

Regionalisierung der Abfallwirtschaft in der Region Hannover

Priebs, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Priebs, A. (2011). Regionalisierung der Abfallwirtschaft in der Region Hannover. In H.-P. Tietz, & T. Hühner (Hrsg.), *Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung: Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme* (S. 218-229). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-280387>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Axel Priebes

Regionalisierung der Abfallwirtschaft in der Region Hannover

S. 218 bis 229

Aus:

Hans-Peter Tietz, Tanja Hühner (Hrsg.)

Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung

Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 235

Hannover 2011

Regionalisierung der Abfallwirtschaft in der Region Hannover

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Öffentliche Abfallwirtschaft im Großraum Hannover vor der Regionalisierung
 - 2.1 Abfallpolitik im Landkreis Hannover vor der Regionalisierung der Abfallwirtschaft
 - 2.2 Abfallpolitik in der Landeshauptstadt Hannover vor der Regionalisierung der Abfallwirtschaft
 - 2.3 Gegenüberstellung der abfallpolitischen Positionen in Kernstadt und Umland vor der Regionalisierung der Abfallwirtschaft
- 3 Diskussion und Festlegung einer regionalen Abfallpolitik in den Jahren 2002/2003
- 4 Politische und betriebliche Prämissen der Regionalisierung des Abfallwirtschaftsbetriebes
- 5 Start des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (aha)
- 6 Altpapier als Wertstoff
- 7 Zusammenfassende Bewertung und Ausblick

1 Einleitung

Die Region Hannover ist eine neuartige stadtreionale Institution, die am 1. November 2001 ihre Arbeit aufgenommen hat. Sie ist Gebietskörperschaft und Gemeindeverband und hat die Rechtsnachfolge sowohl für den Landkreis Hannover als auch für den Kommunalverband Großraum Hannover angetreten. Neben den Aufgaben dieser beiden Institutionen hat die Region auch eine Reihe von Aufgaben übernommen, die bis dahin von der Landeshauptstadt Hannover und der Bezirksregierung Hannover wahrgenommen wurden. So bündelt sie heute im Großraum Hannover alle wesentlichen politischen und administrativen Zuständigkeiten auf stadtreionaler Ebene.¹

Eine einheitliche Abfallpolitik für den gesamten Großraum Hannover, d. h. Kernstadt und Umland, war eine der entscheidenden Erwartungen, die an die Bildung der Region Hannover als neue stadtreionale Gebietskörperschaft gerichtet wurden. Die Abfallpolitik war nämlich eines jener zahlreichen Politikfelder, auf denen es vor der Regionsbildung nicht zu einer gemeinsamen politischen Linie von Kernstadt und Umland gekommen war. In den 1990er Jahren war sogar ein deutliches Auseinanderdriften der abfallpolitischen Grundlinien zu erkennen, das sich in unterschiedlichen Konzepten, Verträgen und Ausbauplanungen ausdrückte. Charakteristisch für die Abgrenzung von Kernstadt und Umland in der Abfallpolitik war auch die zeitweilige Sperrung der Deponien der Landeshauptstadt für die Umlandbevölkerung.

¹ Vgl. zur Regionsbildung: Priebs, Axel: Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen. In: Die Öffentliche Verwaltung (55) 2002, 144-151.

Für die Neuordnung der Abfallwirtschaft und des Krankenhauswesens enthielt das Regionsgesetz wegen der aufwendigeren Vorbereitung eine zeitliche Sonderregelung. Abweichend vom Zeitpunkt der Regionsbildung sollte in diesen beiden Bereichen die Regionalisierung der Aufgaben und Einrichtungen zu einem zwischen der Landeshauptstadt und der Region zu vereinbarenden Zeitpunkt, spätestens aber am 1. Mai 2003, erfolgen.² Dadurch wurde die Region Hannover ab dem 01.11.2001 zunächst nur öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für das Gebiet des bisherigen Landkreises Hannover, während die Landeshauptstadt Hannover ihre Zuständigkeiten vorerst behielt. Sowohl in der Abfallwirtschaft als auch im Krankenhausbereich ist der tatsächliche Übergang aufgrund von Vereinbarungen zwischen Landeshauptstadt und Region zum 01.01.2003 erfolgt. Im Folgenden sollen die Regionalisierung der Abfallwirtschaft, beginnend mit einem Rückblick auf die diesbezüglichen Diskussionen vor der Regionsbildung, nachgezeichnet und die bisherigen Erfahrungen und Entwicklungen beschrieben und bewertet werden.

