

WERNER KÖHL

Technische, methodische und politische Probleme bei der Standortsuche für Abfallverwertungsanlagen

Kurzfassung

In vielen Regionen der Bundesrepublik Deutschland ist vom Abfallnotstand die Rede. Damit wird der Mangel an betriebsbereiten Deponien für Abfälle aus Haushaltungen (Hausmüll) und für Sonderabfälle sowie an Standorten für höherwertige Abfallverwertungsanlagen einschließlich Restedeponie umschrieben. Die fachliche Vorbereitung, die planerische Ausweisung wie die rechtliche Absicherung neuer Standorte erfordern erhebliche Zeiträume und gleichen im Hinblick auf die Erfolgsaussichten einem Roulettspiel (Cordes, S. 24). Die Landes- und Regionalplanung muß sich nun die Frage stellen, welchen Anteil sie an diesem Zustand hat, ob ihr die erforderlichen Methoden und Fachkräfte fehlen und ob eventuell die Handhabung von Entscheidungsverfahren und -methoden sowie die Zuständigkeitsregelung für die Abfallwirtschaft effektive, technisch wie politisch und rechtlich tragfähige Lösungen bislang verhindern. In diesem Fall würde sich eine schnelle Änderung empfehlen, denn Standortentscheidungen für Abfallverwertungsanlagen und Deponien aller Art werden in der Landesplanung der nächsten Jahrzehnte zur Regelaufgabe gehören: Selbst bei optimaler Abfallwirtschaft sind in der Bundesrepublik neben den Standorten für die Abfallbehandlung noch Deponien für jährlich 150 Mio. t erforderlich (Cordes, S. 24).

Der Beitrag befaßt sich, ausgehend vom Hintergrund der öffentlichen Diskussion, mit der Standortrelevanz der Abfalltechnologie, der problemgerechten Standortplanung, den politischen Dimensionen der Standortsuche und leitet daraus methodische und rechtliche Konsequenzen ab. Ihm liegen Erfahrungen mit mehreren Standortentscheidungsverfahren in Baden-Württemberg und Bayern auf Gutachter- und Entscheidungsebene zugrunde.

1. Einführung in die Problematik

In der Berichterstattung der Tagespresse, die nicht nur die öffentliche Meinung wiedergibt, sondern auch beeinflusst, hat das Thema "Müll" das Thema "High-Tech" verdrängt. Was zuvor allenfalls Thema für Fachzeitschriften war, ist plötzlich Gegenstand politischer Erörterungen. Bürgerinitiativen (s. Weißbuch) machen sich in Sachen Abfall sachkundig wie kaum zu einem anderen Thema. Landesparlamente, Regionalverbände, Kreistage und Stadträte reisen in der Bundesrepublik und in Europa umher, um sich auf diesem Spezialgebiet

Kenntnisse anzueignen. Dabei ist es höchst zweifelhaft, ob bei dieser Art von "Mülltourismus" wesentliches für die Entscheidungssicherheit herauskommt, denn regelmäßig gelangen Standortentscheidungen vor oder nach Planfeststellungsverfahren vor die Verwaltungsgerichte. Es liegt nahe, hierfür auch politische und fachliche Fehler verantwortlich zu machen.

Gegenstand der öffentlichen Erörterung sind die Abfalltechnologie, die Standortplanung und Betriebsprobleme. Bei den zur Entscheidung aufgerufenen Stadt- und Kreisräten herrscht eine große Unsicherheit über die zu wählende Technik, denn es existiert eine große Auswahl von denkbar richtigen Konzepten. Es ist angesichts des hoheitlichen Charakters der Abfallwirtschaft erstaunlich, daß es nicht wenige technisch abgesicherte Verfahren der Abfallwirtschaft gibt, die bundeseinheitlich gehandhabt werden. Anders wäre dies, wenn es sich um einen Wettbewerb von Unternehmen auf dem freien Markt handeln würde: Hier wäre jeder für sein Konzept, auch wirtschaftlich, verantwortlich und Vielfalt eher nützlich als schädlich. In der Abfallkleinstaaterei der Bundesrepublik gebärden sich aber die Städte und Landkreise wie Unternehmer in einem wirtschaftlichen Wettbewerb, obwohl sie sämtliche wirtschaftlichen Fehlentscheidungen über Gebühren abwälzen können und höchstens politisch wegen ungeschickter Standortwahl zur Verantwortung gezogen werden. Sinnvoll und der Zuständigkeit entsprechend wäre allenfalls eine Konkurrenz um die niedrigsten Gebühren, zu denen die Abfalltechnik nur einen Teil beiträgt.

Standortentscheidungen werden wegen der Auswirkungen des Betriebs der Abfallverwertungsanlagen kritisiert. Dies ist auch ein Akzeptanzproblem der Kategorien "Akzeptanz als Nachbar" (man wird z.B. einer Sondermülldeponie "ungefragt" ausgesetzt) und "Symbolakzeptanz" (symbolisches Attribut Umweltverschmutzung) (Renn). Es geht im Grunde weder um den Flächenbedarf, noch um die Baumasse, die beide bei der Ansiedlung eines gleichdimensionierten Betriebes unproblematisch wären, sondern um die Emissionen als indirekter Flächeninanspruchnahme (Flächenansprüche, S. 98 ff.), die hauptsächlich über die Luft oder das Wasser verbreitet werden (Abgase, Lärm, Einträge, Unfallfolgen). Dabei werden häufig Standorte vorgeschlagen, die bisher als Standorte für technische Anlagen gar nicht im Gespräch waren. Es ist nicht verwunderlich, wenn die Bürger etwas kritischer nach den Entscheidungsgründen fragen.

