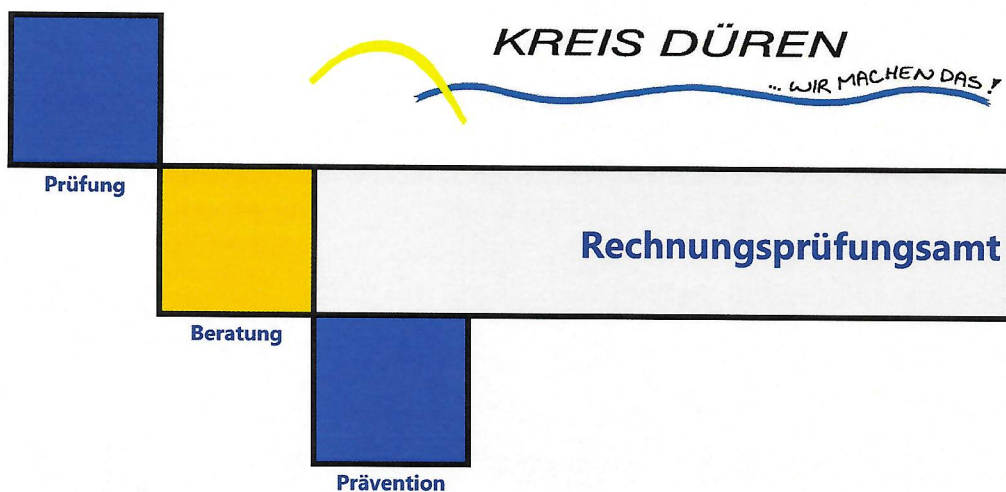




zu Drs. Nr. 357/13

**Zur
Veröffentlichung
freigegebener Prüfbericht**

Der Kreistag des Kreises Düren hat mit Beschluss vom 24.06.2015 (Drs. Nr. 241/15, TOP 29) festgelegt, dass die Einzelprüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes *nach* ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss der Öffentlichkeit (unter Wahrung personen- oder unternehmensbezogener Daten) zugänglich gemacht werden können.

Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss des Kreises Düren: 27.11.2013

Nachdruck oder Verwendung dieses Prüfberichts oder einzelner Teile hieraus
nur mit Genehmigung des Kreises Düren.

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfdokumentation

Abfallwirtschaft im Kreis Düren

Allgemeine Verwaltungsprüfung
Prüfdokumentation

Abfallwirtschaft im Kreis Düren

Kreis Düren
Rechnungsprüfungsamt

Bismarckstraße 16
52351 Düren

Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 2260
Fax. 02421 - 22 182258

www.kreis-dueren.de
E-Mail: amt14@kreis-dueren.de

Einleitung

Das am 01.06.2012 in Kraft getretene Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) verfolgt nach § 1 den Zweck, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen.

In § 6 KrWG wird die Hierarchie der Maßnahmen zur Vermeidung und Abfallbewirtschaftung in folgender Rangfolge festgelegt¹:

1. **Vermeidung**
2. **Vorbereitung zur Wiederverwendung²**
3. **Recycling** (z.B. Glas, Papier, Kunststoffe, Metalle)
4. **sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung** (z.B. Energierückgewinnung bei Müllverbrennung ab einer Energieeffizienz > 60%) **und Verfüllung** (z.B. Bergversatz)
5. **Beseitigung** (z.B. Müllverbrennung (< 60%), Deponierung)

Im Gegensatz zu seinem Vorgänger, dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), wird zwar eine differenziertere Rangfolge vorgegeben, eine rechtliche Außenwirkung wird aber verneint³. Insbesondere die Reihenfolge der unter den Sammelbegriff **Verwertung** fallenden Maßnahmen 2-4 wird durch § 8 Abs. 1 KrWG an weitere Kriterien gebunden:

"Bei der Erfüllung der Verwertungspflicht nach § 7 Absatz 2 Satz 1 hat diejenige der in § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 genannten Verwertungsmaßnahmen Vorrang, die den Schutz von Mensch und Umwelt nach der Art und Beschaffenheit des Abfalls unter Berücksichtigung der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 festgelegten Kriterien am besten gewährleistet. Zwischen mehreren gleichrangigen Verwertungsmaßnahmen besteht ein Wahlrecht des Erzeugers oder Besitzers von Abfällen. Bei der Ausgestaltung der nach Satz 1 oder 2 durchzuführenden Verwertungsmaßnahme ist eine den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleistende, hochwertige Verwertung anzustreben. § 7 Absatz 4 findet auf die Sätze 1 bis 3 entsprechende Anwendung."