2 Öffentliche Abfallwirtschaft im Großraum Hannover vor der Regionalisierung

2.1 Abfallpolitik im Landkreis Hannover vor der Regionalisierung der Abfallwirtschaft

Einleitend ist zur Darstellung der abfallpolitischen Situation im Großraum Hannover vor 2001 in Erinnerung zu rufen, dass die Deponierung bis in die jüngste Vergangenheit die übliche Form des Umgangs mit Abfall war. Auch im Landkreis Hannover gab es zahlreiche größere und kleinere Deponien. Mit den Planungen für die letzte Deponie im Landkreis Hannover war in den 70er Jahren am Standort Wunstorf-Kolenfeld begonnen worden; die Eröffnung erfolgte im Jahr 1988. Wegen der befürchteten Verknappung von Deponieraum wurde aber schon wenig später, Anfang der 90er Jahre, mit einer erneuten Standortsuche für eine weitere Deponie begonnen. Da mit der 1993 in Kraft getretenen TA-Siedlungsabfall Zuordnungswerte für die Ablagerung von Siedlungsabfällen auf Deponien vorgegeben waren, die faktisch eine thermische Behandlung der Abfälle als Regelfall vorgaben, wurde mit der Erstellung des Abfallwirtschaftsprogramms Anfang 1994 in den politischen Gremien des Landkreises Hannover die Entscheidung getroffen, die Restabfälle in der Zukunft vollständig einer thermischen Behandlung zuzuführen. Ursprünglich sollte dies in Kooperation mit den benachbarten Landkreisen Nienburg und Hildesheim geschehen – dieser Ansatz scheiterte aber ebenso wie die sachlich und räumlich eigentlich am ehesten gebotene Kooperation mit der Stadt Hannover.

Um langfristige Entsorgungssicherheit zu schaffen, entschied sich der Landkreis Hannover schließlich ohne Beteiligung anderer Partner dafür, die heizwertreichen Gewerbeabfälle an die Müllverbrennungsanlage Hameln abzugeben, mit der für den Zeitraum 1994 bis 2004 ein Vertrag über 40.000 bis 50.000 Mg/a geschlossen wurde. Wegen der dadurch absehbaren Reduzierung der Restabfallmengen wurde die Suche nach einem neuen Depo- niestandort 1995 eingestellt. Nach einer im Jahr 1996 durchgeführten europaweiten Aus-

² § 85 Abs. 2 des Gesetzes über die Region Hannover vom 5. Juni 2001.

schreibung zur thermischen Restabfallbehandlung kam es am 01.07.1997 zum Abschluss eines weiteren Vertrages, der in einer zeitlichen Staffelung die thermische Verwertung von bis zu 138.000 Mg/a Restabfall in der Anlage der BKB in Buschhaus bei Helmstedt ab dem Jahr 2000 ermöglichte. Mit den beiden Verbrennungsverträgen waren im Landkreis Hannover die Optionen vorhanden, den größten Teil der auf 171.000 bis 176.000 Mg/a (im Jahr 2005) geschätzten Restabfallmengen thermisch behandeln zu lassen.

2.2 Abfallpolitik in der Landeshauptstadt Hannover vor der Regionalisierung der Abfallwirtschaft

Ein anderer Weg wurde in der Landeshauptstadt Hannover im Jahr 1995 mit dem Beschluss des Rates über das Abfallbehandlungskonzept für die Landeshauptstadt Hannover eingeschlagen, mit dem der Bau eines Abfallbehandlungszentrums (ABZ) mit den Bausteinen

- Bioabfall-Kompostwerk (BAK),
- mechanische Aufbereitungsanlage (MA) und
- biologische Aufbereitungsanlage (BA)

für Restabfälle auf den Weg gebracht wurde. Nach diesem Konzept sollte der gesamte in der Landeshauptstadt anfallende Restabfall in der MA vorbehandelt werden. Die damals für das Jahr 2005 prognostizierte Restabfallmenge von ca. 295.000 Mg/a sollte in zwei etwa gleich große Teilströme aufgeteilt werden, nämlich in eine biologisch abbaubare Feinfraktion und in eine heizwertreiche Grobfraktion. Die Feinfraktion sollte zusammen mit Klärschlamm der Stadtentwässerung in der BA biologisch behandelt werden und anschließend deponiert werden. Die Entscheidung über den Umgang mit der Grobfraktion wurde zunächst bis zum Jahr 1999 zurückgestellt.

Da sich bis 1999 die Rechtslage nicht wesentlich geändert hatte, beschloss der Rat, die Grobfraktion vom 01.06.2005 an zu verbrennen. Als Ergebnis einer im Sommer 1999 durchgeführten europaweiten Ausschreibung erhielt die TRABA-Germania GmbH den Zuschlag für den Bau einer thermischen Restabfallbehandlungsanlage. Dieses Unternehmen wollte Mitte der 90er Jahre die Anlage eigentlich an einem Standort im Stadtteil Misburg errichten. Wegen der erheblichen gewerblichen Vorbelastung dieses Standortes veranlasste die Politik der Landeshauptstadt jedoch eine Standortverlagerung des Vorhabens in den Stadtteil Lahe, wo neben der traditionellen Mülldeponie das erwähnte moderne Abfallbehandlungszentrum der Stadt im Entstehen war. Für diesen Standort wurde das Zulassungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz durchgeführt. Die Verbrennungsanlage wurde zwar in Erbpacht auf dem städtischen Gelände des ABZ errichtet, befindet sich jedoch ausschließlich in privater Trägerschaft.

Für den Bau des Abfallbehandlungszentrums (ABZ) Lahe wurde 1998 die ABZ Hannover GmbH im 100%igen Besitz der Landeshauptstadt gebildet. Die MA wurde nach europaweiter Ausschreibung im September 2000 in Betrieb genommen. Auch für die geplante BA wurde eine Ausschreibung durchgeführt, die Ende 1999 zum Beschluss der Auftragsvergabe an die Firma Babcock-Borsig-Power-Environment führte. Der Auftrag für

diese Anlage mit einer Größenordnung von 100.000 Mg/a Durchsatz³ bei einem Investitionsvolumen von ca. 24 Mio. € wurde im Januar 2000 erteilt. Durch die Änderungen im Rahmen der 30. BImSchV ergab sich in den Jahren 2001 und 2002 ein notwendiges Nachtragsvolumen von ca. 8,5 Mio. € für diese Anlage.