Betriebsprobleme, wie erhöhtes Verkehrsaufkommen oder Geruchsprobleme bei austauscharmen Wetterlagen und Stillständen, sind die dritte Problemgruppe. Hinzuzurechnen wären auch die im Vorfeld nur selten ganz offengelegten notwendigen Gebührenerhöhungen bei höherwertigen Abfallwirtschaftskonzepten. Da höhere Auslastung aber zu wirtschaftlicherem Betrieb führt, sind Kapazitätsdiskussionen unvermeidlich, d.h., es wird bei jeder Standort- und Anlagenentscheidung nach eventuell die Wirtschaftlichkeit verbessernden Zusatzmengen Ausschau gehalten, obwohl jeweils beteuert wird, daß dies nur dem Ausfallverbund diene. Es ist bereits vergessen, daß vor noch nicht so langer Zeit der kommunalpolitische Ehrgeiz wegen fehlender regionaler Abstimmung einen Bäderbauboom hervorbrachte, der nun zu einer Vielzahl unausgelasteter Bäder geführt hat: Steht uns dies auch bei den Abfallbehandlungsanlagen bevor?

2. Standortrelevanz der Abfalltechnologie

Die Abfallentstehung wird vom Statistischen Bundesamt nach Abfallerzeugern und Abfallarten, die Abfallbehandlung in öffentlichen und privaten Unternehmen und weiter nach Abfallarten und Anlagenarten unterteilt (s. IzR 1/2, 1987, S. 18). Abfallentstehung und Abfallbehandlung sind über Umwelt- und Kostenbelastung verbunden. Zu den Abfallerzeugern gehören z.B. private Haushalte, Kleingewerbe, Dienstleistungen, produzierendes Gewerbe, Krankenhäuser, Straßenreinigung, Kläranlagen und Anstalts Haushalte; bereits hier kann, z.B. durch Vorsortierung, die Abfallbehandlung beginnen. Abfallarten sind z.B. Hausmüll, Sperrmüll, Bauschutt und Bauaushub, Klärschlamm, Gießereisand, Reifen, Krankenhausabfall, Sonderabfall u.a. Bodenaushub kann bei vielen Bodenarten durch planerische Maßnahmen, wie Festsetzung einer neuen Geländehöhe im Bebauungsplan, von Deponien ferngehalten werden (Köhl 1983, S. 112). Nicht alle Stufen bzw. Teile der Abfallbehandlung (s. Gutachten Stuttgart; *Willing*) erfordern Anlagen, die landesplanerisch oder bauleitplanerisch ausgewiesen werden müssen; sie sind als Einrichtungen bzw. Zubehör problemlos in Haushalten und Betrieben unterzubringen. Die derzeitigen Einrichtungen und Anlagen zeigt die Abbildung 1.

Einzelne Anlagen der Abbildung 1 dienen nur der Teilbehandlung der Abfälle. Daher sind auch die benötigten Flächen für die Abfallbehandlung unterschiedlich groß. An die Standorte werden deshalb je nach Müllfraktion (z.B. wegen der Emissionen), Müllmenge (z.B. wegen des Verkehrsaufkommens) und Behandlungskonzept (z.B. wegen des Schutzes von Boden, Wasser und Luft), unterschiedliche Anforderungen gestellt.

So benötigen Kompostieranlagen rund doppelt so viel Fläche wie Sortieranlagen; Verbrennungsanlagen liegen etwa dazwischen. Sobald kombinierte Verfahren gewählt werden, steigt der Flächenbedarf je nach Verfahren auf das Vier- bis Achtfache einer reinen Sortieranlage. Bei Kombination von Verfahren wird allerdings eine Flächeneinsparung erzielt, so daß sich die Gesamtfläche nicht aus einer Addition der Einzelflächen ergibt (s. z.B. Konzeption).

Boden, Wasser, Luft, Vegetation, Tierwelt und die Menschen werden nun je nach Verfahren unterschiedlich beansprucht und belastet; daraus werden Standortanforderungen

für die einzelnen Anlagen abgeleitet. Die Standortprüfung erfolgt anhand von Kriterien — manchmal über 80 — mit Hilfe einer Nutzwertanalyse und mehr oder weniger abwägender Beschreibung. Sowohl die Datenlage (*Bahr*, S. 9) als auch die Tatsache, daß sich am Ende des Bewertungsprozesses die Kriterienausprägungen aller zu vergleichender Standorte oft nur geringfügig unterscheiden und daher 10 bis 15 Teilnutzwerte oft völlig gleich sind, lassen es als zweckmäßig und den praktizierten Verfahren angemessen erscheinen, die Kriterienlisten für die landesplanerische Standortprüfung auf wenige wichtige zu beschränken. Eine der frühen Standortuntersuchungen kommt mit etwa 5 Ausschuß- und etwa 15 Bewertungskriterien aus (Gutachten Mülldeponie); für die Auswahl von Standorten für thermische Kraftwerke wurden 23 Kriterien vorgeschlagen (*Friedrich*).

Standortrelevante Wirkungen gehen aus:

- vom Flächenbedarf insgesamt (Größe, Zuschnitt, Geologie, Topographie);
- von der Zufuhr des Mülls (Mengen, Müllfraktionen, Verkehrswege, berührte Wohngebiete, berührte Schutzbereiche, Fahrzeugart, Tageszeiten);
- von der Zwischenlagerung bei Betriebsstörungen (unbehandelte Bunkerinhalte, Zwischenlagerung von Teilprodukten);
- vom Verfahrensablauf (im Freien, in der Halle, Erschütterungen, Lärm, Gerüche, Störanfälligkeit, Revisionszyklus);
- vom Fertiglager (Humus, Wertstoffe, Sondermüll, Restmüll).