Letztlich ist also der konkrete Einzelfall entscheidend.

Die zentralen Vorschriften des KrWG sind die §§ 17 und 20 KrWG, die ähnlich wie die §§ 15 und 17 KrW-/AbfG zunächst die *Verpflichtung zur Überlassung von Abfällen* (§ 17 KrWG) und anschließend die *Verpflichtung zur Verwertung oder Beseitigung von Abfällen*, regeln. Eine zentrale Rolle spielt dabei der **öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger**, welcher im KrWG jedoch nicht weiter bestimmt wird. Im nachfolgenden Kapitel finden sich hierzu ausführliche Erläuterungen.

Über diese Vorschriften wird also sichergestellt, dass kein Erzeuger oder Besitzer von Abfällen diese illegal entsorgen darf, sie sind dem öffentlich-rechtlichen Ent-

¹ diese Hierarchie entspricht Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien

² In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird folgende Erläuterung gegeben: Die Vorbereitung zur Wiederverwendung ist dadurch gekennzeichnet, dass Erzeugnisse oder deren Bestandteile, die zu Abfall geworden sind, durch wenig materialintensive Verwertungsverfahren (z.B. Prüfung, Reinigung oder Reparatur) so vorbereitet werden, dass sie ohne weitere Vorbehandlung wieder zu ihrem ursprünglichen Zweck verwendet werden können. Entscheidend für die Abgrenzung der Wiederverwendung eines Erzeugnisses zu anderen Verwendungsmöglichkeiten ist das Merkmal desselben Verwendungszwecks.

³ s. Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Schink/Versteyl (Hrsg.), 1. Auflage, zu § 6 Abs. 1 KrWG, RdNr. 16, S. 206

sorgungsträger zu überlassen oder in eigenen Anlagen zu entsorgen⁴. Der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger hingegen hat bei der Verwertung und Beseitigung der ihm überlassenen Abfälle die Regelungen des KrWG zu beachten. Darüber hinaus ist er aber auch für die in seinem Gebiet anfallenden Abfälle zuständig, wie z.B. illegal entsorgte Abfälle.

Im Rahmen der deskriptiven Prüfung hat das RPA zunächst den Ist-Zustand des Abfallwirtschaftssystems des Kreises Düren erhoben und diesen mit den rechtlichen Grundlagen/Anforderungen abgeglichen. Anschließend werden die Erhebung der Gebühren, mögliche Risiken aus der Nachsorgepflicht der kreiseigenen Deponien sowie die Außendarstellung des Abfallsystems näher betrachtet.

Die Prüfung wurde durchgeführt von Verwaltungsprüfer mit Unterbrechungen vom Mai bis Juli 2013 und stellt u.a. eine Vorbereitung für die voraussichtlich ab dem 01.01.2014 durchzuführende Prüfung des Zweckverbandes Entsorgung West (ZEW) durch das RPA dar⁵. Der Prüfer stand dabei im engen Kontakt mit dem Umweltamt und in Teilbereichen der Kämmerei. Alle Anfragen wurden schnell und kompetent beantwortet, die Zusammenarbeit insgesamt gestaltete sich sehr positiv. Auch der ZEW hat die Fragen des RPA zur Zufriedenheit beantwortet, obwohl zum Zeitpunkt der Prüfung das RPA der Stadt Aachen federführendes Prüfungsamt war.

Öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger

Sowohl das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) als auch das an dessen Stelle am 01.06.2012 in Kraft getretene Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) arbeiten mit dem Terminus des **öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers**. Diesem kommt gem. § 20 Abs. 1 Satz 1 KrWG die zentrale Aufgabe zu, die

- in ihrem Gebiet angefallenen und überlassenen Abfälle aus *privaten Haushaltungen* und
- Abfälle zur Beseitigung aus *anderen Herkunftsbereichen* (z.B. Gewerbebetriebe)

nach Maßgabe der §§ 6 bis 11 **zu verwerten oder** nach Maßgabe der §§ 15 und 16 **zu beseitigen**. Darüber hinaus obliegen den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nach den Vorschriften des KrWG noch zahlreiche weitere Aufgabenfelder, wie zum Beispiel die Erstellung des Abfallwirtschaftskonzeptes nach § 21 KrWG.

Der jeweilige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger ist gem. § 17 Abs. 1 S. 1 KrWG die nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichtete juristische Person. In NRW erfolgt die Zuständigkeitsfestlegung über das Landesabfallgesetz (LAbfG), allerdings ist darauf hinzuweisen, dass sich die dortigen Regelungen noch auf die Normen des zwischenzeitlich abgelösten KrW-/AbfG beziehen. § 5 Abs. 1 LAbfG lautet wie folgt:

⁴ Ausnahmen ergeben sich aus § 17 Abs. 1 KrWG, insbesondere bei Abfällen zur Verwertung. Nahezu alle Abfälle aus privaten Haushalten sind jedoch dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger anzudienen.

⁵ Die Rechnungsprüfungsämter der Mitgliedskörperschaften wechseln sich gem. § 14 Abs. 3 Satz 2 der Verbandsatzung turnusmäßig ab. Federführend ist jeweils das Rechnungsprüfungsamt der Mitgliedskörperschaft, die den Verbandsvorsteher stellt.

*"Die Kreise und kreisfreien Städte sind, soweit in den nachfolgenden Absätzen nichts anderes bestimmt ist, öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne der §§ 15 Abs. 1 Satz 1 und 13 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG."*⁶

In § 5 Abs. 2 LABfG folgt ein nicht abschließender Aufgabenkatalog (Entsorgungspflicht) für den Entsorgungsträger:

1. das Einsammeln und Befördern der in ihrem Gebiet angefallenen und ihnen zu überlassenden Abfälle
2. Maßnahmen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen
3. die Standortfindung, Planung, Errichtung und Erweiterung, Um- und Nachrüstung und den Betrieb der zur Entsorgung ihres Gebietes notwendigen Abfallentsorgungsanlagen
4. sowie die Aufstellung, Unterhaltung und Entleerung von Straßenpapierkörben, soweit dies nach den örtlichen Gegebenheiten erforderlich ist

Nach § 5 Abs. 6 S. 1 LABfG sind auch die **kreisangehörigen Kommunen** öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger und zuständig für die unter 1. genannten Aufgaben. Es besteht jedoch gem. Satz 4 die Möglichkeit, dass Kreise und kreisangehörige Kommunen sich im gegenseitigen Einverständnis Entsorgungsaufgaben schriftlich übertragen⁷.

In der Literatur wird es durchweg als sinnvoll erachtet, dass sich mehrere öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zusammenschließen, um insbesondere für die unter 3. aufgezählten Aufgaben Synergieeffekte und verbesserte Auslastungsquoten zu erreichen⁸. Hier lässt § 5 Abs. 7 LABfG explizit die Möglichkeit der kommunalen Zusammenarbeit nach den Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) zu, von welcher auch der Kreis Düren Gebrauch gemacht hat⁹.

Der Kreis Düren hat gemeinsam mit der Stadt Aachen und dem Kreis Aachen (heute: StädteRegion Aachen) am 28.01.2003 den Zweckverband Entsorgungsregion West (ZEW) gegründet. Zunächst wurden nur Teile der Aufgaben des Kreises Düren auf den ZEW übertragen, zum 01.01.2005 erfolgte die Übertragung der Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger vollumfänglich, ausgenommen der Aufgaben des Betriebs, der Rekultivierung und der Nachsorge der Deponien Horm, Inden und Stetternich. Diese Regelungen wurden in der Verbandssatzung des ZEW festgesetzt und haben bis heute Bestand¹⁰.