2.3 Gegenüberstellung der abfallpolitischen Positionen in Kernstadt und Umland vor der Regionalisierung der Abfallwirtschaft

Die politischen Entwicklungen in Landeshauptstadt und Landkreis Hannover konnten im Rahmen dieses Beitrages nur in ihren Grundzügen dargestellt werden. Klar erkennbar war jedoch, dass Kernstadt und Umland im Spektrum der abfallrechtlichen Möglichkeiten deutlich voneinander abweichende abfallpolitische Positionen einnahmen:

- Die Politik der Landeshauptstadt vertrat einmütig die Position, so spät wie möglich und dann in möglichst geringen Mengen zu verbrennen. Hintergrund dieser Position war vor allem das wirtschaftliche Interesse, die nach der damaligen Rechtslage noch vorhandenen Deponiekapazitäten zu nutzen. Das Abfallgesetz von 1993 wurde in der Weise interpretiert, dass ab 2005 nicht die vollständige Verbrennung zwingend geboten wäre, sondern auch eine gesplittete Lösung (je zur Hälfte thermische und biologische Behandlung) möglich wäre.
- Die Politik des Landkreises setzte angesichts der im Verhältnis zur prognostizierten Abfallmenge relativ begrenzten eigenen Deponiekapazitäten schon recht früh mit breiter Mehrheit auf die Verbrennung, wobei diesem Behandlungsweg gegenüber der unbehandelten Deponierung und der biologischen Behandlung ein klarer Vorrang eingeräumt wurde. Daraus resultieren die erwähnten Beschlüsse, schon deutlich vor dem gesetzlich vorgesehenen Zeitpunkt Verträge zur thermischen Behandlung der eigenen Restabfälle zu schließen.

Diese beiden Positionen standen sich in den 90er Jahren sehr ausgeprägt und kompromisslos gegenüber. Damals durchaus mögliche Kooperationen wurden nicht realisiert. Deutlich wurde aus den Darstellungen aber auch, dass zum Zeitpunkt der Regionsbildung mit den vorliegenden Beschlüssen und Verträgen die Wege der Abfallbehandlung sowohl bei der Landeshauptstadt als auch beim Landkreis weitgehend festgelegt waren. Hinzu kommt, dass die Wahl des Standortes Hannover-Lahe für die geplante Verbrennungsanlage der TRABA Germania GmbH zu zusätzlichen Verstimmungen zwischen den regionalen Akteuren geführt hatte. Im damaligen Landkreis und besonders auch in der Nachbargemeinde Isernhagen wurde diese Standortentscheidung als Alleingang der Landeshauptstadt kritisiert und entschieden abgelehnt; die Gemeinde Isernhagen sah eine unmittelbare Betroffenheit ihrer Einwohnerinnen und Einwohner und schlug den Verwaltungsrechtsweg ein, um diese Anlage zu verhindern.

³ Die Genehmigung ermöglicht allerdings eine Maximalauslegung der BA von 150.000 Mg/a.

3 Diskussion und Festlegung einer regionalen Abfallpolitik in den Jahren 2002/2003

Schienen noch Mitte 2002 die getrennten abfallpolitischen Wege in Kernstadt und Umland nach den dargestellten Entscheidungen für die neue Region Hannover fest vorgegeben zu sein, eröffnete sich im zweiten Halbjahr 2002 überraschend doch noch die Möglichkeit zu einer abfallpolitischen Grundsatzdiskussion auf regionaler Ebene. Grund hierfür war der plötzliche Konkurs der für die Errichtung der biologischen Aufbereitungsanlage (BA) ausgewählten Projektfirma Babcock-Borsig-Power-Environment. Damit bestand die Notwendigkeit, aber auch die Chance, das für die Landeshauptstadt Hannover entwickelte abfallpolitische Konzept in einer regionalen Perspektive zu überprüfen und erforderlichenfalls zu korrigieren. Zwischen der Landeshauptstadt und der Region bestand hierbei Einvernehmen, dass die Entscheidung über den künftig einzuschlagenden Weg im zweiten Halbjahr 2002 bei den Gremien der Region und nicht mehr bei der Landeshauptstadt Hannover liegen sollte, obwohl – wie erwähnt – die politische Verantwortung für die gesamte regionale Abfallwirtschaft offiziell erst zum Jahresbeginn 2003 auf die Region Hannover überging.

Die abfallpolitische Grundsatzdiskussion für die Region Hannover wurde im Herbst 2002 mit großer Intensität geführt. Dabei ging es insbesondere um die Frage, ob die im Frühjahr 2001 verschärften gesetzlichen Anforderungen durch eine ausschließlich thermische Behandlung der gesamten Restabfallmengen in der Region Hannover erfüllt werden sollten oder ob eine biologische Behandlungsanlage, wie von der Landeshauptstadt Hannover seinerzeit beschlossen, auch unter den für die Region gültigen Rahmenbedingungen, nicht zuletzt den vorhandenen Deponiekapazitäten, weiterhin zeitgemäß und zukunftsfähig wäre.