Abbildung 1:
Einrichtungen und Anlagen zur Abfallbeseitigung

EINRICHTUNGEN ZUR ABFALLBEHANDLUNG

Sammlung im Haushalt
Vorsortierung
(Grüne Tonne, Biomülltonne, Einstoffcontainer)
Bereitstellung für die Sammlung

Sammlung bzw. Abfuhr über das vorh. Straßennetz

ANLAGEN ZUR ABFALLBEHANDLUNG

Müllumschlagstationen
Mechanische und manuelle Sortierung
Zwischenlagerung
Kompostierung
Pyrolyse
Schwelbrennverfahren
Verbrennung
Kombinationsverfahren
Ablagerung

Einzelne dieser Wirkungen sind nun bereits bei der Standortsuche zu berücksichtigen, weil z.B. eine Kompensation mit besonderen Vorkehrungen bei der Gebäude- und Anlagenplanung nicht möglich ist, andere können auch, unter Inkaufnahme von höheren Kosten, bei der Anlagenplanung berücksichtigt werden. Damit kann der Anforderungskatalog in zwei Gruppen geteilt werden, in standortrelevante und anlagenrelevante Kriterien.

Standortrelevant ist ein Kriterium dann, wenn seine Wirkungen oder Anforderungen in positiver oder negativer Hinsicht im Rahmen der Anlagenplanung (Bau und Ausrüstung) praktisch nicht oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln zu akzeptablen Werten gebracht werden können. Dies sind z.B. Mindestfläche, Grundwasserschutz, Transportwege, Transportkosten, Mindestabstand zu Wohngebieten, Luftzustand. Auch Geruchsauswirkungen lassen sich im Zuge der Anlagenplanung nicht wesentlich vermindern (Roeles).

Anlagenrelevant ist ein Kriterium, wenn seine Ausprägung durch bauliche Maßnahmen und Auflagen im Zuge der Anlagen- und Bauplanung zu akzeptablen Werten gebracht werden kann. Dies können z.B. die Orientierung und Zuordnung einzelner Anlagenteile, die Einhausung und Verbunkerung, Schallschutz u.a. sein. Die Abwälzung einzelner Maßnahmen auf den Standortkatalog oder den Anlagenkatalog kann von der Art und Menge der auszuwählenden Standorte abhängen: Je knapper Standorte sind, desto höher werden die Anforderungen an die Anlagen sein müssen.

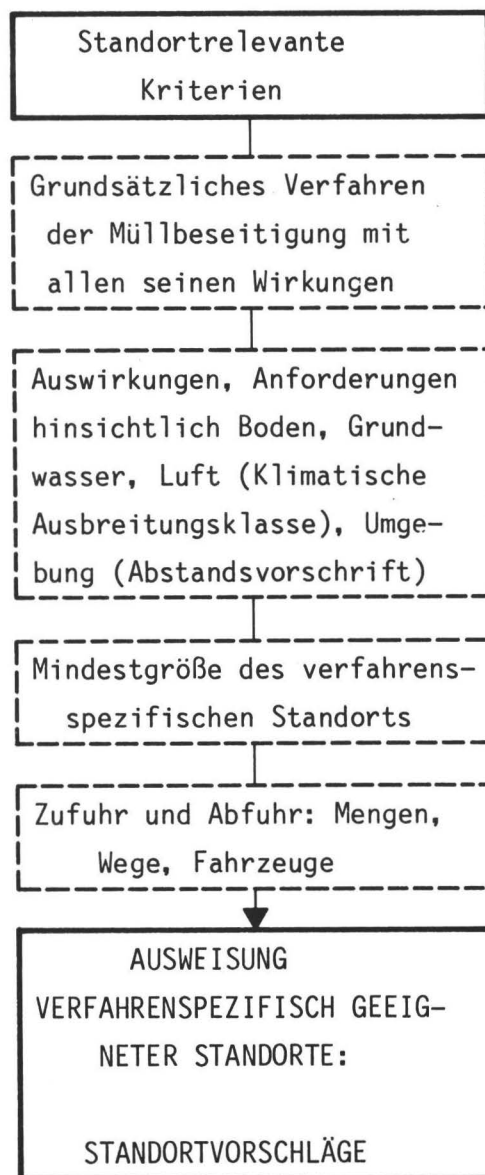
Die Abbildung 2 zeigt den Planungsablauf bei der Standortsuche (Standortvorschläge, Standortsicherung), die Abbildung 3 den bei der Standort- und Betriebsentscheidung (Planfeststellung).

3. Problemadäquanz der Standortplanung

Nach dem Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen des Bundes (Abfallgesetz) regelt sich die Zuständigkeit für die Entsorgung nach Landesrecht. So erfolgt z.B. in Baden-Württemberg die Ausarbeitung der Abfallbeseitigungspläne durch die oberste Wasserbehörde im Einvernehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde. In Bayern ist zur Standortprüfung das Raumordnungsverfahren eine sinnvolle und bewährte Regeleinrichtung, sofern die Entscheidungsgrundlagen vollständig sind.

