg-Vorpommern (vgl. S. 85 des AWPL).

- b) Die Festlegung von Einzugsbereichen gemäß § 29 Abs. 4, Abs. 1 Satz 4, 2. Alternative KrW-/AbfG ist außerdem ein gesetzliches Mittel, um einem der ordnungsmäßigen Beseitigung abträglichen Wettbewerb konkurrierender privater Träger entgegenzuwirken sowie eine Beseitigung unter vertretbaren Kosten zu gewährleisten, da sie der jeweiligen Anlage ein bestimmtes Abfallaufkommen sichert (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, a.a.O.). § 1 des Verordnungsentwurfs hat eine gegenläufige Tendenz; zur Stärkung der Eigenverantwortung der Kommunen und zur Förderung des vermeintlichen Wettbewerbs wird bewußt eine Regelung gewählt, die den einzelnen Deponien keine gesicherten Kontingente zuteilt (vgl. etwa die Einleitung zum Abfallwirtschaftsplan, Seiten 6 und 7). Im Ergebnis dient die Ausweisung des gesamten Landes Mecklenburg-Vorpommern zum Einzugsbereich aller Deponien in Mecklenburg-Vorpommern nicht dem gesetzlichen Zweck der Ermächtigungsgrundlage.
5. Zusammenfassend kommt man zu dem Ergebnis, daß der Entwurf der AWPLVO M-V weder nach der „Programmformel“ noch nach der „Vorhersehbarkeitsformel“ des Bundesverfassungsgerichtes mit der Rechtsgrundlage in § 29 Abs. 1 KrW-/AbfG übereinstimmt. Vorhersehbar ist nicht, daß aus der gesetzlich zugelassenen Andienungspflicht an eine bestimmte Anlage ein auf ein Bundesland bezogenes Inlandsprinzip entwickelt wird. Vorhersehbar ist auch nicht, daß aus einer Ermächtigungsgrundlage, die einem der ordnungsgemäßen Beseitigung des Abfalls abträglichen Wettbewerb entgegenwirken soll, eine Vorschrift zur Förderung des Wettbewerbes wird. Nach der „Programmformel“ kommt man zu dem selben Ergebnis. Die Verordnungsermächtigung dient dazu, Einzugsbereiche für einzelne Anlagen sicherzustellen, so daß sie zu betriebswirtschaftlich auskömmlichen Bedingungen die Abfallbeseitigung leisten können. Programm des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ist dagegen nicht – wie etwa bei dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – die Förderung des Wettbewerbes.

Nach alledem spricht vieles dafür, daß der AWPLVO M-V die Rechtsgrundlage fehlt.

6. Das Umweltministerium hat in der interministeriellen Arbeitsgruppe und gegenüber dem Landesrechnungshof die Auffassung vertreten, die vorgesehene Verpflichtung zur Endablagerung in Mecklenburg-Vorpommern sei durch die Verordnungsermächtigung des § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG gedeckt. Wenn - so das Umweltministerium - diese Bestimmung in Verbindung mit § 29 Abs. 1 S. 4, 2. Alternative KrW-/AbfG schon zulasse, eine Verpflichtung zur Andienung an **bestimmte** Abfallbeseitigungsanlagen durch Verordnung auszusprechen, müsse sie im Hinblick auf das Gebot der planerischen Abwägung und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch zu einer weniger eingreifenden Regelung, also zu § 1 AWPLVO M-V, ermächtigen. Es stünde gemäß § 29 Abs. 1 Satz 4 KrW-/AbfG im Ermessen der Landesregierung, ob Benutzungspflichten für bestimmte Anlagen in den Plan aufgenommen würden. Es gebe deshalb keinen vernünftigen Grund dafür, daß der Plangeber nur zwischen einer anlagenbezogenen Andienungspflicht oder dem Verzicht auf eine derartige Regelung wählen dürfe; es müßten auch „Zwischenlösungen“ möglich sein.

Das Umweltministerium verkennt mit dieser Argumentation die eigentliche Funktion des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebotes in Art. 57 Abs. 1 Satz 2 Verf M-V. Eine Verordnungsermächtigung überträgt der Exekutive Aufgaben der Rechtssetzung. Diese Durchbrechung des Gewaltenteilungsprinzips wird von der Verfassung hingenommen unter der Voraussetzung, daß das Parlament selbst die Übertragung seiner legislativen Kompetenz durch Gesetz beschließt und nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt und zugleich begrenzt<sup>4</sup>. Im Ergebnis dient Art. 57 Abs. 1 Satz 2 Verf M-V vorrangig der Wahrung der Rechte der Legislative und der grundsätzlichen Beibehaltung des Prinzips der Gewaltenteilung. Es ist deshalb nicht angängig, die Perspektive der Normadressaten einzunehmen, wie es das Umweltministerium tut, und eine vom Wortlaut und Zweck der Ermächtigungsgrundlage nicht umfaßte Verordnung als für die Beseitigungspflichtigen weniger „belastend“ oder weniger „reglementierend“ für zulässig zu halten. Wenn ganz

---

<sup>4</sup> Weitere vom Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz entwickelte Einschränkungen exekutiver Rechtssetzung bedürfen an dieser Stelle keiner Erörterung

Mecklenburg-Vorpommern zum Einzugsbereich aller hiesigen Deponien erklärt werden soll, handelt es sich auch nicht, wie das Umweltministerium meint, um eine Lösung, die „zwischen“ der Ausweisung von Einzugsbereichen für einzelne Deponien und dem Verzicht auf Einzugsbereiche liegt. Vielmehr stellt diese vermeintliche „Zwischenlösung“ den Sinn und Zweck des § 29 Abs. 1 Satz 4, 2. Alternative KrW-/AbfG auf den Kopf (s. vorstehend Nr. 7.1, Ziff. 4 lit. a und b).