Zur Entscheidungsfindung in den politischen Gremien der Region Hannover wurde bei der Arbeitsgemeinschaft Prof. Doedens/Fa. ATUS eine Kurzstudie über künftige Optionen der Restabfallentsorgung in der Region Hannover in Auftrag gegeben.⁴ Diese kam zu dem Ergebnis, dass die Kostenunterschiede zwischen den betrachteten Varianten bei den angenommenen Preisen mit ca. 10% bzw. rd. 5 Mio. €/a zwar relativ gering wären, dass jedoch eine erweiterte mechanisch-biologische Anlage (MBA) die kostengünstigste Variante wäre. In die Kostenberechnung gingen auch die unvermeidlichen Unterhaltungskosten für die vorhandenen Deponiekapazitäten ein, die unabhängig von deren Nutzung anfielen. Bei der Umweltbewertung wurde eine Gleichwertigkeit der möglichen Verfahren festgestellt. Neben dem leichten finanziellen Vorteil gaben die erhöhte Flexibilität und die größere Unabhängigkeit bei der Entsorgung den Ausschlag für die Empfehlung der Gutachter, die bislang verfolgte Konzeption mit einer erweiterten MBA fortzuführen. Ein im November 2002 auf der Basis der Kurzstudie durchgeführtes Expertenhearing bestätigte, dass beide Entsorgungswege grundsätzlich umweltverträglich und kostengünstig darstellbar wären. Allerdings gab es erwartungsgemäß unterschiedliche Interpretationen und Empfehlungen. Während ein Experte des Umweltbundesamtes klar für die thermische Verwertung argumentierte, sprachen sich die Gutachter sowie die eingeladenen Praktiker aus den genannten Gründen für den Bau einer MBA aus.

⁴ Region Hannover, Informationsdrucksache I M 0614/2002.

In der sich anschließenden engagierten abfallpolitischen Diskussion war als erster Erfolg der bevorstehenden Regionalisierung zu verzeichnen, dass die „Frontlinien“ nicht mehr zwischen Repräsentanten der Kernstadt und des Umlandes verliefen, sondern zwischen den Fraktionen der Regionsversammlung. Während die bürgerlichen Oppositionsparteien auf eine vollständige Verbrennung setzten, vertrat die Mehrheitsgruppe eine Ergänzung der bestehenden Verbrennungsverträge um eine MBA in der Trägerschaft des Zweckverbandes. Sie folgte damit der Empfehlung der Gutachter und der Praktiker im Expertenhearing und setzte am 17.12.02 in der Regionsversammlung die Fortsetzung des bereits von der Landeshauptstadt Hannover eingeschlagenen Weges einer kombinierten Lösung durch. Das heißt, dass für die Feinfraktion die biologische Behandlung (mit einer Auslegungsgröße von 120.000 Mg/a) und anschließende Deponierung und für die heizwertreiche Grobfraktion die thermische Verwertung vorgesehen wurde.

Nicht unwesentlich für diese Entscheidung der Mehrheitsgruppe war, dass für die kombinierte Lösung auch die uneingeschränkte Möglichkeit der Deponierung auf der allen fachlichen Anforderungen genügenden Deponie Kolenfeld sprach, wo für die in der MBA vorbehandelten und dadurch mengenmäßig stark reduzierten Abfälle noch die erforderlichen Kapazitäten und sogar Erweiterungsmöglichkeiten bestehen. Wie erwähnt, hatten die Gutachter in ihre Kalkulationen einbezogen, dass bei der Wahl der Verbrennungsvariante durch die nicht ausgenutzte Deponie Kolenfeld erhebliche Kosten für die Gebührenzahler entstehen würden, für die seinerzeit von den Experten keinerlei Kompensationsmöglichkeiten durch Anlieferungen aus anderen Regionen gesehen wurden.

Durch diese Richtungsentscheidung der Regionsversammlung und die schließlich Ende September 2003 erfolgte Vergabe des Bauauftrags wurden die Weichen dafür gestellt, dass der wenig heizwertreiche Teil der Restabfallmengen aus der Region Hannover seit Mitte 2005 überwiegend einer biologischen Behandlung unterzogen wird, während der andere Teil verbrannt wird.⁵ Interessanterweise ergaben sich durch die ausschließliche abfallpolitische Verantwortung der Region weitere Optimierungsmöglichkeiten, nachdem die im Bau befindliche thermische Restabfallbehandlungsanlage in Hannover-Lahe in den BKB-Konzern einbezogen wurde. Damit waren alle Verbrennungsverträge der Region auf einen einzigen Vertragspartner übergegangen, wodurch sich neue Möglichkeiten eröffneten, die Zuführung der Restmüllmengen aus dem großflächigen Regionsgebiet auf die einzelnen BKB-Anlagen zu optimieren und damit Kosten für den Gebührenhaushalt zu reduzieren.

4 Politische und betriebliche Prämissen der Regionalisierung des Abfallwirtschaftsbetriebes

Die Zusammenführung der beiden Abfallbetriebe für Landeshauptstadt und Umland stellte sich als eine der großen organisatorischen Aufgaben infolge der Regionsbildung dar. Dies wird besonders deutlich, wenn die spezifischen Besonderheiten berücksichtigt werden, die bei der Zusammenführung der Betriebe zu berücksichtigen waren:

⁵ Nicht der gesamte Restabfall wird in eine heizwertreiche Fraktion und eine Feinfraktion getrennt. Vielmehr sollen 120.000 Mg/a der BA zugeführt werden. Teile des gemischten Restabfalls gehen weiterhin direkt zur thermischen Behandlung.