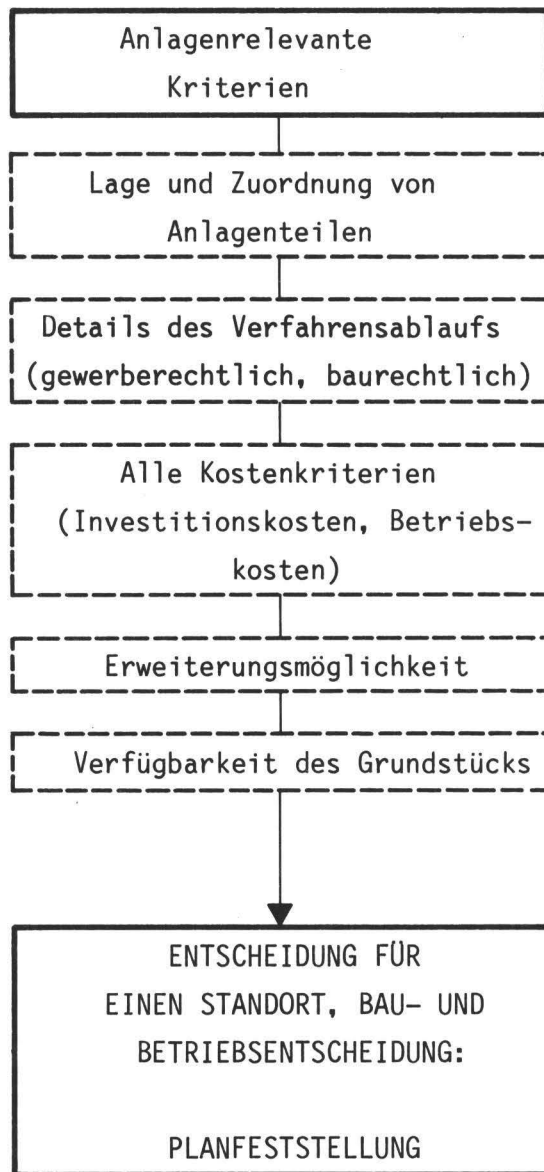
Die Ausweisung von "Planungsgebieten" nach 13 Abs. 3 LAbfG BW oder gar die Ausweisung von Vorsorgestandorten ist Sache der landesweiten Fachplanung und nach Kriterien der Landesplanung vorzunehmen. Dies geht weiter als z.B. im Entwurf des Teilplans Hausmüll des Landes Baden-Württemberg von 1987 (Abfallentsorgungsplan BW) praktiziert, in dem nur Gemeinden insgesamt als mögliche Standorte bezeichnet sind; es entspräche etwa dem Niedersächsischen Verfahren, wo die Bezirksregierung die möglichen Standorte ausweist (Battre, S. 81 f.). In diesem Verfahren sind die Kommunen zu beteiligen, weil eine Standortausweisung die gemeindliche Planungshoheit berührt (BayVGH, S. 28; OVG Lüneburg, S. 288). Anschließend sind die Gemeinden zur Übernahme der von der Landesplanung bzw. Fachplanung festgelegten Standorte in den Flächennutzungsplan verpflichtet, weil es sich um verbindliche Ziele der Landesplanung handelt (Pflüger).

Abbildung 2:
Standortsuche und Standortentscheidung
im Aufgaben- und Verantwortungsbereich
der Landes- und Fachplanung



Es muß also bei funktionierender Fach- und Landesplanung davon ausgegangen werden, daß es landesweit rechtzeitig genügend ausgewiesene Standorte für die Abfallbehandlung und -verwertung gibt oder geben wird, bei deren Auswahl die Gemeinden beteiligt wurden. Da die Standortauswahl verfahrensbezogen erfolgen muß (Graf Vitzthum/März, S. 324), also im Falle nicht genereller Eignung eine Eignungsbeschränkung auszusprechen ist, sind mehr Standorte auszuweisen, als tatsächlich benötigt werden; denn es ist in der Regel bei Aufstellung des Fachplanes noch nicht entschieden, ob ein privater oder kommunaler Abfallbehandler aktiv wird und welches Verfahren dann aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen gewählt werden wird; letzteres ist auch einer Kommune nicht bekannt, wenn sie vorsorglich Gewerbegebiete oder Industriegebiete für noch unbekannte Betriebe ausweist.

Abbildung 3:
Standortauswahl, Bau- und Betriebsentscheidung
im Aufgaben- und Verantwortungsbereich
des Anlagenbetreibers bzw. -unternehmers



Bei der Ausarbeitung, besonders aber bei der Verabschiedung des Fachlichen Entwicklungsplanes nach Landesplanungsrecht und Abfallrecht, gelten die Kriterien der Landesplanung: Dazu gehört die Abstimmung der Planungen untereinander, was ohne Abwägung nicht möglich ist. Bei dieser Abwägung werden Belange der "Bevölkerung" beachtet (Graf Vitzthum/März, S. 326), nicht jedoch jedes individuellen Einwohners oder ihm gleichgestellter Unternehmer, die erst im nachfolgenden Planfeststellungsverfahren oder Bebauungsplanverfahren behandelt werden.

Problematisch wird ein solcher Fachlicher Entwicklungsplan erst dann, wenn bei seiner Aufstellung nicht alle standortrelevanten Gesichtspunkte geprüft wurden und nicht Aussagen über Anlagenart und Anlagengröße, soweit standortentscheidend, gemacht werden.

Gehen wird davon aus, daß die Ausweisung dies berücksichtigt hat. Der künftig für die Entsorgung zuständige Land- oder Stadtkreis oder Zweckverband ist nach Abbildung 2 noch nicht zur Entscheidung aufgefordert, denn seine Rolle ist die eines Unternehmers, der nach Abbildung 3 aus einer Zahl von angebotenen Standorten (das können auch geprüfte, ausgewiesene Gewerbegebiete sein!) einen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten günstigsten auswählen kann. Dies kann auch ein Privatunternehmen an seiner Stelle tun (s. hierzu auch Rohrbeck, S. 96 ff.). Da nur zwischen landesplanerisch abgewogenen und fachlich begutachteten Standorten auszuwählen ist, entfällt die bisher mancherorts so unglückliche Mischung aus Standortsuche (als Angebotsplanung), Standortauswahl und Verfahrensentscheidung.

