

Sitzungsvorlage

Drucksache-Nr.:18-046

Werksausschuss Kreisabfallwirtschaft	am 09.10.2018	öffentlich
Kreistag	am 22.10.2018	öffentlich

Erfassung und Verwertung von Bioabfällen im Landkreis Sigmaringen

Beschlussvorschlag:

1. Der Kreistag fasst den Grundsatzbeschluss, im Landkreis Sigmaringen eine getrennte Biomüllsammlung einzuführen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, die Möglichkeiten einer getrennten Biomüllsammlung einschließlich deren Auswirkungen auf das bestehende Entsorgungssystem zu untersuchen. Nach Vorliegen der Ergebnisse sind diese dem Kreistag zur Entscheidung über die Einführung eines konkreten Sammelsystems vorzulegen.

Sigmaringen, den 14. September 2018

Stefanie Bürkle

Landrätin

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN: ja derzeit nein

genehmigt:

Dr. Obert, Dez. IV

BEGRÜNDUNG:

1. Ausgangslage:

Der Kreistag hat am 13.07.2015 nach mehrjähriger intensiver Beratung und Prüfung im Werksausschuss festgestellt, dass sich aufgrund der im Landkreis Sigmaringen vorhandenen abfallwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus § 11 Abs. 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) keine Verpflichtung des öffentlich-rechtlichen Entsorgers ergibt, die Bioabfälle in seinem Gebiet mit einer zusätzlichen Biotonne getrennt zu sammeln. Begründet wurde diese Entscheidung mit den hohen Kosten einer solchen Sammlung und den damit einhergehenden beträchtlichen Gebührensteigerungen. Außerdem wurde in die Entscheidung mit einbezogen, dass im Restmüll nur sehr geringe Mengen an Biomüll enthalten sind und demzufolge eine getrennte Sammlung nur mit geringen ökologischen Vorteilen verbunden ist. In der Gesamtbewertung ist der Kreistag deshalb zur Auffassung gelangt, dass die Einführung einer Biotonne unverhältnismäßig im Sinne der Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist.

Im Vorfeld zu dieser Entscheidung hatte der Eigenbetrieb Kreisabfallwirtschaft das bifa Umweltinstitut, Augsburg, beauftragt, eine Wertstoffpotentialanalyse des im Landkreis Sigmaringen anfallenden Restabfalls durchzuführen, um u. a. Erkenntnisse über den darin noch vorhandenen Biomüllanteil zu gewinnen. Als Ergebnis dieser Analyse wurde für den Landkreis Sigmaringen ein mittleres Potential von 6,6 kg/Ew/a Bioabfall im Restabfall ermittelt, das bei Einführung einer Biotonne aus dem Restabfall abgeschöpft werden könnte. Diese Untersuchung wurde im Mai 2013 durchgeführt. Das Umweltministerium hat diesen Wert als zu niedrig und nicht repräsentativ eingeschätzt und eingewendet, dass eine weitere Untersuchung des Biomüllanteils im Restabfall außerhalb der Vegetationsperiode in den Wintermonaten erforderlich sei, um eine bessere Aussagekraft zu erhalten.

Das bifa Umweltinstitut wurde deshalb damit beauftragt, eine weitere Analyse in der Zeit Ende Februar/Anfang März 2017 durchzuführen. Diese Analyse hat ergeben, dass im Restmüll eine abschöpfbare Menge von 7-15 Kg/EW/a enthalten ist. Diese Menge ist zwar größer als die im Jahre 2013 festgestellte Menge, liegt aber noch deutlich unter dem Durchschnitt anderer Landkreise.

Der Werksausschuss hat diese Ergebnisse beraten und die Verwaltung beauftragt, diese Mengenentwicklung im Auge zu behalten und nach 2 Jahren eine erneute Sortieranalyse durchzuführen.