- Während der Abfallwirtschaftsbetrieb der Landeshauptstadt mit ca. 1.000 Beschäftigten in der Rechtsform des Eigenbetriebs geführt wurde und unter seinem Dach sowohl die eigentliche Abfallentsorgung als auch Straßenreinigung und Winterdienst wahrgenommen wurden, bediente sich der Landkreis (und anfangs die Region) der zu 100 % in seinem bzw. ihrem Eigentum befindlichen Abfallentsorgungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH mit ca. 430 Beschäftigten. Trotz dieser unterschiedlichen Ausgangsbedingungen sollte der fusionierte Betrieb aufgrund politischer Zusagen, u. a. an den Personalrat der Landeshauptstadt, in einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform geführt werden.
- Obwohl die Abfallwirtschaft mit der Fusion in die ausschließliche Kompetenz der Region überführt werden und der Bereich Straßenreinigung/Winterdienst als ausschließlich gemeindliche Aufgabe in der Zuständigkeit der Stadt verbleiben sollte, sprachen praktische Gründe für einen Erhalt der bis dahin beim Abfallwirtschaftsbetrieb der Landeshauptstadt gegebenen betrieblichen Einheit von Abfallwirtschaft und Straßenreinigung/Winterdienst. Insbesondere sollten durch die gemeinsame Nutzung von Betriebshöfen Synergien realisiert und die Flexibilität erhöht werden.

Unter diesen Prämissen kam für den fusionierten regionalen Betrieb nur die Rechtsform des Zweckverbandes in Frage, in den Region und Landeshauptstadt als Verbandsglieder jeweils unterschiedliche Aufgaben – Abfallwirtschaft einerseits, Straßenreinigung und Winterdienst andererseits – einbrachten. Nachdem die Gründung des Zweckverbandes ab Anfang 2002 zielstrebig vorbereitet wurde, erfolgte die endgültige Beschlussfassung über die Gründung des Zweckverbandes⁶ nach intensiven Diskussionen und mit erheblichen Bedenken in den Reihen der Oppositionsfraktionen, die eine privatrechtliche Organisationsform präferierten, in der Regionsversammlung am 15.10.2002. Formal wurde zwischen Landeshauptstadt und Region ein Gebietsänderungsvertrag⁷ geschlossen, mit dem die gesamte Abfallwirtschaft zum 01.01.2003 auf die Region Hannover überging. Nach einer „juristischen Sekunde“ wurde sie anschließend durch die Region in den neuen Zweckverband „Abfallwirtschaft Region Hannover“ (kurz „aha“) eingebracht, dem die Landeshauptstadt ihrerseits die Aufgabe Straßenreinigung/Winterdienst für ihr Gebiet übertrug.

Die abfallpolitischen Diskussionen und Entscheidungen sind heute der Regionsversammlung und ihren Ausschüssen vorbehalten, weil diese den Vertreter der Region in der Verbandsversammlung des Zweckverbandes mit ihren Beschlüssen zu einem Abstimmungsverhalten in ihrem Sinne anweist.

5 Start des Zweckverbandes Abfallwirtschaft Region Hannover (aha)

Die organisatorische Zusammenführung der Betriebe unter dem Dach des Zweckverbandes verlief erstaunlich reibungslos, was nicht zuletzt auf die konstruktive Haltung der Personalvertretungen und der Beschäftigten der beiden Betriebe zurückzuführen ist. Der neue Betrieb konnte seine Tätigkeit termingerecht zum 01.01.2003 aufnehmen. Die Abfallentsorgungsgesellschaft des früheren Landkreises bzw. seit 2001 der Region Hanno-

⁶ Region Hannover, Beschlussvorlage I B 0488/2002.

⁷ Region Hannover, Beschlussvorlage I B 0495/2002.

ver wird seitdem als Tochtergesellschaft des Zweckverbandes unter dem neuen Namen „Abfallentsorgungsgesellschaft Region Hannover mbH“ fortgeführt. Sie verfügt über kein eigenes Personal, sondern setzt gegen finanzielle Erstattung Personal des Zweckverbandes ein und ist seit 2003 regionsweit in den nicht hoheitlichen Dienstleistungsbereichen der Abfallwirtschaft tätig, so vor allem für die gewerblichen Kunden und das DSD-Geschäft, d. h. die Sammlung der Verpackungsabfälle („gelber Sack“). Auch die „Abfallbehandlungszentrum Hannover GmbH“ wird fortgeführt, wobei deren Anlagen jedoch mittlerweile im Zuge einer steuerlichen Optimierung auf den Zweckverband übertragen worden sind.

Der Jahresbeginn 2003 bedeutete nicht nur den Beginn einer neuen Organisation, sondern war auch mit erheblichen Veränderungen in der Gebühren- und Leistungsstruktur verbunden, weil zeitgleich mit der Zusammenführung der beiden Betriebe neue Abfallgebühren- und Abfallsatzungen vorbereitet werden mussten.⁸ Eine Neuordnung der Abfallgebühren war erforderlich, weil für gleiche Gebährentatbestände auch gleiche Gebühren in der Landeshauptstadt und im ehemaligen Kreisgebiet gelten mussten. Diese Angleichung war unter anderem deswegen nicht einfach, weil die bisherigen Abfuhrsysteme (Tonnenabfuhr im Stadtgebiet, Sackabfuhr im ehemaligen Kreisgebiet) grundsätzlich beibehalten wurden und die Kosten für Großbehälter, Deponiebenutzung, Annahme von Elektrogeräten usw. völlig neu kalkuliert werden mussten. Eine völlige Angleichung der Abfuhrsysteme und die dadurch möglichen weiteren Synergien wurden allerdings nicht realisiert, weil die Sackabfuhr in der Umlandbevölkerung eine hohe Zustimmung und außerdem erhebliche politische Unterstützung erfährt. Deswegen wird weiterhin mit zwei Systemen gearbeitet, wobei allerdings bei Neuanschaffungen solche Fahrzeuge den Vorzug erhalten, die kompatibel für beide Systeme sind. Dadurch wird es künftig technisch grundsätzlich möglich sein, Kundenwünsche für die Nutzung des Restmüllsacks oder der Restmülltonne individuell zu erfüllen. Hierdurch werden langfristig erhebliche betriebliche Vorteile erwartet.