Die bisher in der Praxis festzustellende Vermischung von Standortsuche und Standortauswahl kann in Einzelfällen auch zu nicht sachgerechten Entscheidungen führen. So müssen z.B. die Landkreise zum großen Teil das Geschäft der Fach- und Landesplanung betreiben, zu dem sie weder rechtlich verpflichtet oder bevollmächtigt, noch fachlich in der Lage sind: Die Aufgabe ist nämlich so selten und so komplex und setzt so viel Erfahrung voraus (Köhl 1986), daß es nur wenige Fachleute gibt, die die damit verbundenen Probleme planungsmethodisch und technisch voll übersehen (Zoubek, S. 174). Teilweise hat sich die gegenwärtige Praxis aus der Not heraus ergeben, weil nämlich zu lange mit der Ausweisung von Vorsorgestandorten gewartet wurde (es steht immer irgend eine Wahl kurz bevor [Zoubek, S. 177]). Wegen der Risiken (Anfechtung erst nach bzw. im Zuge der Planfeststellung, s. Kügel) ist jedoch davon abzuraten, die bisherigen Notfallentscheidungen als Regelfall für die Zukunft zu betrachten.

Die Land- und Stadtkreise sind auch völlig ausgelastet mit ihrer Rolle als "Abfallunternehmer", rechtzeitig den günstigsten Standort aus einem Angebot herauszusuchen (wobei allerdings die Einwohner das volle Kostenrisiko bei falschen Entscheidungen der Verwaltung tragen). Die dafür maßgebenden Entscheidungskriterien sind die Höhe der künftigen Abfallgebühren (als Folge von Investitions-, Betriebs- und Transportkosten) und die Chancen für die Genehmigung im Planfeststellungsverfahren.

4. Politische Dimensionen der Standortsuche

Obwohl alle Bürger davon überzeugt sind, daß wir zuviel Abfall erzeugen und auch den Abfall irgendwo behandeln und die Reste unschädlich unterbringen müssen, ist die Standortsuche für jede Art von Abfallbehandlungsanlage schwieriger geworden. Dazu hat auch beigetragen, daß die erstmals gemeindeweise Zuständigkeit und Verantwortung für die Müllbehandlung im Interesse des Umweltschutzes auf die Bundesländer (Peters) bzw. Stadt- und Landkreise verlagert wurde. In Baden-Württemberg wurden z.B. so durch Schließung und Zusammenfassung aus ehemals 4 000 registrierten Ablagerungen rd. 100 (89 öffentlich betriebene und 8 private Werkstoffsortieranlagen, s. Umweltbericht BW, S. 414). Im Bundesgebiet standen 1984 3 347 Anlagen zur Verfügung (Jahresbericht, S. 113). Das hatte nicht nur "Technik-Folgen", sondern auch "Politik-Folgen" (die man abzuschätzen wohl vergessen hatte): So hat sich zwar das "technische" Problem auf 1/40 verkleinert, was sicher ein gewaltiger Fortschritt

ist, doch entfallen nun auf jede Abfallbehandlungsanlage umgekehrt 40mal mehr Bürger, von denen aber nur ein kleiner Teil durch eine Standortentscheidung betroffen ist (Auseinanderfallen von "Verursachern und Nutznießern" bei Oettle, S. 30) und es als Zumutung empfindet, auch noch "der Abfall-eimer des Landkreises" zu sein. Dazu ist aufschlußreich, daß bei einer Umfrage über Assoziationen zum Begriff Heimat "der Landkreis, in dem ich wohne" mit 3,9 % weit abgeschlagen hinter Ort, Ortsteil, Gemeinde mit 57,5 %, Odenwald mit 19,6 % und Neckartal mit 8,2 % und Bundesrepublik/Westdeutschland mit 3,6 % rangierte (Schneider, S. 217; s. hierzu weiterführend: Regionalbewußtsein). So sind die Bürger jedesmal froh, wenn der "Müll des Landkreises" nicht bei ihnen abgeladen oder behandelt wird. Peters (S. 355 ff.) stellt für zentrale Planungen einen besonders hohen Abstimmungsbedarf fest, der zu Widerstand bei dezentralen Abfallkonzepten werden kann: Dies gilt nach unseren Überlegungen und Erfahrungen aber nur dann, wenn die Entscheidungskompetenzen für die Standortsuche und die Abfallbehandlung nicht klar voneinander getrennt werden, wie dies zur Zeit der Fall ist. Die landesplanerische Ausweisung von (überzähligen) Vorsorgestandorten hat zwar den Nachteil, daß mehr Bürger davon als von der letztendlichen Standortentscheidung betroffen werden (Oettle), jedoch auch den Vorteil, daß bis zur Standortentscheidung ein gewisser Gewöhnungseffekt eintreten ist.

Für künftige Verfahren muß überlegt werden, wie einerseits das Verhältnis von Betroffenen und Nutznießern verbessert werden kann und andererseits auch die Vorteile einer Standort- und Betriebsentscheidung dargestellt werden können. Bisher sind Vorteile nur aus einer hartnäckigen Ablehnung jeder Art von Abfallanlagenstandorten bis in die letzte Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu ziehen, denn man kann nur "gewinnen": Auch ein verlorener Prozeß ist leider kommunalpolitisch brauchbar. Ein erster Schritt wäre ein Standortverbund, bei dem die Lasten aus Abfallbehandlung und Resteablagierung aufgeteilt werden; damit könnte vielleicht den Bürgern der Vorteil im Hinblick auf die räumliche und die finanzielle Belastung nähergebracht werden (Tietz).

Eine zweite Möglichkeit wäre die Behandlung der Abfallanlagen als Gewerbebetriebe, die zur Gewerbesteuer veranlagt werden oder eine Regelung, die bei den Standortgemeinden zu etwa gleichhohen Einnahmen oder Entlastungen (Kreisumlage, Gebühren) führt. Dadurch würde die Standortgemeinde von einer Abfallbehandlungsanlage genau so profitieren wie von einem Gewerbebetrieb — mit dem zusätzlichen Vorteil, daß Konjunkturfälle praktisch ausgeschaltet sind.