Entwicklungen in anderen Kommunen seit Juli 2017:

Landkreis Karlsruhe:

Im Juli 2017 hat das zuständige Regierungspräsidium Karlsruhe dem Landkreis Karlsruhe mit einem Anhörungsentwurf die verwaltungsrechtliche Verpflichtung zur Einführung einer getrennten Biomüllsammlung angedroht. Parallel dazu wurde der Müllverbrennungsanlage in Mannheim ebenfalls im Entwurf eine abfallrechtliche Anordnung zugestellt, die untersagt, gemischte Siedlungsabfälle aus dem Landkreis Karlsruhe anzunehmen. Mit Blick auf die nachdrückliche Haltung des Umweltministeriums zeigt sich der Landkreis Karlsruhe nun dazu bereit, häusliche Bioabfälle getrennt zu erfassen und prüft mögliche Varianten einer getrennten Erfassung. In einer Pressemitteilung des Ministeriums vom 17.07.2017 zu diesem Verfahren in Karlsruhe hat

das Ministerium darauf verwiesen, dass sich in Baden Württemberg neben dem Landkreis Karlsruhe nur noch der Alb-Donau-Kreis und der Landkreis Sigmaringen weigern, eine flächendeckende Bioabfallsammlung einzuführen. Auch gegen diese Kreise seien entsprechende Anordnungen geplant.

Alb-Donau-Kreis:

Der Alb-Donau-Kreis hat im Juli diesen Jahres entschieden, dass eine flächendeckende Biomüllsammlung eingeführt werden soll. Die Umsetzung der getrennten Sammlung erfolgt dort im Rahmen der Rückdelegation der Abfallentsorgung auf den Landkreis im Jahr 2023.

Landkreis Altötting (Bayern):

Die Regierung von Oberbayern hat am 10.10.2017 eine kommunalaufsichtliche Anordnung gegen den Landkreis Altötting mit der Verpflichtung zur Einführung einer getrennten Biomüllsammlung erlassen. Dieses Verfahren ist für unsere Betrachtung insofern interessant, da der Landkreis Altötting - die „Situation Biomüll“ betreffend - vergleichbar mit unserem Landkreis ist.

Landesweite und bundesweite Situation

Nachdem der Alb-Donau-Kreis sich für eine zukünftige getrennte Biomüllsammlung entschieden hat, wurden nach Angaben des Umweltministeriums außer mit dem Landkreis Sigmaringen mit allen anderen Entsorgungsträgern Regelungen zur Umsetzung der Pflicht der getrennten Sammlung von Bioabfällen gefunden. Nach einem Bericht im EUWID vom 20.03.2018 haben von rund 400 Landkreisen und kreisfreien Städte in der Bundesrepublik Deutschland nur noch 26 keine getrennte Bioabfallsammlung eingeführt.

Aktuelle rechtliche Entwicklungen

Am 22.05.2018 hat der Europäische Rat das EU-Kreislaufwirtschaftspaket beschlossen und endgültig auf den Weg gebracht. Damit soll auch die EU-Abfallrahmenrichtlinie und das darin enthaltene Förderungsgebot einer getrennten Bioabfallsammlung strikter gefasst werden. Bioabfälle müssen danach ab dem 01.01.2024 getrennt erfasst werden. Die vorliegenden Regelungen beinhalten keine ausdrücklichen Ausnahmen, so dass diesbezüglich auch mit einer Verschärfung auf nationaler Ebene zu rechnen ist.

2. Sachstand:

Dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft wurden alle relevanten Unterlagen vorgelegt und über die kritische Haltung des Landkreises zur Pflicht eine getrennte Biomüllsammlung einzuführen informiert. Außerdem wurden verschiedene Gespräche geführt. In einem Gespräch am 20.10.2016 zwischen Herrn Umweltminister Franz Untersteller und Frau Landrätin Stefanie Bürkle wurden die Standpunkte in der Sache ausgetauscht. Dabei wurde deutlich, dass das Ministerium eine Sonderstellung des Landkreises Sigmaringen nicht anerkennt und davon ausgeht, dass auch im Landkreis Sigmaringen eine Pflicht zur getrennten Sammlungen von häuslichen Bioabfällen nach dem KrWG besteht. Es wurde dabei auch mitgeteilt, dass das Ministerium in Bezug auf die von dort gesehene Pflicht zur Einführung einer getrennten Biomüllsammlung verwaltungsrechtliche Maßnahmen in Erwägung zieht. In einem Gespräch am 30.11.2017 wurden auf Arbeitsebene mit dem Ministerium die Ergebnisse der o.a. Sortieranalyse aus dem Jahre 2017 erörtert. Auch dieses Gespräch führte zu keinem Konsens in der Sache. In beiden Gesprächen wurde das Umweltministerium gebeten, seine Rechtsauffassung dem Landkreis schriftlich zukommen zu lassen.