Durch diese Übertragung ist der ZEW als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger für die nicht ausgeschlossenen Bestandteile z.B. für

- den Erlass der Abfallsatzung
- den Erlass der Gebührensatzung
- die Erstellung der Abfallwirtschaftskonzept und der Abfallbilanzen

⁶ Die §§ 13 und 15 KrW-/AbfG wurden aufgrund diverser Urteile neu gefasst, finden sich inhaltlich aber in den §§ 17 und 20 KrWG wieder.

⁷ Laut Auskunft von Amt 66 existieren vereinzelte Regelungen, z.B. für die Verwertung von Altpapier.

⁸ auch die ka. Kommunen können sich für die ihnen obliegenden Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger zusammenschließen (so geschehen im Zweckverband RegioEntsorgung)

⁹ Gem. § 4 GkG NRW können Gemeinden und Gemeindeverbände sich zu Zweckverbänden zusammenschließen, um Aufgaben gemeinsam zu erfüllen. Dieser ist gem. § 5 GkG NRW eine Körperschaft des öffentlichen Rechts. Er verwaltet seine Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung. Gem. § 6 GkG NRW gehen mit der Gestellung der Aufgaben die Rechte und Pflichten von den Gemeinden und Gemeindeverbänden auf den Zweckverband über.

¹⁰ s. § 3 Abs. 1 der Verbandssatzung des ZEW vom 11.6.2010 i.V.m. Anlage 3

berechtigt/verpflichtet. Das operative Geschäft wurde Tochtergesellschaften verlagert, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird.

Durch die bei der Übertragung auf den ZEW **explizit ausgenommenen Aufgabenbereiche (Stichwort: Deponien) bleibt aber auch der Kreis Düren in Teilen öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger**. Mit dem operativen Geschäft aus diesen Aufgabengebieten wurde die Dürener Deponie Gesellschaft mbH (DDG)¹¹ als Erfüllungsgesellschaft beauftragt, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird.

Gleichzeitig ist der Kreis Düren ebenfalls **untere Abfallbehörde** in NRW und damit für die Bearbeitung der Anzeigen für gewerbliche oder gemeinnützige Sammlungen gem. § 18 KrWG zuständig. Diese können z.B. mit Auflagen verbunden oder in speziellen Fällen sogar untersagt werden. Gem. § 3 LAbfG obliegt dem Kreis Düren auch die Abfallberatung für die Abfallerzeuger, soweit diese nicht auf die kreisangehörigen Kommunen übertragen wurde.

Aufbau des Abfallsystems

Dem ZEW obliegen satzungsgemäß die größten Teile des Aufgabengebietes als *öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger* im Kreis Düren. Dieser ist am 28.01.2003 von den Kommunen Kreis Aachen, Stadt Aachen und Kreis Düren gegründet worden, welche jeweils das gleiche Stimmrecht innehaben und im turnusmäßigen Wechsel die zentralen Positionen in der Verbandsversammlung besetzen.

Der ZEW ist im Jahr 2003 mit einem Gesellschafteranteil von 93,75% in die Gesellschaft AWA Entsorgung GmbH (AWA-E) eingestiegen, welche bis zu diesem Zeitpunkt unter dem Namen Abfallwirtschaft Kreis und Stadt Aachen GmbH firmierte¹². Durch den Rahmenvertrag zwischen ZEW und AWA-E vom 27.10.2004 wurde die AWA-E gem. § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG mit der **Aufgabenwahrnehmung, Koordination und Durchführung von abfallwirtschaftlichen Aufgaben** beauftragt¹³, die Aufgaben wurden z.T. noch durch weitere Einzelverträge konkretisiert.