Als erhebliche Hypothek für den neuen Betrieb erwies sich die Tatsache, dass der neue Zweckverband erst einmal finanzielle „Altlasten“ seiner Vorgängerbetriebe abarbeiten musste. So stieß es in der Öffentlichkeit weitgehend auf Unverständnis, dass statt der erwarteten Synergieeffekte zuerst einmal drastische Gebührenerhöhungen zwischen 20 und 30 % angekündigt wurden. Grund hierfür waren unterlassene Gebührenerhöhungen der Vorgängerinstitutionen. Obwohl die Verwaltung des damaligen Landkreises Hannover dem Kreistag schon im Jahr 2000 Gebührenerhöhungen von ca. 10 bis 15 % für die Benutzung der Abfallsäcke (und für einzelne Leistungen sogar noch deutlichere Erhöhungen) vorgeschlagen hatte,⁹ war der Kreistag wegen eines politischen Patts nicht in der Lage gewesen, die Erhöhungen zu beschließen. Als Reaktion hierauf unterließ auch die Landeshauptstadt die eigentlich für das Jahr 2002 fällige Gebührenerhöhung von ca. 17 % im eigenen Bereich. Die Gebührenerhöhungen des Zweckverbandes waren trotz dieser nachvollziehbaren Erklärung mit breiter Kritik der betroffenen Bevölkerungsgruppen verbunden, wobei Fragen wie z. B. die Kostenpflichtigkeit der Entsorgung von Grünschnitt die öffentlichen Diskussionen beherrschten. Hinzu kamen praktische Probleme beim Start

⁸ Region Hannover, Beschlussvorlage I B 0415E/2002.

⁹ Landkreis Hannover, Beschlussvorlage VII 252/2000.

des neuen Betriebs, die aus der Sackabfuhr im Umland resultierten. Hier war es insbesondere der anfangs ausgeschlossene Umtausch der alten Restmüllsäcke, der zu erheblichen Diskussionen und zu Kritik am Betrieb führte.

Erfreulicherweise haben sich die kurz nach der Fusion hochgekochten Diskussionen um die Abfallwirtschaft bald beruhigt. Inzwischen erfährt der Zweckverband von der Bevölkerung eine sehr positive Bewertung. Die Leistungsfähigkeit des regionalen Betriebes zeigt sich immer wieder in überregionalen Benchmarks sowie bei den DSD-Ausschreibungen. Betriebsintern wurden – trotz der in einem anlässlich der Regionalreform abgeschlossenen Tarifvertrag enthaltenen Beschäftigungsgarantie – klare Synergieeffekte erzielt. Auch die politisch einhellig getragene Entscheidung, die zum Jahresende 2004 ausgelaufene Sammeltätigkeit eines privaten Unternehmers in vier Gemeinden der Region (für ca. 120.000 Einwohner) vom Zweckverband – und damit sogar kostengünstiger! – durchführen zu lassen, bestätigt Akzeptanz und Leistungsfähigkeit des Betriebes.

Als „Dissens-Insel“ ist bis in die Gegenwart die erwähnte Grundsatzentscheidung für die mechanisch-biologische Aufbereitungsanlage (MBA) verblieben, die ja 2002 in der Regionsversammlung gegen die Stimmen der Opposition gefällt worden war. Da es sich schon nach kurzer Zeit des Probetriebs zeigte, dass das Herstellerkonsortium nicht in der Lage war, die Anlage ordnungsgemäß zu übergeben, entwickelte sich ein zähes Ringen um die Fertigstellung und einen allen gesetzlichen und vertraglichen Bedingungen entsprechenden Anlagenbetrieb. Ärgerlicherweise mussten schon im Probetrieb wichtige mechanische Verschleißteile mehrfach repariert werden, weswegen die Durchsatzmengen entsprechend reduziert wurden. Neben der ungenügenden Erfüllung der Qualitäts- und Umweltstandards war deutlich mehr Bedienungspersonal als vom Hersteller vorgesehen erforderlich.

Nachdem ein wichtiger Partner des Konsortiums Insolvenz angemeldet hatte, übernahm der Zweckverband am Jahreswechsel 2007/08 den Betrieb und arbeitet seitdem mit eigenem Personal und einbehaltenen Mitteln aus dem Liefervertrag daran, den planungskonformen Zustand herzustellen. Angesichts dieser Probleme muss noch einmal betont werden, dass die Schwachstellen der Anlagen nicht systembedingt sind, d. h. nicht in dem Gärverfahren selbst liegen, sondern materialtechnischer bzw. mechanischer Natur und damit vom Hersteller zu verantworten waren.