Aktuelles Schreiben des Umweltministeriums an das Landratsamt Sigmaringen

Das Umweltministerium hat uns mit Schreiben vom 01.06.2018 erstmalig schriftlich seine fachliche Bewertung zur Pflicht des Landkreises, eine getrennte Sammlung häuslicher Bioabfälle einzuführen, zukommen lassen. Dabei weist das Ministerium darauf hin, dass es sich gezwungen sieht, diese Pflicht jetzt durchzusetzen, falls zeitnah keine Aktivitäten zur Planung und Umsetzung einer separaten Erfassung von Bioabfällen von Seiten des Landkreises ergriffen werden.

Die wesentlichen Punkte des Schreibens können wie folgt zusammengefasst werden:

- Es wird darauf verwiesen, dass bei der Betrachtung der Kosten und damit der Auswirkungen auf die Gebühren auch alternative Systeme (z.B. Bringsysteme) und nicht nur das teuerste System, die flächendeckende Einführung einer Biotonne, zu betrachten sind. Insofern werden vom Ministerium auch alternative Systeme als Lösung anerkannt.
- Nach den Ausführungen des Ministeriums kommt es bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit nicht auf die prozentuale Steigerung der Gebühren, sondern auf die Zumutbarkeit der Gesamtgebühren für die Gebührenschuldner an. Vor allem seien die Gebühren auch im Vergleich mit den Gebühren anderer Kommunen zu betrachten. Ausgehend von den derzeit niedrigen Gebühren im Landkreis Sigmaringen würden die Gebühren im Landkreis Sigmaringen nach Einführung einer getrennten Sammlung von Biomüll den Gebührenrahmen anderer Kommunen sicherlich nicht übersteigen.
- Das Ministerium verweist den „Fall Altötting“ betreffend, auf die Vergleichbarkeit der dortigen Verhältnisse und auf die entsprechende identische Rechtsauffassungen und Begründungen der bayrischen Behörden.
- Das derzeitige Erfassungssystem des Landkreises Sigmaringen stelle auch im Hinblick auf die hochwertige Mitverbrennung der Bioabfälle im MHKW-Ulm keine ordnungsgemäße Verwertung dar, da die Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen nach den Vorgaben des KrWG nicht eingehalten seien.
- Insgesamt betrachtet, sieht das Ministerium keine Sonderstellung des Landkreises Sigmaringen, die einen Verzicht auf die Getrenntsammlung von Bioabfällen begründen könnte.

Frau RA Dr. Vetter (Kanzlei Dolde Mayen & Partner), die in den bisherigen Vorgängen mit involviert war, wurde um eine rechtliche Stellungnahme zu dem Schreiben des UM gebeten. Dabei kommt Frau Dr. Vetter in den wesentlichen Punkten zu folgenden Bewertungen:

- Frau Dr. Vetter teilt die Auffassung des Ministeriums, dass die Kosten einer höherwertigen Verwertung (getrennte Biomüllsammlung und -verwertung) außer Verhältnis stehen müssen, um von der Pflicht zur getrennten Sammlung abzuweichen. Dabei ist nicht nur auf eine Kostenart abzustellen, sondern es sind die Auswirkungen auf den gesamten Gebührenhaushalt zu betrachten.
- In Bezug auf die Beurteilung der den Gebührenzahlern zumutbaren Kosten hat Frau Dr. Vetter eine vom Ministerium abweichende Auffassung. Sie geht davon aus, dass dabei nicht einfach, wie das Ministerium argumentiert, ein Vergleich mit den Gebühren anderer Entsorgungsträger angestellt werden kann. Dieses Vorgehen des Ministeriums ließe sich aus den geltenden Rechtsvorschriften nicht erschließen. Allerdings weist Sie darauf hin, dass das

Bundesumweltministerium in seinem Argumentationspapier „Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen und seine Grenzen“ gerade die Haltung des Ministeriums (Vergleich mit den Gebühren anderer Kommunen) stützt.