## **7.2 Abwägungsfehler im Abfallwirtschaftsplan**

Nach ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung (zuletzt BVerwGE 81,139 (147)) war das planerische Abwägungsgebot bei der Aufstellung überörtlicher Abfallbeseitigungspläne (§ 6 des Abfallgesetzes a. F.) zu beachten. Nichts anderes gilt für die Aufstellung überörtlicher Abfallwirtschaftspläne nach § 29 KrW-/AbfG (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, § 29, Rz. 47; Frenz, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 23).

Für die Aufstellung eines Abfallwirtschaftsplanes bedeutet das Abwägungsgebot, daß der Planungsträger alle im Einzelfall maßgebenden Belange und Interessen zu ermitteln hat, wobei auch und gerade auf die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen der geplanten Nutzung Bedacht zu nehmen ist. Die Belange und Interessen sind nachfolgend unter dem Blickwinkel zu bewerten, mit welchem Gewicht sie im konkreten Fall zu Buche schlagen. Hierbei spielen auch Prognosen eine wesentliche Rolle. Dabei kommt es darauf an, daß Prognosen mit den zur Zeit der Abwägung verfügbaren Erkenntnismitteln unter Beachtung der für sie erheblichen Umstände sachgerecht erarbeitet werden. Auf der Grundlage des ordnungsgemäß ermittelten Abwägungsmaterials ist der Planungsträger sodann im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit berechtigt, sich bei dem Widerstreit verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit für die Zurücksetzung des anderen Belangs zu entscheiden.

Allerdings muß diese Dezision ihrerseits angemessen, vor allem also verhältnismäßig sein. Planungsfehler sind danach insoweit möglich (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 46; Frenz, a.a.O.),

- daß entweder eine Abwägung nicht stattfindet (Abwägungsausfall),
- wesentliche Belange in die Abwägung nicht einbezogen werden (Abwägungsdefizit)
- oder ein Fehlgriff bei der Gewichtung der Belange vorliegt (Abwägungsfehleinschätzung).

Nach den vorstehend dargestellten Kriterien leidet der AWPL in mehrfacher Hinsicht an einem Abwägungsdefizit. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit wird auf folgende Abwägungsfehler hingewiesen:

### **7.2.1 Technik**

Eine Vorbehandlung der Siedlungsabfälle wird, wie vorstehend ausgeführt (vgl. Nr. 3.3), spätestens nach dem 01.06.2005 erforderlich. Der Abfallwirtschaftsplan muß daher gemäß § 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Abs. 2 KrW-/AbfG auch den zukünftigen Bedarf an Anlagen zur Vorbehandlung der Siedlungsabfälle darstellen. Zur entsprechenden Kapazitäts- bzw. Bedarfsplanung gehört auch die Ermittlung und Heranziehung absehbarer Entwicklungen der Anlagen- und Beseitigungstechnik (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 64). Mit anderen Worten: Grundlage einer Bedarfsplanung, die - wie der vorliegende Abfallwirtschaftsplan (s. vorstehend Nr. 3.3.1) - den Einsatz von mechanisch-biologischen Anlagen zur Vorbehandlung der Siedlungsabfälle nach dem 01.06.2005 vorsieht, muß eine Prognose sein, nach der zu diesem Zeitpunkt eine entsprechende Abfallbehandlungstechnik in ausreichender Kapazität zur Verfügung stehen wird, die alle technischen bzw. ökologischen sowie rechtlichen Parameter - das bedeutet die Anforderung der TAsi in ihrer zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung - erfüllt.

Diese Prognose müßte Aussagen dazu enthalten,

- welche Parameter voraussichtlich durch die TASI zum 01.06.2005 verbindlich vorgeschrieben sind,
- ob die mechanisch-biologische Behandlungstechnik zum 01.06.2005 technisch einen Stand erreicht haben wird, der die Parameter der TASI erfüllt
- und ob ggf. mechanisch-biologische Anlagen, die diesen Anforderungen entsprechen, zum 01.06.2005 in ausreichender Kapazität zur Verfügung stehen werden.

Eine derartige Prognose wäre zweifelsohne mit zahlreichen Unwägbarkeiten behaftet. Die ökologischen bzw. technischen Parameter für mechanisch-biologische Anlagen sind zur Zeit in der Diskussion. Zukünftige Standards sind mithin nicht bekannt. Ob es überhaupt zu einer Änderung der TASI im Hinblick auf den Einsatz mechanisch-biologischer Anlagen kommt, ist überdies nach Erkenntnissen des Landesrechnungshofes zumindest fraglich (vgl. vorstehend Nr. 3.3.1). Wenn aber der Einsatz von mechanisch-biologischen Anlagen bei der Vorbehandlung der Siedlungsabfälle in der Bedarfsplanung - freilich ohne Angabe der insoweit für erforderlich gehaltenen Kapazitäten - vorgesehen ist, darf auf eine entsprechende Prognose trotz aller Schwierigkeiten nicht verzichtet werden. Sie wird auch nicht durch den schlichten Hinweis des Umweltministeriums ersetzt, daß sich die Parameter für mechanisch-biologische Anlagen bundesweit und in der EU in der Diskussion befänden und damit gerechnet werde, daß in absehbarer Zeit (wann ?) hierzu Festlegungen (welche ?) getroffen würden (AWPL, Nr. 1.2.3.6, S. 77).