Wenig Aussichten dürften dafür bestehen, die Zuständigkeit vollständig wieder auf die Gemeinden zurückzuverlagern und, wegen des Umweltschutzes, dann die Überwachung durch den Landkreis zu verstärken. Jedoch sollte dieser Gedanke deshalb weiterverfolgt werden, weil zunehmend Akzeptanzprobleme (Renn) die notwendigen Entscheidungen in der Abfallwirtschaft behindern; dafür spricht auch, daß man die Abfallbehandlungsanlagen schlicht als genehmigungsbedürftigen und überwachten Gewerbebetrieb ansehen kann. Würde man in der gewerblichen Wirtschaft ähnlich wie im Abfallbereich verfahren, müßte man die einzelnen Unternehmen nur deshalb zentralisieren, weil dann die Überwachung durch den Staat leichter wäre: eine absurde Vorstellung.

Warum kann also im Abfallbereich nicht dezentralisiert werden? Ein Hindernis für eine solche Lösung wäre allenfalls in der Geologie und Hydrologie zu sehen (die Standortchancen sind nicht überall gleich) sowie in der dichten Besiedlung unseres Landes. Dem stünde aber wiederum der Vorteil gegenüber, daß typische Verdichtungsfolgen, wie z.B. Mangel an Freiflächen, künftig auf den Markt kämen, indem z.B. eine Großstadt in ihrem Umland nach einem geeigneten Standort oder einem Partner für die Müllbehandlung sucht: Warum eigentlich nicht? Ansätze sind ja bereits aus der Not vorhanden.

5. Methodische Konsequenzen

Derzeit ist bei Standortuntersuchungen (Standortsuche, Standortentscheidung) eine unzulässige Vermischung von Ausschlußkriterien bzw. unverzichtbaren Standortanforderungen, die nur die Entscheidung "ja" oder "nein" erlauben, und Abwägungstatbeständen "so" oder "anders" festzustellen. Dazu werden häufig inzwischen wissenschaftlich umstrittene Bewertungsverfahren, wie z.B. die Nutzwertanalyse, als ausschließliche Entscheidungsgrundlage verwendet, auch dort, wo man ganz einfach betriebswirtschaftlich rechnen kann (Kritik der Nutzwertanalyse). Hinzu kommt, daß kaum ein Bereich so auf Konsensbildung angewiesen ist wie die Abfallwirtschaft. Dabei kann aber "die Bewertung nicht anhand einer a priori erstellten und als abgeschlossen angesehenen Bewertungsliste erfolgen — dies käme der Auszeichnung einer singulären Perspektive gleich —, da die Liste möglicher Bewertungskriterien unabgeschlossen ist und nur durch Einigung aller Betroffenen und ihrer unterschiedlichen Perspektiven im Dialog erzielt werden kann" (Werbik/Zitterbarth, S. 225): Dem ist nichts hinzuzufügen.

Die Standortsuche wie die Standortentscheidung sind so komplex, daß jedes Entscheidungsgremium im Verlauf des Verfahrens dazulernen muß. Von den bisher am "wissenschaftlichen Markt" angebotenen Entscheidungsverfahren ist die Forderung von Werbik/Zitterbarth z.B. in dem "interaktiven Entscheidungsverfahren" von Hochstrate methodisch berücksichtigt (Hochstrate, 1986a).

Mit der praktizierten Nutzwertanalyse gibt sich jeder Landkreis oder Stadtkreis auch in die Hand des in politischen Entscheidungen nur selten erfahrenen Fachgutachters, der nach Erkundung der Präferenzen des Auftraggebers anhand einer Liste zwischen 10 und 81 Einzelkriterien eine Bewertung vorlegt (s. Standortuntersuchung, Gutachten Eignung, Gutachten Mülldeponie, Studie, Seng, Konzeption). Eine Bewertung dieser weit auseinanderklaffenden "Gründlichkeiten" ist nur im Zusammenhang mit der Berücksichtigung der Grundlogik der Nutzwertanalyse und insbesondere ihrer Aussagekraft und Fehlerfortpflanzung anhand einer Sensitivitätsanalyse möglich, die diesen Namen auch verdient (Zangemeister/Bomsdorf/Leutzbach/Sabling) und welche zudem die unverzichtbare politische Dimension dieser Art Entscheidungen einbezieht (Hochstrate, 1986b).

Die erste Konsequenz wäre daher, strikt die beiden Ebenen und Stufen von Standortsuche mit Standortvorschlägen und von Standortentscheidung mit Planfeststellung — auch bei den Bearbeitern — zu trennen. Dies muß sich bis auf die Auftraggeber und Entscheidungsgremien auswirken, also z.B.

Standortvorschlag durch Land/Regionalverband, Betriebsentscheidung durch Landkreis/Stadtkreis; beide müßten sich von getrennten Gutachtern beraten lassen.