- Nach ihrer Auffassung ist bei der Beurteilung der Zumutbarkeit die jeweils individuelle Konstellation des öffentlichen Entsorgungsträgers zu beurteilen. Wobei in die Abwägung die Mehrkosten und die Gebührenmehrbelastung in Bezug auf die ökologischen Vorteile der Maßnahme zu setzen sind. Je größer die ökologischen Vorteile sind, desto eher sind Kostenmehrbelastungen zumutbar.
- Hervorgehoben werden von Frau Dr. Vetter die aktuellen rechtlichen Entwicklungen auf der EU-Ebene. Hier ist durch den am 22.05.2018 verabschiedeten EU-Kreislaufwirtschaftspakt mit einer Verschärfung der Anforderungen zur getrennten Biomüllsammlung zu rechnen.

Nach Einschätzung von Frau Dr. Vetter wird bei einer rechtlichen Auseinandersetzung sowohl die notwendige Betrachtung der Kosten als auch der ökobilanziellen Auswirkungen zu einem umfangreichen Gutachterstreit führen, dessen Ausgang ungewiss ist. Die Darlegungslast der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit einer getrennten Erfassung liegt dabei beim Landkreis als öffentlich-rechtlichem Entsorgungsträger, da sich der Landkreis auf eine Ausnahme nach dem KrWG beruft. Unter der faktischen Ausgangslage, in der die Bundesregierung davon ausgeht, dass die getrennte Sammlung und Verwertung von Bioabfällen in aller Regel wirtschaftlich zumutbar sei (Antwort auf eine Kleine Anfrage im Bundestag) ergeben sich strenge und erhebliche Anforderungen an die Darlegung der Ausnahmevoraussetzungen.

Auf Anfrage der Verwaltung hat sich das Umweltministerium bereit erklärt, das Thema „getrennte Biomüllsammlung“ mit den interessierten Mitgliedern des Kreistages zu diskutieren. Dieser Austausch erfolgte am 23.07.2018 mit Herrn Ministerialrat Martin Kneisel. Herr Kneisel hat dabei deutlich gemacht, dass das Umweltministerium keine Sondersituation des Landkreises Sigmaringen im Hinblick auf die Pflicht zur getrennten Biomüllsammlung anerkennt. Im Wesentlichen hat er sich auf die bereits oben angeführte Punkte aus dem Schreiben des Ministeriums berufen. Es wurde deutlich, dass das Ministerium beabsichtigt, die Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen über verwaltungsrechtliche Maßnahmen durchzusetzen, sofern die Einführung nicht freiwillig erfolgen sollte. Herr Kneisel hat, wie bereits im Schreiben des Ministeriums dargelegt, noch einmal bestätigt, dass der Landkreis in der Wahl des Sammelsystems frei ist.

Bei dem Austausch mit dem Ministerium wurde klar, dass das Umweltministerium verwaltungsrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung dieser Getrenntsammlungspflicht ergreifen wird, falls der Landkreis Sigmaringen sich nicht für die Einführung einer getrennten Biomüllsammlung entscheidet. In einem anschließenden Rechtsstreit müssten dann über umfangreiche Gutachten die verschiedenen in Frage kommenden Sammelsysteme im Hinblick auf die Kosten, Auswirkungen auf das Gebührensystem und die jeweiligen ökologischen Auswirkungen untersucht werden. Außerdem wäre sicherlich ein Rechtsbeistand für die Rechtsverfahren erforderlich. Mit Gutachter- und Anwaltskosten in Höhe von mindestens 100.000 € - 150.000 € wäre erfahrungsgemäß zu rechnen. Eine Einschätzung, wie ein solcher Rechtsstreit letztendlich ausgehen wird, ist nur schwer möglich. Nach Einschätzung der Verwaltung haben sich die Chancen auf einen positiven Ausgang eines solchen Rechtsstreits seit der Entscheidung des Kreistages im Jahre 2015 auf jeden Fall verschlechtert. Zum einen durch die o.a. aktuellen Entwicklungen in der europäischen Rechtsetzung. Zum anderen wird die Zahl der Kommunen ohne getrennte Biomüllsammlung bundes- und landesweit immer weniger, was evtl. auch von den Gerichten in ihre Gesamtbewertung der Unzumutbarkeit einer getrennten Sammlung im Landkreis Sigmaringen mit einbezogen wird.