Im Ergebnis sieht der AWPL den Einsatz von mechanisch-biologischen Anlagen für die Vorbehandlung nach dem 01.06.2005 vor, ohne daß die ggf. durch die TASI vorgeschriebene oder zumindest doch gesteuerte Entwicklung dieser Anlagentechnik und -kapazität berücksichtigt wird. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes beruht deshalb die grundsätzliche Entscheidung des Abfallwirtschaftsplans für die mechanisch-biologische Vorbehandlung (neben der thermischen Vorbehandlung) auf

einer unzureichenden Klärung des tatsächlichen und rechtlichen Rahmens ihres Einsatzes und läßt insoweit einen Abwägungsmangel bzw. ein Abwägungsdefizit erkennen.

Ob eine sachgerechte Ermittlung, Darstellung und Abwägung dieser Daten im Ergebnis überhaupt das grundsätzliche Votum des AWPL für die mechanisch-biologische Vorbehandlung getragen hätte, bedarf danach keiner Entscheidung. Die Landesregierung müßte sich bei Verabschiedung des AWPL vorhalten lassen, mit dieser überörtlichen Fachplanung keine verlässlichen Rahmenbedingungen für die Planung von mechanisch-biologischen Anlagen durch die Entsorgungsträger gesetzt zu haben.

### **7.2.2 Betriebswirtschaftliche Aspekte**

Mit den gegenwärtigen und zukünftigen Kosten der Abfallbeseitigungstechnologien ist ein weiterer wesentlicher öffentlicher Belang bei Entwicklung und Erstellung des AWPL nicht in die Abwägung eingestellt worden.

Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist in der Abfallwirtschaftsplanung im Rahmen des rechtsstaatlichen Abwägungsgebotes unter anderem auch der betriebswirtschaftliche Aspekt der Wirtschaftlichkeit von Abfallbeseitigungsanlagen maßgebend (BVerwGE 81, 139 (147)). Auch in der Literatur ist die Berücksichtigung von Kostengesichtspunkten als öffentlicher Belang im Rahmen der überörtlichen Abfallwirtschaftsplanung unstrittig. So wird gerade aus der Erwägung, daß § 29 Abs. 1 KrW-/AbfG eine Abfallwirtschaftsplanung nach überörtlichen Gesichtspunkten vorschreibt, die Verpflichtung des Plangebers hergeleitet, nach Lösungen zu suchen, die den Belangen des Umweltschutzes, aber auch den Geboten der Wirtschaftlichkeit am besten gerecht werden (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 50). Von anderer Seite wird gefordert, bei der Ausweisung von Standorten für Abfallbeseitigungsanlagen im Abfallwirtschaftsplan die Eignung der Flächen auch im Hinblick auf angemessene Erstellungs- und Betriebskosten hin zu untersuchen (Erbguth, UPR 1997, 60 (61)). Die Betriebskosten von Abfallbeseitigungsanlagen sind für die Kosten der Abfallbehandlung bzw. -beseitigung der wichtigste Faktor; wenn aber schon

die Betriebskosten Abwägungsmaterial sind, kann für die gegenwärtigen und zukünftigen Kosten der Abfallbehandlung je nach Entsorgungstechnologie nichts anderes gelten.

Im AWPL fehlt gleichwohl, wie vorstehend ausgeführt (Nr. 3.4), eine nach Entsorgungstechnologien aufgegliederte Darstellung der Kosten der Abfallbeseitigung. Ebenso wenig enthält der AWPL entsprechende Prognosen zur Kostenentwicklung. Im Ergebnis werden die voraussichtlichen Auswirkungen der Abfallwirtschaftsplanung auf die Kosten der Abfallbeseitigung weder ermittelt noch dargestellt noch bewertet (vgl. Nr. 3.4).

### **7.2.3 Volkswirtschaftliche Aspekte**

Auch volkswirtschaftliche Aspekte – wie vorliegend die Besorgnis zu knapper Entsorgungskapazitäten mit entsprechenden anziehenden Kosten oder die Gefahr einer Wettbewerbsverzerrung in der Abfallentsorgungsbranche – können als öffentliche Belange in der abfallwirtschaftlichen Planung Abwägungsmaterial sein. So wird für die abfallrechtliche Planfeststellung nach § 32 KrW-/AbfG die Vermeidung von Gemeinwohlbeeinträchtigungen durch Störungen der vorhandenen Entsorgungsstrukturen oder wirtschaftspolitisch unerwünschte Entwicklungen als Schutzgut und gegebenenfalls als abwägungserheblicher Gesichtspunkt angesehen (vgl. König/Paetow/

Versteyl, § 32 KrW-/AbfG, Rzn. 14 und 15). Nichts anderes kann für die dem Planfeststellungsverfahren vorgeschaltete Aufstellung eines Abfallwirtschaftsplans gemäß § 29 KrW-/AbfG gelten.

Das Umweltministerium hat die vorstehend genannten Aspekte nach den Feststellungen des Landesrechnungshofes nicht in die Abwägung einbezogen. Im einzelnen:

Nach Ausweis des AWPL sind keine Überlegungen dazu angestellt bzw. keine Prognose abgegeben worden, ob nach dem 01.06.2005 ausreichende Kapazitäten für die Vorbehandlung von Siedlungsabfällen aus Mecklenburg-Vorpommern zur Verfügung stehen werden (s. vorstehend Nrn. 3.5.2 und 6.1).