Inzwischen hat die Anlage ein gutes Maß an Stabilität bezüglich des Durchsatzes und der Qualität des Endproduktes erreicht. Außerdem hat die Geschäftsführung des Zweckverbandes nach Durchführung einer aufwendigen Sensitivitätsanalyse ein Ertüchtigungsprogramm aufgelegt, das Schritt für Schritt sicherstellt, dass die Anlage die an sie gerichteten Erwartungen erfüllt. In diesem Zusammenhang wird von den Oppositionsparteien auch immer wieder der Verdacht geäußert, dass die von ihnen wenig geschätzte Anlage zur Erhöhung der Abfallbehandlungskosten und damit zur Belastung der Gebührenzahler würde. Dem haben Zweckverband und Region stets auf der Basis von Zahlen aus dem eigenen Controlling widersprochen. Die bisherigen Fortschritte bestätigen die Einschätzung, dass nach Abschluss des Ertüchtigungsprogramms neben größerer betrieblicher Flexibilität und Unabhängigkeit auch der wirtschaftliche Nutzen der gewählten Behandlungsart deutlich wird.

6 Altpapier als Wertstoff

In der ersten Jahreshälfte 2008 wurde in zahlreichen Städten und Regionen eine besondere Form des Kampfes um die öffentliche Daseinsvorsorge geführt: Nachdem die Altpapierpreise deutlich gestiegen waren, versuchten private Altpapierentsorger sich ihren Anteil an dem damals lukrativen Geschäft zu sichern. Viele Abfallbehörden haben wie die Region Hannover reagiert und eine zusätzliche Altpapiersammlung durch Private untersagt, um einer Gefährdung der öffentlichen Entsorgungssysteme vorzubeugen. Hiergegen haben die Privaten bei den Verwaltungsgerichten Rechtsmittel eingelegt und in den vorläufigen Rechtsschutzverfahren Erfolge erzielt, die seitens der öffentlichen Abfallentsorger mit Unverständnis registriert wurden. Sieht man einmal von einem Beschluss des Verwaltungsgerichtes Dresden ab, haben nämlich die (Ober)Verwaltungsgerichte in Hamburg, Lüneburg und Schleswig die Rechtslage im Sinne der Privaten ausgelegt. Sie stützen sich darauf, dass § 13 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen aus privaten Haushaltungen zwar grundsätzlich verpflichtet, diese den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRE) zu überlassen. Allerdings weisen die Gerichte darauf hin, dass dies grundsätzlich nicht für Abfälle gelte, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden, sofern der privaten Sammlung „überwiegende öffentliche Interessen“ nicht entgegenstehen. Der letztgenannte Passus ist in der juristischen und politischen Diskussion ausschlaggebend, weil sich natürlich die Frage stellt, wie diese öffentlichen Interessen definiert werden. Während die Region Hannover und der Zweckverband stets argumentiert haben, dass eine von schwankenden Weltmarktpreisen für Altpapier abhängige Entsorgung ebenso wenig im öffentlichen Interesse sein kann wie steigende Abfallgebühren, weil der ÖRE trotz privater Konkurrenz seiner Entsorgungspflicht in allen Teilen des Regionsgebietes nachkommen muss, haben die zuletzt genannten Gerichte im Rahmen der vorläufigen Rechtsschutzverfahren entschieden, dass die Gebührenstabilität keine Frage des öffentlichen Interesses sei und sie auch nicht die Gefahr sähen, dass die Versorgungssysteme wegen des Wegfallens von Altpapiererlösen zusammenbrechen würden. Vielmehr haben sie unterstrichen, dass dem ÖRE eine Auffangposition auch für den Fall zukommt, dass die Lukrativität des Geschäftes wieder sinkt und die Privaten sich wieder zurückziehen.

Die öffentliche Abfallwirtschaft in der Region Hannover unterhält schon seit langer Zeit ein flächendeckendes Papier-Sammelsystem und hat die Andienungspflicht in der Abfallsatzung verankert. Seit einiger Zeit bietet der Zweckverband zusätzlich zur „normalen“ wöchentlichen Papierabfuhr in Säcken und Containern ohne gesonderte Gebühr Papiertonnen an. Deswegen hat das Angebot der Privaten für die Bürgerinnen und Bürger keinerlei Verbesserungen gebracht. Vielmehr hat die Region argumentiert, dass sich die privaten Entsorger die lukrativen Bereiche der Altpapiersammlung sichern und nur in denjenigen Bereichen tätig werden wollen, in denen es sich rentiert. Damit sind die Gebührenzahler aus Sicht der Region sogar doppelt negativ betroffen: Papiererlöse, die sonst in den Gebührenhaushalt eingehen, fließen nunmehr den privaten Entsorgern zu, während der Zweckverband im Jahr 2008 aus dem Verkauf von 90.000 Tonnen Altpapier, Kartonagen und Papierverpackungen einen Überschuss von 6,5 Millionen Euro erzielen wollte. Diese Summe entspricht genau den zusätzlichen Belastungen des Gebührenhaushaltes durch höhere Mehrwertsteuer, Kraftstoff-, Energie-, Wasser- und Lohnkosten. Aus Sicht

der Region war eine Erhöhung der Abfallgebühren von bis zu 9 Prozent zu befürchten, weil sie die Erlöse wegbrechen sah, während die Vorhaltekosten für die flächendeckende Entsorgung unverändert blieben. Da für die Region Hannover der Kampf um das Altpapier große Bedeutung beim Erhalt der kommunalen Daseinsvorsorge hat, legte sie beim OVG Lüneburg Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hannover ein, die aber abgewiesen wurde.