Die AWA-E ist gemeinsam mit der Entsorgungsgesellschaft Niederrhein (EGN)¹⁴ mit je 50% Gesellschafteranteil Kommanditist der Müllverbrennungsanlage (MVA) Weisweiler GmbH und Co. KG, die 1997 gebaut wurde. Als Komplementär und damit unbegrenzt haftender Gesellschafter tritt die MVA Verwaltungs-GmbH auf, ebenfalls eine Tochtergesellschaft der AWA-E und der EGN mit jeweils einen Anteil von 50%.

Die AWA-E hat wiederum Teile des **operativen Geschäftes** an die zu diesem Zweck als 100% Tochter gegründete AWA Service GmbH (AWA-S) übertragen. Die Beauftragung erfolgte mit Rahmenvertrag vom 18.02.2005. Dieser beinhaltet insbesondere den Betrieb des Entsorgungs- und Logisticcenters (ELC) Horm mit der inzwi-

¹¹ die DDG ist ein privatrechtliches Unternehmen, an dem der Kreis Düren einen Gesellschafteranteil von 25,1% hält. Die übrigen 74,9% hält die Entsorgungsgesellschaft Niederrhein mbH (EGN), welche über mehrere Zwischenstufen eine 100% Tochter der Stadt Krefeld ist.

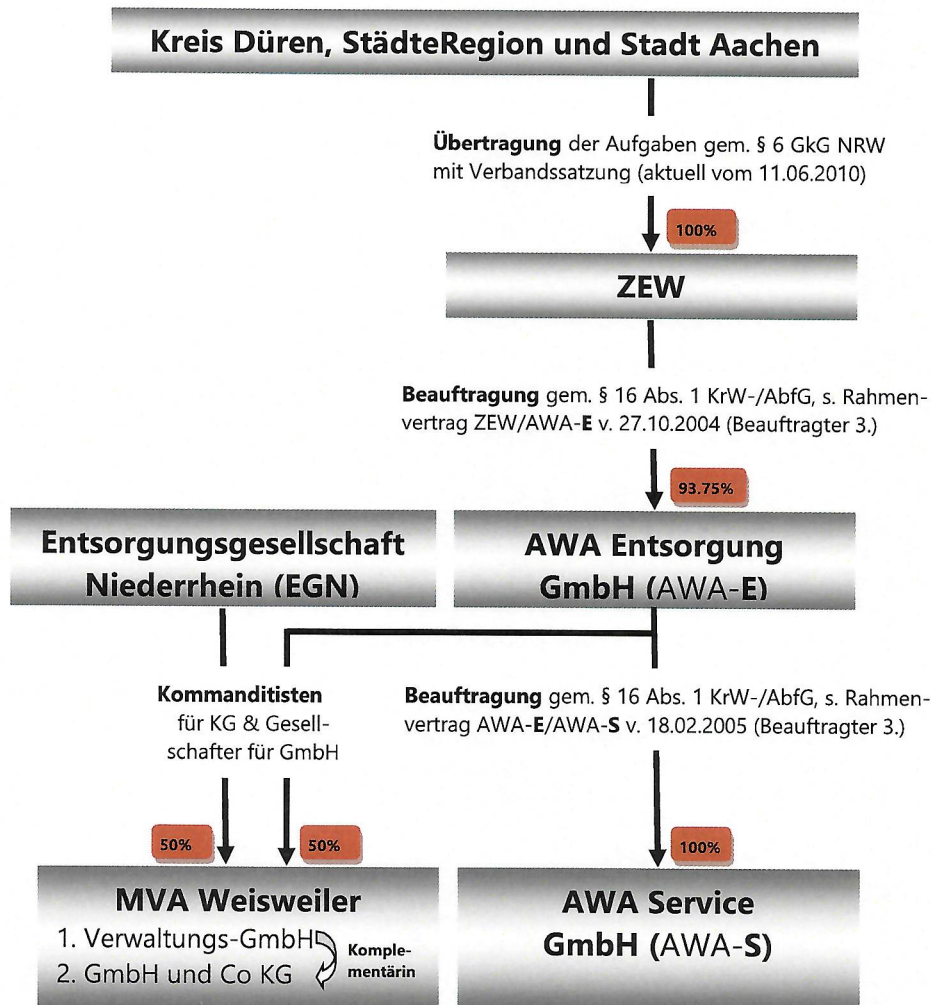
¹² bis zu diesem Zeitpunkt waren Kreis und Stadt Aachen die Gesellschafter der Abfallwirtschaft Kreis und Stadt Aachen GmbH, sie wurde 1991 gegründet. Beide Kommunen halten auch heute noch einen Gesellschafteranteil von je 3,125%.