Der AWPL weist auch gravierende Lücken auf bei der Ermittlung und Bewertung

der Bedingungen bzw. organisatorischen Voraussetzungen, unter denen der vorgesehene Wettbewerb (vgl. Nrn. 5.1, 5.2 und 5.3) zwischen den Entsorgungsanlagen und Entsorgungstechnologien stattfinden soll. Zwar ist die bestehende Vertragslage zur Deponierung von Siedlungsabfall vom Innenministerium dargestellt und in die interministerielle Arbeitsgruppe eingebracht worden. Der AWPL selbst behandelt die Fragestellung, ob und inwieweit der vorgesehene Wettbewerb durch bestehende vertragliche Vereinbarungen vorgeprägt oder sogar beeinträchtigt werden könnte, überhaupt nicht.

#### **7.2.4 Standortplanung**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes unterliegt die ohnehin bruchstückhafte Standortplanung des AWPL (vgl. Nr. 3.6) auch rechtlichen Bedenken. Die Ausweisung sonstiger Abfallbeseitigungsanlagen gemäß § 29 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2, 2. Alt. KrW-/AbfG ist nicht frei von Mängeln im Abwägungsvorgang.

Für die Standortplanung nach § 29 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 KrW-/AbfG als unverzichtbaren Teil der Abfallwirtschaftsplanung gilt ebenfalls das Abwägungsgebot. Es ist insoweit Ziel der Abfallwirtschaftsplanung, bei Standortfestsetzungen unter Abwägung der planerischen Alternativen und aller maßgebenden Belange zu möglichst umweltschonenden Lösungen zu gelangen. Die Planung hat vor allem die Funktion, ernsthaft sich anbietende Standortalternativen zu überprüfen (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 47; Frenz, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 23). In der Standortplanung steht bei der Abwägung also die Auswahl unter geeigneten Standorten im Vordergrund.

Wie vorstehend ausgeführt, besteht vor allem im Hinblick auf die zukünftig obligatorische Vorbehandlung der Siedlungsabfälle vor Deponierung die Verpflichtung zur Ausweisung „sonstiger Abfallbeseitigungsanlagen“ im Abfallwirtschaftsplan (vgl. Nr. 3.6). Der Entwurf des AWPL sieht die Ausweisung von acht Flächen als grundsätzlich geeignet für thermische Abfallbehandlungsanlagen vor (vgl. Nr. 3.6.2).

Diese Ausweisung ist nach Einschätzung des Landesrechnungshofes mit Abwägungsfehlern behaftet und somit rechtswidrig. Im einzelnen:

Die Ausweisung bzw. Standortplanung für thermische Anlagen beruht, worauf der AWPL hinweist, auf einem Gutachten vom Februar 1998 (Standortvergleich für zwei thermische Restabfallbehandlungsanlagen in Mecklenburg-Vorpommern). Bei diesem „Gutachten vom Februar 1998“ handelt es sich zweifelsfrei um das Gutachten von Jessberger + Partner vom 10.03.1998. Dieses Gutachten war vom Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Umwelt im Zuge der Planung von zwei thermischen Restabfallbehandlungsanlagen mit einer Kapazität von 470.000 t/a respektive 150.000 t/a bzw. zur Vorbereitung der Standortentscheidung für diese Anlagen in Auftrag gegeben worden. Im Ergebnis haben die Gutachter Flächen auf ihre grundsätzliche Eignung für die Errichtung und den Betrieb von zwei großen thermischen Restabfallbehandlungsanlagen untersucht. Grundlage des Gutachtens war mithin die seinerzeitige Planung für eine **zentrale Beseitigung des Siedlungsabfalls**.

Die Gutachter haben zunächst eine Standortvorauswahl getroffen, bei der anhand eines Kriterienkataloges mit Mindestanforderungen im Wege der Eliminierung bzw. Reduktion eine Anzahl von grundsätzlich geeigneten Standorten ermittelt wurde. Im Anschluß daran wurden die so vorausgewählten Standorte einem Standortvergleich unterzogen.

Schon bei der Standortvorauswahl wurden von den Gutachtern eine Vielzahl von potentiellen Flächen ausgeschieden, weil sie die Mindestanforderungen für thermische Abfallbehandlungsanlagen mit einem Durchsatz von 470.000 t/a bzw. 150.000 t/a nicht erfüllten. Mit anderen Worten: Das Ergebnis der Standortvorauswahl wurde maßgeblich durch das seinerzeitige Ziel der Abfallwirtschaftsplanung – die zentrale Behandlung des Siedlungsabfalls in zwei Großanlagen – bestimmt. So wurden beispielsweise alle potentiellen Standorte (sogenannte „Positivflächen“) zunächst daraufhin untersucht, ob sie eine Mindestflächengröße von 5 ha aufweisen

(vgl. Gutachten Jessberger + Partner, Seite 17, Abb. 1; vgl. auch AWPL, Nr. 1.2.3.5, Seite 74). Flächen, die die für Großanlagen erforderliche Mindestgröße nicht aufweisen, sind mithin aus der Untersuchung ausgeschieden und nicht nach Maßgabe der sonstigen relevanten Kriterien auf ihre Eignung untersucht worden.

Nachdem das Umweltministerium bzw. das Land mit dem nunmehr vorliegenden Entwurf des AWPL einen Schwenk zu einer dezentralen Behandlung der Siedlungsabfälle vollzogen haben, dürfte für die Eignung von Flächen für thermische Restabfallbehandlungsanlagen ein anderes Anforderungsprofil gelten. Es versteht sich, daß kleine, dezentrale Anlagen auch einen geringeren Flächenbedarf haben. Darauf weist das Umweltministerium im 4. Entwurf des Abfallwirtschaftsplans unter Nr. 1.2.3.5, Seite 70, hin (Anmerkung des Landesrechnungshofes: Diese Passage ist im aktuellen 5. Planentwurf (AWPL) gestrichen.).