Zweitens müßte erreicht werden, daß endlich die Schwächen der Nutzwertanalyse allgemein erkannt und daraus die Konsequenzen gezogen werden. Schematische Bewertungsverfahren, die nicht vom Entscheider selbst gehandhabt, kontrolliert und verantwortet werden, sind als Entscheidungsverfahren praxisfremd. Kein Gremium entscheidet nur anhand einer Berechnung, schon gar nicht, wenn sie von außerhalb stehenden Personen vorgelegt wird. Trotzdem verlangen immer wieder Auftraggeber, daß von den Standortgutachtern eine eindeutige Standortempfehlung vorgelegt wird. Abgesehen von der künftig sinnvollen Trennung von Standortsuche und Standortentscheidung ist dagegen solange nichts einzuwenden, wie die dazugehörenden Rahmenbedingungen (sachlich und zeitlich) jederzeit beachtet werden. Man kann nicht den Gutachter festlegen und ihn anschließend, nach Veränderung der Rahmenbedingungen, ins Unrecht setzen. Fatalerweise erhalten die meisten relevanten Rahmenbedingungen außerhalb der Entscheidungsgremien ihr Gewicht (s. hierzu Weißbuch). Daher wäre es zweckmäßig, wenn zumindest die Fachberater beim "Lernprozeß" des Entscheidungsgremiums anwesend wären und für fachliche Ergänzungen zur Verfügung stünden, die bei Abänderung der Rahmenbedingungen zur Erzielung einer Kompromißlösung unverzichtbar sind. Denn die wichtigste Grundlage politischer Gremien ist nun einmal die Fähigkeit zum aushandelbaren und offengelegten Kompromiß (Seng 1974); unter fachlichem Beistand könnte er an Gewicht und Ansehen bei den Wählern gewinnen.

Literaturverzeichnis

- Abfallentsorgungsplan Baden-Württemberg, Teilplan Hausmüll. Mitteilung des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft, Umwelt und Forsten. Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 8/4394 vom 22.5.1987.
- Abfallgesetz für Baden-Württemberg (Landesabfallgesetz — LABfG), Stand 10.10.1983.
- Bahr, G.: Einführung. In: Landesentwicklung in Norddeutschland, S. 1—13.
- Bahr, G.: Die Abfallwirtschaft in Hamburg, ein Sachstandsbericht. In: Landesentwicklung in Norddeutschland, S. 87—119.
- Battre, M.: Die Abfallwirtschaft in Niedersachsen, ein Sachstandsbericht aus der Sicht der Raumordnung mit dem Schwerpunkt Sonderabfall. In: Landesentwicklung in Norddeutschland, S. 78—86.
- Bayerischer Verwaltungsgerichtshof. Urteil in der Normenkontrollsache Stadt Mitterteich gegen den Freistaat Bayern. Nr. 22 N 82 A.772 vom 7.7.1983.
- Cordes, P.: Abfallwirtschaft im Widerstreit. Abfallbörse/Wertstoffbörse. In: Landesentwicklung in Norddeutschland, S. 14—25.
- Flächenansprüche und Raumnutzung. Fallstudien zur regionalen Flächeninanspruchnahme und Verbesserung ihrer Steuerung durch den Indikator Wirkungsflächen. Von W. Schramm, J. Heil, D. Hewinkel, D. Scholich, J. Weber und W. Wortmann. — Hannover: Vincentz 1986. = Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 88.
- Friedrich, R.: Ein Verfahren zur ortsabhängigen Planung und seine Anwendung bei der Standortvorauswahl für thermische Kraftwerke. Dr.-Ing. Diss. — Stuttgart: Institut für Kernenergie und Energiesysteme 1979. = IKE K 54—14.
- Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (Abfallgesetz — AbfG) vom 27. August 1986 (BGBl. I., S. 1410).
- Gutachen Mülldeponie. Kurzfassungen des Gutachtens zur Standort- und Flächenbedarfsplanung für die mittelfristige Müllbeseitigung der Stadt Karlsruhe von 1972. Erstattet im Auftrag der Stadt Karlsruhe von Prof. Dr.-Ing. G. Lammers und Dr.-Ing. W. Rabe, Dipl.-Ing. H.-L. Dietz, Dipl.-Ing. H.-H. Hartung unter Mitarbeit von Dr. M. Miess. — Karlsruhe 1973. = Mitteilungen des Baudezernats 1.
- Gutachten über die Abfallverwertungsmöglichkeiten für die Stadt Stuttgart, erstellt vom Institut für Siedlungswasserbau, Wassergüte- und Abfallwirtschaft, Abt. Abfalltechnik, Leiter o. Prof. Dr.-Ing. O. Tabasaran, im Auftrag der Landeshauptstadt Stuttgart, Stadtreinigungsamt. — Stuttgart 1984.
- Gutachten über die Eignung von Deponie-Standorten für eine dezentrale Deponie im Kreis Reutlingen auf der Gemarkung Metzingen. Im Auftrag des Zweckverbandes Abfallverwertung Reutlingen/Tübingen, erstellt von vedewa Kommunale Vereinigung für Wasser- und Abfallwirtschaft e.V. — Stuttgart 1987.
- Hochstrate, K.: Interaktives, lösungsraumorientiertes Entscheidungsverfahren für Infrastrukturinvestitionen. — Karlsruhe: Institut für Städtebau und Landesplanung 1986a. = Schriftenreihe Heft 19.
- Hochstrate, K.: Computergestützte Informationsaufbereitung für politische Entscheidungsträger bei komplexen Investitionsentscheidungen. In: Internationales Verkehrswesen 38 (1986b), H. 6, S. 439—442. Jahresbericht 1986 des Umweltbundesamtes. — Berlin 1986.
- Köhl, W.: Der Gestaltungsspielraum des planenden Ingenieurs unter den Beschränkungen der Landes- und Stadtplanung. In: Ingenieurbeiträge zur Raumplanung. — Karlsruhe: Institut für Städtebau und Landesplanung 1983, S. 99—118.
- Köhl, W.: Planen — Verwirklichen: der Weg nach Larissa. — Karlsruhe: Institut für Städtebau und Landesplanung 1986. = Schriftenreihe Heft 20.
- Konzeption der künftigen Abfallverwertung und Abfallbeseitigung im Landkreis Ludwigsburg. Untersuchung im Auftrag des Landratsamtes Ludwigsburg von Fichtner Beratende Ingenieure. — Stuttgart 1987.
- Kritik der Nutzwertanalyse. Drei Beiträge von J. Eekhoff, C. Heide-mann und G. Strassert. — Karlsruhe: Institut für Regionalwissenschaft 1981. = IfR-Diskussionspapier Nr. 11.
- Kügel, W.: Der Planfeststellungsbeschuß und seine Anfechtbarkeit. — Berlin: Duncker & Humblot 1985. = Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft, Band 10.
- Landesentwicklung in Norddeutschland. Abfallwirtschaft im nord-deutschen Raum. Teil I. — Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1986. = Arbeitsmaterial Nr. 118.
- Leutzbach, W.; Sahling B.-M.: Sensitivitätsanalyse einer Kriterien-gewichtung bei der Bewertung von Auswirkungen mehrerer Planvarianten. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 54 (1983), H. 1, S. 55—68.
- Oettle, K.: Versorgung und Entsorgung. Konflikte und ihre denkbaren Regelungen: Standortplanung zwischen Allgemeinbedarf und "Betroffenenprinzip". In: Stadt-Umland-Problem. Aufgabe für Raumforschung und Raumordnung. — Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung 1986. = Arbeitsmaterial Nr. 106.
- OVG Lüneburg, Urteil vom 11.4.1986 — 6 OVG C 17/83 zur Festlegung eines Vorrangstandortes. In: ZfBR, H. 6, S. 287—289.
- Peters, A.B.: Abfallaufkommen und Abfallbeseitigung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland unter Umweltgesichtspunkten. In: Informationen zur Raumentwicklung 1987, H. 1/2, S. 17—26.