Sollte sich der Kreistag im Grundsatz dafür aussprechen, eine getrennte Biomüllsammlung einzuführen, müssten ausgehend von unserem Sammelsystem die verschiedenen Möglichkeiten der Sammlung geprüft und bewertet werden. Dabei wären dann Hol- und Bringsysteme oder auch evtl. gemischte Formen in die Prüfung mit einzubeziehen. Aus Sicht der Verwaltung sind bei einer solchen Betrachtung folgende Eckpunkte von besonderer Bedeutung:

- Der Eintrag von Kunststoffabfällen in die Umwelt, insbesondere von „Mikroplastik“, wird vermehrt als Problem in der Umweltpolitik gesehen. Störstoffe in Biomüllsammlungen, insbesondere auch Kunststoffabfälle, müssen aufwendig heraussortiert werden oder gelangen tatsächlich über die vorgesehenen Verwertungsstufen (Vergärung, Kompostierung) in der Umwelt. Auch ist bei einem hohen Schadstoffanteil mit erhöhten Kosten für die Verwertung zu rechnen. Bei Einführung einer getrennten Biomüllsammlung sollte die Qualität der erfassten Bioabfälle deshalb hoch sein. Die Störstoff-Problematik muss bei allen möglichen Sammelsystemen mit betrachtet werden.
- Im Landkreis Sigmaringen hat sich über die getroffenen abfallwirtschaftlichen Maßnahmen ein stabiles und in sich abgestimmtes Sammelsystem entwickelt. Hinzuweisen ist dabei insbesondere auf das etablierte Grüngutsammelsystem mit der hochwertigen Verwertung (Qualitätskompost aus dem saftenden Anteil und Hackschnitzel aus dem holzigen Anteil). Dieses bestehende hochwertige Grüngutsystem gilt es schützen. Mengenverschiebungen vom vorhandenen Grüngutsystem in eine Biomüllsammlung sind vor allem abhängig von der Ausgestaltung einer Biomüllsammlung und sind zu verhindern. Eine weitere Besonderheit unseres Abfallsystems ist die mengenabhängige Gebühr bei der Hausmüllsammlung. Für den Fall, dass ein Holsystem für die Biomüllsammlung eingeführt werden sollte, müsste das Gebührengelage Biomüll/Restmüll insbesondere auch im Hinblick auf Störstoffanteil und Mengenverschiebungen intensiv betrachtet und bewertet werden.
- Die Art des Sammelsystems bestimmt im Wesentlichen die Kosten für eine getrennte Biomüllsammlung. Dabei sind die anfallenden Kosten vollumfänglich (Sammlung, Transport, Umschlag, Verwertung) zu betrachten und auch auftretende Mengenverlagerungen und damit einhergehende Kostenverschiebungen darzustellen.

Für die Prüfung der verschiedenen Varianten und die jeweiligen Beratungen in den Gremien ist von einem Zeithorizont von mindestens einem Jahr und für die Ausschreibungen und die Umsetzung von einem weiteren Jahr auszugehen. Die Einführung einer getrennten Sammlung könnte deshalb frühestens 2 Jahre nach der Grundsatzentscheidung des Kreistages erfolgen.

3. Stellungnahme der Werkleitung:

Im Hinblick auf die dargelegte geänderte Sachlage besteht aus Sicht der Werkleitung die Notwendigkeit, die Angelegenheit im Kreistag neu zu beraten und zu entscheiden. Aufgrund der geänderten Sach- und Rechtslage ist davon auszugehen, dass der positive Ausgang eines Rechtsstreits für den Landkreis mehr als unsicher einzustufen ist. Auch unter dem Gesichtspunkt, dass dem Landkreis derzeit (noch) alle möglichen Varianten einer getrennten Biomüllsammlung offen stehen, schlägt die Verwaltung vor, den Grundsatzbeschluss zur Einführung einer getrennten Biomüllsammlung zu fassen, um sich dann im weiteren Verlauf mit der Einführung eines, den besonderen Rahmenbedingungen des Landkreises, angepassten Erfassungssystem zu befassen.

Dr. Michael Wortmann
Eigenbetrieb Kreisabfallwirtschaft

Dr. Bernhard Obert
Dezernat IV Bau und Umwelt