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß auf Grundlage der Kriterien des Gutachtens vom 10.03.1998 eine sachgerechte Ermittlung und Prüfung von Flächen auf ihre Eignung für die Errichtung von kleinen, dezentralen thermischen Restabfallbehandlungsanlagen nicht möglich ist. Anders formuliert, ist die Ausweisung der acht auf Seite 74 des AWPL bezeichneten Flächen als grundsätzlich für thermische Abfallbehandlungsanlagen geeignet deswegen fehlerhaft, weil andere potentielle Standorte aufgrund des Kriteriums Mindestflächengröße von 5 ha von vornherein nicht auf ihre Eignung untersucht worden sind.

Auch das Umweltministerium ist offensichtlich der Auffassung, für die Umsetzung eines dezentralen Abfallwirtschaftskonzeptes komme eine nochmalige Prüfung potentieller Standorte mit einer Flächengröße von weniger als 5 ha auf ihre Eignung für den Bau und Betrieb von thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Betracht. Das Umweltministerium nimmt diese Prüfung jedoch nicht vor. Im 4. Entwurf des AWPL wird auf die Möglichkeit hingewiesen, eine entsprechende Prüfung durchzuführen (vgl. Nr.1.2.3.5, Seite 70). Die Ermittlung und Untersuchung potentieller Standorte auf ihre grundsätzliche Eignung und die Auswahl unter geeigneten Flächen bei der Ausweisung im Abfallwirtschaftsplan ist jedoch Aufgabe der überörtlichen Fachplanung.

## 7.2.5 Kommunale Selbstverwaltung

### 7.2.5.1 Auslegung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie durch das Umweltministerium

Der AWPL ist gekennzeichnet durch weitgehende Zurückhaltung des Plangebers bei gleichzeitiger Befürwortung dezentraler Lösungen. Das Umweltministerium betont die Planungsverantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und hebt wiederholt die Selbstverwaltungsrechte der Kommunen hervor. Besonders deutlich wird diese Tendenz in Nr. 1.2.3.7 des AWPL (S. 81 bis 88). Der Verzicht auf die Ausweisung geeigneter Flächen für Entsorgungsanlagen, auf das Vorschreiben bestimmter Entsorgungstechnologien und auf die Festlegung von Einzugsbereichen wird unter anderem auch mit der *Selbstverwaltungsgarantie* für die kreisfreien Städte und Landkreise begründet.

Eine sehr weitgehende Auslegung hat die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 des Grundgesetzes durch das Umweltministerium auch in der interministeriellen Arbeitsgruppe „Abfallwirtschaft“ erfahren, die aufgrund eines Kabinettsbeschlusses vom 31.08.1999 die Verbandsanhörung zu dem Entwurf des Abfallwirtschaftsplans begleitet.

Das Umweltministerium hat auf Anfrage des Landesrechnungshofes klargestellt, daß Art. 28 GG den kommunalen Entsorgungsträgern kein Abwehrrecht gegen Festlegungen im Abfallwirtschaftsplan gebe, solange diese Regelungen in § 29 KrW-/AbfG eine Rechtsgrundlage hätten. Zugleich hat das Umweltministerium seinen Verzicht auf eine im Sinne von § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG verbindliche Ausweisung von Standorten und Einzugsbereichen für thermische Abfallbeseitigungsanlagen damit begründet, daß eine später ggf. erforderlich werdende Änderung dieser Bestimmungen einen erheblichen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht darstelle und aus diesem Grunde nur im Einverständnis mit den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern folgen könne. Eine Änderung - so das Umweltministerium - würde im

Hinblick auf die absehbare, wenn auch in ihrem Umfang nicht sicher zu beschreibende Novelle der TAsi anstehen, die neben der thermischen auch bestimmte Formen der mechanisch-biologischen Abfallbehandlung zulassen würde.

### **7.2.5.2 Stellungnahme des Landesrechnungshofes**

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes verkennt das Umweltministerium bei seinen vorstehenden Erwägungen, daß die Aufgabe der Abfallwirtschaftsplanung auch nach Erstellung und Verabschiedung eines Planes Sache des Landes bleibt. Fortschreibungen eines Abfallwirtschaftsplanes gem. § 29 Abs. 9 KrW-/AbfG unterliegen denselben rechtlichen Voraussetzungen wie die erstmalige Aufstellung (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 85). Das bedeutet, daß auch bei der Änderung eines Abfallwirtschaftsplanes die Kommunen und die Entsorgungsträger gem. § 29 Abs. 7 KrW-/AbfG in Verbindung mit § 11 Abs. 1 des Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes Mecklenburg-Vorpommern zu beteiligen, also lediglich anzuhören sind. Die Erzielung des Einverständnisses mit den Kommunen und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ist entgegen der Auffassung des Umweltministeriums nicht Voraussetzung einer Änderung.

Richtig ist, daß ein Abfallwirtschaftsplan ebenso wie ein Abfallentsorgungsplan nach § 6 Abfallgesetz a.F. neben den einschlägigen Gesetzen den rechtlichen Rahmen für konkrete Planungen der entsorgungspflichtigen Körperschaften zur Errichtung von Abfallbeseitigungs- bzw. Abfallentsorgungsanlagen (§ 6 Abfallgesetz a. F.) setzt. Bei Änderung eines Abfallwirtschaftsplans ist danach immer zu ermitteln, darzustellen und zu bewerten,

- ob entsorgungspflichtige Körperschaften im Vertrauen und in Ausführung des existierenden Plans Anlagen errichtet oder zumindest geplant haben und
- ob die geplante Änderung die Errichtung bzw. den wirtschaftlichen Betrieb dieser Anlagen verhindert, einschränkt oder gefährdet.