¹³ Mit einer Beauftragung gem. § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG ist keine Übertragung der Rechte und Pflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers verbunden, sodass diese weiterhin beim ZEW verbleiben.

¹⁴ das nunmehr unter EGN firmierte Unternehmen ist über mehrere Zwischenstufen eine 100% Tochter der Stadt Krefeld, allerdings wurde es in der Vergangenheit schon mehrfach verkauft/übernommen. Ältere Namen sind z.B. RWE Umwelt West GmbH oder Trienekens AG

schen dazugehörigen mechanisch-biologischen Abfallbehandlungsanlage (MBA, teilweise auch MBRA). Das ELC Warden wird weiterhin von der AWA-E betrieben.

Die nachfolgende Übersicht stellt die vorgenannten Sachverhalte nochmals grafisch dar:



Nahezu alle Siedlungsabfälle werden thermisch in der MVA Weisweiler behandelt. Seit dem 01.06.2005 dürfen keine unbehandelten Abfälle auf Deponien gelagert werden (TA Siedlungsabfall). Auch die durch die bis zum Brand in 2012 in der MBRA im ELC Horm behandelten Abfälle wurden anschließend in der MVA Weisweiler verbrannt¹⁵. Die Verbrennungsabfälle werden zunächst aufbereitet und anschließend in der Kraftwerks-Deponie der RWE Power AG entsorgt.

Die Siedlungsabfälle und die sonstigen Abfälle zur Beseitigung werden von den kreisangehörigen Kommunen eingesammelt. Die Abfallsatzung des ZEW schreibt den Kommunen vor, bei welchen Anlagen die eingesammelten Abfälle anzuliefern sind. Einige Kommunen haben sich zur Erfüllung dieser Aufgaben ebenfalls zu einem Zweckverband zusammengeschlossen (RegioEntsorgung), welcher wiederum seine Aufgaben auf die RegioEntsorgung AöR übertragen hat. Die meisten kreisangehörigen Kommunen haben als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger privatwirtschaftliche Unternehmen mit der Durchführung der Einsammlung beauftragt, welche zum Teil auch Tochterunternehmen der Kommune sind.

¹⁵ Durch die Behandlung der Siedlungsabfälle in der MBRA wird das Volumen des Abfalls und damit auch der Transportaufwand zur MVA Weisweiler deutlich verringert.

Ein Großteil der schadstoffbelasteten Abfälle fällt allerdings –auch was die Sammlung betrifft– in die Zuständigkeit des ZEW. Mit der Einsammlung dieser Abfälle wurde die AWA-S beauftragt.

Für einige Abfälle besteht keine Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, insbesondere für Abfälle zur *Verwertung*. Auf der anderen Seite hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Möglichkeit, Abfälle von der Entsorgung auszuschließen. In beiden Fällen eröffnen sich u.a. für privatwirtschaftliche Unternehmen Märkte¹⁶, welche sich z.B. auch die EGN zunutze macht.

Unabhängig bzw. selbständig tätig wird das Duales System Deutschland (DSD), das für die Einsammlung der Verpackungsmaterialien meist hiesige Firmen beauftragt (z.B. Dürener Service Betrieb) und diese dann eigenständig weiterbehandelt.