- Pflüger, H.*: Rechtliche Möglichkeiten einer Standortvorsorgeplanung. Dr.jur.Diss. Universität Konstanz vom 9.5.1985.
- Regionalbewußtsein und Regionalentwicklung. Information zur Raumentwicklung, H. 7/8.1987.
- Renn, O.*: Technik in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung — Überblick über die Ergebnisse der Akzeptanzforschung. In: Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft — Wege zu einem neuen Grundverständnis. Kongreß der Landesregierung "Zukunftschancen eines Industrielandes", Dezember 1985. Hrsg.: R. Wildenmann im Auftrag des Staatsministeriums Baden-Württemberg.
- Roeles, G.*: Auswirkungen von Müllverbrennungsanlagen auf die Standortumgebung. Analyse der Wahrnehmungen von Störungen und Belästigungen. Dr.-Ing.Diss. — Darmstadt: Institut für Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Raumplanung 1983. = Schriftenreihe WAR 20.
- Rohrbeck, M.*: Standortauswahl in der Abfallwirtschaft. Grundlagen für die regionale Gestaltung von Abfallentsorgungsanlagen. Diss. — Bielefeld: Schmidt 1979. = Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis Bd. 7.
- Schneider, H.*: Heimat auf dem Prüfstand. Ergebnisse einer Meinungsumfrage im Odenwald. In: Das Land zwischen Rhein und Odenwald, hrsg. von U. Uffelman. — Villingen-Schwenningen: Neckar-Verl. 1987, S. 210—220.
- Seng, H.*: Standortbeurteilung von Deponien. In: Müll und Abfall 1975, H. 4, S. 147—157.
- Seng, H.*: Systematische Beurteilung der Umweltverträglichkeit bei Abfalldeponiestandorten. Dr.-Ing.Diss. TH Karlsruhe vom 9.1.1979.
- Standortuntersuchung für eine mögliche Pyrolyseanlage mit Restedeponie im Landkreis Neu-Ulm. AEW Plan GmbH, Niederlassung München 1983.
- Studie zur Abfallbewirtschaftung im Rhein-Neckar-Kreis, erstellt im Auftrag des Rhein-Neckar-Kreises. Ingenieursozietät Abfall Prof. Tabasaran & Partner. — Stuttgart 1986.
- Tietz, H.-P.*: Planerische Aspekte für Abfallwirtschaft in Verdichtungsräumen. — Karlsruhe: Institut für Städtebau und Landesplanung 1986.
- Umweltbericht Baden-Württemberg 1987. Ministerium für Umwelt/Landesanstalt für Umweltschutz. — Karlsruhe 1987.
- Graf Vitzthum, W.*; *März, M.*: Die Standortvorsorgeplanung für Kraftwerke in Baden-Württemberg. Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 8(1987) H. 9, S. 321—329; H. 10, S. 364—374; H. 11, S. 404—409.
- Weißbuch zu der vom Landkreis Neu-Ulm in Weißenhorn geplanten Müllverbrennungsanlage. — Weißenhorn: Bürgermeisteramt (1988).
- Werbik, H.*; *Zitterbarth, W.*: Technikbewertung als Problem der Konsensbildung. In: *Bungard, W.*; *Lenk H.*: Technikbewertung. — Frankfurt: Suhrkamp 1988, S. 222—233. = Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft 684.
- Willing, E.*: Allgemeine Trends in der stofflichen Abfallverwertung und Zukunftsprognosen. — Karlsruhe: Kernforschungszentrum, Schule für Kerntechnik 1986.
- Zangemeister, Ch.*; *Bomsdorf, E.*: Empfindlichkeitsuntersuchungen in der Nutzwertanalyse (NWA): Ermittlung kritischer Zielgewichte und Empfindlichkeitsmaße. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 35(1983)H.5, S. 375—397.
- Zoubek, G.*: Sektoralisierte Landesplanung. Rechtsdogmatische und rechtspolitische Aspekte der hochstufigen fachlichen Programme und Pläne. Münster: Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen und Zentralinstitut für Raumplanung der Universität. 1983. = Beiträge, Band 85.