Hieraus mögen im Einzelfall unter dem Gesichtspunkt des Schutzes des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes (Art. 14 Abs. 1 GG) Abwehrrechte oder im Falle vergeblicher Planungsaufwendungen Entschädigungsansprüche hergeleitet werden können. Diese Aspekte sind vom Land als Inhaber der Planungskompetenz bei Änderungen der Abfallwirtschaftsplanung in die Abwägung einzubeziehen; insoweit sind dem Umweltministerium nach Einschätzung des Landesrechnungshofes bei Aufstellung des Abfallwirtschaftsplans Versäumnisse vorzuhalten (s. nachstehend Nr. 7.2.6).

Der Landesrechnungshof ist jedoch nicht der Auffassung, daß im Falle der verbindlichen Ausweisung von Standorten, ggf. für bestimmte Entsorgungstechnologien und Einzugsbereiche, im Abfallwirtschaftsplan bei dessen Änderung aus dem Gesichtspunkt des Selbstverwaltungsrechtes ein „Veto-Recht“ der betroffenen Kommunen bzw. Entsorgungsträger - also ein teilweiser Übergang der Planungsverantwortung auf die kommunalen Körperschaften - begründet ist. Die Planungskompetenz steht hinsichtlich der Erstellung und der Änderung von Abfallwirtschaftsplänen ausschließlich dem Land zu.

### **7.2.5.3 Ergebnis**

Im Ergebnis spricht vieles dafür, daß das Umweltministerium den durch § 29 KrW-/AbfG eröffneten Gestaltungsspielraum des Plangebers aufgrund einer übermäßig extensiven Auslegung der Selbstverwaltungsgarantie nicht genutzt hat. Der Verzicht auf eine im Sinne von § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG verbindliche Ausweisung von Standorten – ggf. in Verbindung mit bestimmten Entsorgungstechnologien – und die Festlegung von Einzugsbereichen im AWPL dürfte somit auch auf einer rechtlich nicht gebotenen Selbstbeschränkung beruhen. Auch in dieser Hinsicht liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein Abwägungsmangel in Form der Überbetonung der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung zu Lasten des gesetzlichen Gestaltungsspielraumes des Landes (Abwägungsfehleinschätzung bzw. Disproportionalität) vor.

Aus Sicht des Landesrechnungshofes ist der Verzicht des Umweltministeriums auf

bindende Standortausweisungen für Abfallbehandlungsanlagen und entsprechende Einzugsbereiche mit dem Hinweis auf eine zukünftige TASI-Novelle auch in der Sache nicht überzeugend zu begründen. Nach den Erkenntnissen des Landesrechnungshofes ist keineswegs gesichert, ob es zu einer Änderung der TASI und zu einer Gleichstellung der mechanisch-biologischen Anlagen mit der thermischen Abfallbehandlung kommen wird. In Anbetracht der technischen Unausgereiftheit der mechanisch-biologischen Anlagen ist zumindest der Zeitpunkt der Änderung nicht absehbar. Unbestritten können über die Einzelheiten einer etwaigen TASI-Novellierung derzeit ohnehin keine Aussagen getroffen werden (s. vorstehend Nr. 3.3.1).

Im Ergebnis will das Umweltministerium die rechtlichen Spielräume des § 29 KrW-/AbfG nicht nutzen, weil es zu einem noch nicht bekannten Zeitpunkt möglicherweise zu einer im einzelnen nicht vorhersehbaren Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten bei der Abfallbeseitigung bzw. -vorbehandlung kommen wird. Das Umweltministerium übersieht hierbei, daß der Plangeber in allen Bereichen staatlichen Handelns eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Zukunft nicht ausschließen kann. Diese Unwägbarkeit darf freilich nicht zum Anlaß genommen werden, den gesetzlichen Auftrag zur Aufstellung von Plänen nicht oder nur eingeschränkt auszuführen. Der Hinweis auf Art. 28 Abs. 2 GG enthebt die Landesregierung nicht ihrer Planungsaufgabe.

Der Landesrechnungshof schließt nicht aus, daß das Umweltministerium im Grundsatz die vorstehend dargelegte Einschätzung des Landesrechnungshofes teilt. Dies würde erklären, warum das Umweltministerium die Verordnung über den Abfallentsorgungsplan vom 27. März 1996 aufzuheben beabsichtigt, ohne daß hierzu das Einverständnis derjenigen entsorgungspflichtigen Körperschaften eingeholt worden wäre, die in Ausführung der verbindlichen Regelungen des § 4 Abs. 2 und 3 bzw. des § 3 dieser Verordnung Aufwendungen für die Planung und/oder den Bau von thermischen Abfallbeseitigungsanlagen oder Deponien getätigt haben.