Im Laufe des Jahres 2008 hat der Kampf um das Altpapier wegen sinkender Papierpreise an Dramatik verloren. Wie von der Region prognostiziert, haben damit zahlreiche private Wettbewerber das Interesse an dieser Dienstleistung verloren. Übrig geblieben ist in der Region Hannover ein großer privater Anbieter, der offenbar aus grundsätzlichen unternehmensstrategischen Gründen heraus sein Angebot aufrechterhält. In der Folgezeit konnte die Region im Wettbewerb mit diesem privaten Anbieter das klar überwiegende Vertrauen der Kunden in der Region Hannover erwerben.

Zusätzlich zum „Sieg auf der Straße“ erhielt die Region kürzlich auch die Bestätigung ihrer Rechtsposition durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18.06.2009,¹⁰ das in einem vergleichbaren Rechtsstreit der Landeshauptstadt Kiel gegen einen privaten Entsorger klar im Sinne des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers entschieden hatte. Dieses Urteil festigt die besondere Rolle der kommunalen Abfallwirtschaft in der Daseinsvorsorge und sorgt für mehr Klarheit bei allen Beteiligten im Bereich der Abfallentsorgung. Vor diesem Hintergrund wird die Region Hannover einen erneuten Anlauf unternehmen, gegenüber dem verbliebenen privaten Betrieb auch juristisch zu obsiegen.

Allerdings ist angesichts der Entspannung am Markt und der erfreulichen Entwicklung in der Rechtsprechung für die kommunalen Betriebe keine Entwarnung angesagt. Vielmehr wird unter dem Begriff „urban mining“ in der Branche intensiv diskutiert, dass der Kampf um die Sekundärrohstoffe angesichts der langfristig klar erkennbaren Verknappung und Preissteigerung am weltweiten Rohstoffmarkt erst begonnen hat. Hierauf bereitet sich auch der Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover intensiv vor.

7 Zusammenfassende Bewertung und Ausblick

Seit dem 01.01.2003 liegt die abfallpolitische Verantwortung in der Region Hannover ausschließlich auf regionaler Ebene bei der Region Hannover bzw. im operativen Bereich beim Zweckverband Abfallwirtschaft Region Hannover. Damit gibt es für das gesamte Regionsgebiet eine Abfallpolitik „aus einem Guss“. Mit der Bildung einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, die für die Abfallwirtschaft der gesamten Region verantwortlich ist, wurde auch politisch bewusst ein anderer Weg eingeschlagen als in anderen Gebietskörperschaften, wo private Großunternehmen die Entsorgung übernehmen bzw. als Gesellschafter in die bislang rein kommunalen Betriebe einsteigen. Allerdings zeigt die Kosten- und Gebührenentwicklung in diesen Städten, dass dabei nicht immer bessere Ergebnisse für die Einwohner erzielt werden als in rein öffentlich-rechtlichen Strukturen. Da die Abfallgebühren der Region im überregionalen Vergleich weiterhin günstig sind, der Service für die Bürgerinnen und Bürger außerordentlich hoch ist und die betrieblichen Strukturen in den

¹⁰ BVerwG 7 C 16.08 v. 18.06.2009.

vergangenen Jahren kontinuierlich optimiert wurden, hat der Betrieb gute Zukunftsaussichten. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der Zweckverband durchaus mit der Privatwirtschaft kooperiert und mehrere mittelständische Betriebe Partner des Zweckverbandes sind; u. a. hat der Zweckverband die Vermarktung des gesammelten Altpapiers ausgeschrieben und den Auftrag anschließend an einen mittelständischen Betrieb aus der Region vergeben.

In der regionalen Politik haben sich die Konstellationen seit der Regionsbildung stark verändert. Die vorher deutlich dominierenden Stadt-Umland-Gegensätze sind heute so gut wie bedeutungslos. In weiten Bereichen der Abfallpolitik gibt es in der Regionsversammlung übereinstimmende Positionen der Fraktionen. Sie stützen den regionalen Betrieb, der sich durch seine Dienstleistungsqualität eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung erarbeitet hat. Da die betrieblichen Vorteile der Fusion im operativen Bereich - etwa bei der Zusammenführung von Betriebsstätten und in der Personal- und Tourenplanung - offensichtlich sind, verfügt er heute über eine starke Position.

Es ist zu erwarten, dass die Abfallwirtschaft nicht nur in der Region Hannover auch künftig ein politisch spannendes Thema bleiben wird. In den kommenden Jahren sind vor allem auf europäischer Ebene weitere Diskussionen um den insbesondere von der Bundesrepublik Deutschland, aber auch von einigen Nachbarländern besonders betonten Begriff der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erwarten. Auch die Überlassungspflicht des Hausmülls dürfte von interessierter privater Seite immer wieder Ziel von Änderungsbemühungen des europäischen Rechts sein, wobei die Zustände in einigen osteuropäischen Ländern, in denen sich private Entsorger alleine den Markt aufteilen, durchaus bedenklich stimmen sollten. Weitere Herausforderungen ergeben sich – über das Altpapier hinaus - durch die Nachfrage nach Sekundärrohstoffen, deren Sammlung für Private wieder lukrativ wird und deren Bedeutung weiter steigen wird.