#### **7.2.6 Auswirkungen des Abfallwirtschaftsplans auf Planungen der Zweckverbände und kommunalen Unternehmen für Abfallbeseitigungsanlagen**

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind auch die Auswirkungen des AWPL auf die Realisierung bereits laufender Planungen für Abfallbeseitigungsanlagen nicht in die Abwägung einbezogen worden. Der Entwurf des Abfallwirtschaftsplanes ist auch aus diesem Grunde mit einem Rechtsmangel behaftet. Im Einzelnen:

1. Mit der vorgesehenen Aufhebung der Verordnung über den Abfallentsorgungsplan vom 27. März 1996 durch § 2 AWPLVO M-V würden bisher bestehende Andienungspflichten entfallen. Der Landesrechnungshof muß davon ausgehen, daß Zweckverbände und kommunale Unternehmen bei dieser Sach- und Rechtslage in der Planung befindliche Anlagen zur Vorbehandlung von Siedlungsabfällen wegen der vorstehend unter Nrn. 6.1.1 und 6.1.2 dargestellten wirtschaftlichen Risiken möglicherweise nicht mehr realisieren könnten. Daran anschließend ist die Frage aufzuwerfen, in welcher Größenordnung für den Fall des Inkrafttretens des Abfallwirtschaftsplans vergebliche Planungskosten angefallen wären und inwieweit entsprechende Erstattungsansprüche gegen das Land bestünden.
2. Im Rahmen des Abwägungsgebotes sind auch die voraussichtlichen Auswirkungen der Abfallwirtschaftsplanung auf die Vorhaben zum Bau von Abfallbeseitigungsanlagen zu ermitteln, darzustellen und zu bewerten. Dies folgt zunächst aus der Überlegung, daß die Ermittlung und Darstellung des Bedarfs an Abfallbeseitigungsanlagen ebenso wie die Standortplanung für den Abfallwirtschaftsplan gesetzlich vorgeschrieben ist (§ 29 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2, Satz 3 Nr. 2 KrW-/AbfG). Zudem ist die Planung – nicht die Planfeststellung – von Abfallbeseitigungsanlagen durch kreisfreie Städte, Landkreise und ihre Zweckverbände Konsequenz der Verpflichtung zur Verwertung und Beseitigung der Siedlungsabfälle (§ 15 KrW-/AbfG). Die Abfallwirtschaftsplanung als überörtliche Fachplanung hat diese Planungsbefugnis bzw. -verpflichtung und die hieraus hervorgegangenen Planungen zu berücksichtigen, wie auch das Umweltministerium erkennt (vgl. S. 87 des AWPL), ohne seiner eigenen Forderung nachzukommen.
3. Der AWPL läßt nicht erkennen, daß die Auswirkungen der Abfallwirtschaftsplanung auf konkrete Vorhaben bzw. Planungen von Abfallbeseitigungsanlagen ermittelt, bewertet und ggf. mit anderen Belangen abgewogen worden sind. Bislang liegt lediglich eine in den AWPL nicht eingearbeitete Stellungnahme des Um-

weltministeriums zu der in der Verbandsanhörung erhobenen Forderung von Kommunen nach einer Beteiligung des Landes an den Kosten verlorener Planungen vor. Das Umweltministerium führt unter anderem aus:

*Die gesunkenen Abfallmengen haben bei den Kommunen zur Aufgabe von Deponieplanungen geführt, deren Kosten die kommunalen Haushalte belasten. Einerseits wird ein Bekenntnis des Landes zur Beteiligung an den Kosten erwartet ... .*

**Bewertung:**

*Eine Verantwortung des Landes für bzw. Beteiligung des Landes an den verlorenen Planungskosten infolge des AWP ist nicht gegeben. Eine Unterstützung der Kommunen in der Sache ist allerdings zu empfehlen. Das wurde mit der Aufnahme von Deponieplanungen als Reservestandorte in den AWP zum Teil erreicht.*

Der Landesrechnungshof entnimmt dieser Stellungnahme zunächst, daß das Umweltministerium das Problem der Aufgabe von Planungen für Abfallbeseitigungsanlagen allein in den Zusammenhang mit gesunkenen Abfallmengen stellt. Es erkennt, daß die vorgesehene Abfallwirtschaftsplanung aufgrund der Aufhebung bislang bestehender Einzugsbereiche und des Verzichts auf neue, vergleichbare Regelungen Folgen für zum Teil bereits weit vorangeschrittene Planungen haben könnte. Der Frage, ob entsprechende Auswirkungen der Abfallwirtschaftsplanung Ansprüche der Zweckverbände bzw. Kommunen begründen könnten, wird – insoweit konsequent – nicht nachgegangen.

Darüber hinaus ergibt sich aus der Stellungnahme, daß das Umweltministerium ausschließlich das Scheitern von Deponieplanungen in seine Erwägungen einbezieht, nicht aber Vorhaben wie den Bau von Müllverbrennungsanlagen mit vorgeschalteter mechanisch-biologischer Behandlung.

Ergänzend wäre anzumerken, daß die vom Umweltministerium vorgesehene Aufnahme von Deponieplanungen in den AWPL (vgl. S. 83) als Reservestandorte nichts daran ändern dürfte, daß die bisherigen Planungskosten als vergebliche Aufwendungen ausgebucht werden müssen. Aufgrund der absehbaren und unvermeidlichen Änderung der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen der Planun-

gen muß davon ausgegangen werden, daß die bisherigen Planungsschritte bzw. -ergebnisse nicht verwertbar sein werden, wenn die Reservestandorte nach Ablauf eines längeren Zeitraums – von mindestens 20 Jahren – wider Erwarten aktiviert werden sollten.

4. Zur Höhe der möglicherweise anfallenden vergeblichen Planungskosten ist nach gegenwärtigem Kenntnisstand auszuführen, daß bei der EVG in der Hansestadt Rostock Kosten von über 10 Mio. DM für eine Müllverbrennungsanlage mit vorgeschalteter mechanisch-biologischer Behandlungsstufe entstanden sind. Darin sind etwa 4 Mio. DM Fördermittel des Landes enthalten.

### **7.3 Anfechtbarkeit der Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes**

Gegen die vorgesehene AWPLVO M-V über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes Mecklenburg-Vorpommern ist die Normenkontrolle bei dem Oberverwaltungsgericht Greifswald eröffnet. Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes wäre ein entsprechender Antrag der entsorgungspflichtigen kommunalen Körperschaften wegen der vorstehend aufgezeigten rechtlichen Mängel des Abfallwirtschaftsplanes keineswegs chancenlos. Im Einzelnen:

#### **7.3.1 Zulässigkeit der Normenkontrollanträge**

Gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in Verbindung mit § 13 des Gerichtsorganisationsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern entscheidet das Oberverwaltungsgericht auf Antrag über die Gültigkeit von Rechtsvorschriften, die im Rang unter den Landesgesetzen stehen. Die geplante Landesverordnung über die Verbindlichkeit des Abfallwirtschaftsplanes erfüllt diese Voraussetzungen. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung unterliegen Abfallbeseitigungspläne nach § 6 Abfallgesetz a. F. der Normenkontrolle, wenn sie durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt worden sind und damit selbst die Qualität einer durch Verordnung getroffenen rechtlichen Regelung erhalten haben (vgl. BVerwGE 81, 121 (131)).

Diese Grundsätze finden auch auf das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht und damit auf Abfallwirtschaftspläne gem. § 29 Abs. 1 KrW-/AbfG Anwendung, soweit diese Pläne in Form einer Verordnung gem. § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG für verbindlich erklärt worden sind (vgl. Kunig/Paetow/Versteyl, § 29 KrW-/AbfG, Rz. 88).

Die Befugnis, einen Normenkontrollantrag zu stellen, macht § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO davon abhängig, daß der Antragsteller die mögliche Verletzung eigener Rechte geltend machen kann. Diese Voraussetzung dürfte nach Einschätzung des Landesrechnungshofes zumindest bei den für die Siedlungsabfälle beseitigungspflichtigen kommunalen Körperschaften erfüllt sein, für die nach § 1 AWPLVO M-V die Verpflichtung zur Nutzung der Deponien in Mecklenburg-Vorpommern verbindlich vorgeschrieben werden soll.

### **7.3.2 Umfang der Rechtsprüfung**

Im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens würde die AWPLVO M-V vollen Umfangs auf ihre Vereinbarkeit mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz geprüft werden. Würden hierbei rechtliche Mängel festgestellt, so hätte dies grundsätzlich die Feststellung der Ungültigkeit und die Nichtigkeitserklärung durch das Oberverwaltungsgericht zur Folge (§ 47 Absätze 1 und 5 Satz 2 VwGO). Bei Verfahrens- und Formfehlern bestünde zwar die Möglichkeit der Heilung während des Normenkontrollverfahrens. Vorliegend sind Verordnung und Abfallwirtschaftsplan jedoch mit materiellen Rechtsfehlern behaftet (s. vorstehend Nrn. 7.1 und 7.2). Die Abwägungsmängel des AWPL (s. vorstehend Nr. 7.2) schlagen naturgemäß auf die Rechtsverordnung durch, mit der ein Teil der Planausweisungen (in Nr. 1.2.3.7) für verbindlich erklärt wird bzw. werden soll.

## **8. Zusammenfassende Bewertung**

Nach Einschätzung des Landesrechnungshofes ist der AWPL nicht das Ergebnis einer ordnungsgemäßen überörtlichen Fachplanung. Vielmehr hat das Umweltministerium im wesentlichen eine weder zutreffende noch vollständige Zustandsbeschreibung der Abfallwirtschaft in Mecklenburg-Vorpommern abgeliefert. In dieser mehr journalistischen als planerischen und in die Zukunft ausgerichteten Aufgabenwahr-

nehmung liegt nach Auffassung des Landesrechnungshofes ein grundlegender Mangel des AWPL.

Im Ergebnis wird die Landesregierung ihrer gesetzlichen Planungsverantwortung für den Bereich der Abfallwirtschaft nicht gerecht. Sie überläßt weitgehend die überörtliche Fachplanung den entsorgungspflichtigen kreisfreien Städten und Landkreisen. Der Landesrechnungshof sieht im AWPL nicht das Ergebnis planerischer Zurückhaltung – so formuliert es das Umweltministerium –, sondern die Abdankung der überörtlichen Fachplanung.

Planungsziele – wie etwa die Förderung alternativer Techniken zur Vorbehandlung von Siedlungsabfällen – werden in den AWPL als unverbindlicher Katalog des Wünschenswerten hineingenommen. Der Frage, ob unter den gegenwärtigen und zukünftigen technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen eine Chance zur Verwirklichung der Planungsziele besteht, wird nicht oder nur beiläufig und unter Zugrundelegung wenig realistischer Annahmen nachgegangen. Eine weitere Schwäche des AWPL ist, daß nicht konsequent ermittelt wird, welche Konflikte zwischen einzelnen Planungszielen bestehen und welche Konsequenzen ggfs. aus derartigen Zielkonflikten zu ziehen sind.

Dieser nach Überzeugung des Landesrechnungshofes falsche methodische Ansatz des Umweltministeriums resultiert in gravierenden rechtlichen Mängeln. Damit kann der AWPL keine verlässlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Abfallwirtschaft in den nächsten zehn Jahren gewährleisten.

Vom Senat des Landesrechnungshofes beschlossen am 17.12.1999

Tanneberg