Für die nicht vom Kreises Düren auf den ZEW übertragenen Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger wurde mit Rahmenvereinbarung vom 30.09.1994 die Dürener Deponie Gesellschaft mbH (DDG) eingesetzt. Diese nimmt gem. § 3 Abs. 2 Satz 2 Abfallbeseitigungsgesetz (heute: KrWG) als Erfüllungsgehilfin die folgenden Aufgaben wahr:

- Einrichtung, Betrieb, Rekultivierung und Nachsorge der Deponie Horm
- Rekultivierung und Nachsorge der Deponien Inden und Stetternich
- Getrennte Erfassung und Entsorgung von Abfällen außerhalb der Deponie Horm
- Errichtung und Betrieb einer Mechanisch-Biologischen Restmüllbehandlungsanlage (MBRA)¹⁷
- Errichtung und Betrieb einer Kompostierungsanlage¹⁸

Mit der **Beauftragung** der DDG hat kein Übergang der Rechte und Pflichten als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger stattgefunden, diese sind beim Kreis Düren verblieben und im Sachgebiet 66/2 (Umweltamt) verortet.

Die Deponie Horm findet im Rahmen des Abfallwirtschaftskonzepts des ZEW, spätestens seit Beginn der Stilllegungsphase am 16.07.2009, keine Verwendung mehr. Im Rahmen der Stilllegungsphase findet lediglich eine Resteverfüllung mit überwiegend mineralischen Abfällen¹⁹ statt, die hauptsächlich vom Hauptgesellschafter EGN akquiriert werden.

¹⁶ Allerdings stehen einige Betätigungsfelder unter dem Vorbehalt des *überwiegend öffentlichen Interesses*. Es muss aus Gebührengründen für den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger möglich sein, auch finanziell lukrative Abfallarten zu entsorgen und die Gewinne dem Gebührenzahler zugutekommen zu lassen. Ansonsten würden beim öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur Entsorgungsaufgaben verbleiben, die zu Defiziten führen und damit den Gebührenzahler voll belasten würden. Aktuell wird es jedoch von den Entsorgungsträgern als "kritisch" eingeschätzt, ob bereits zum Zeitpunkt der Antragsstellung gewerblicher Sammlungen eine Entscheidung zur "Gefährdung der Funktionsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Entsorgung" getroffen werden kann (inklusive gerichtlicher Durchsetzungskraft).

¹⁷ diese wird zwischenzeitlich von der AWA-S betrieben (s.o.)

¹⁸ Die Kompostierungsanlage ist nie errichtet worden. Der Kreis Düren hatte diesen Vertragsbestandteil zum 31.12.2004 gekündigt. Die Angelegenheit führte zu einem Vergleich zwischen Kreis Düren und DDG, da die DDG die Wirksamkeit der Kündigung nicht anerkannte.

¹⁹ es handelt sich um die weiter oben beschriebenen *Abfälle zur Verwertung*, für die keine Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger besteht

Satzungsbefugnis / Gebühren

Die Gebührensatzung wird jährlich durch den ZEW auf Basis von (Vor-)Kalkulationen festgelegt, deren Grundlage wiederum der Wirtschaftsplan ist. Nach Abschluss einer Rechnungsperiode werden die Kalkulationswerte mit den tatsächlich erwirtschafteten Ergebnissen abgeglichen, wonach Über- oder Unterdeckungen der Regelfall sind. Der ZEW legt mit seiner Gebührensatzung getrennt für die Kommunen der Gebiete Kreis Düren, Stadt und StädteRegion Aachen u.a. die Grundgebühren (pro Einwohnergleichwert) beziehungsweise die Benutzungsgebühren für die Anlagen des ZEW (pro Tonne/Lieferung) fest. Die Grundgebühren werden direkt von den Kommunen erhoben, die Erhebung der Benutzungsgebühren erfolgt z.B. bei der Anlieferung der eingesammelten Abfälle an die entsprechenden Anlagen. Die kreisangehörigen Kommunen kalkulieren auf dieser Grundlage ihre Gebühren und setzen diese in eigenen Gebührensatzungen fest (z.B. pro Entleerung eines bestimmten Müllgefäßes, etc.).

Die Entstehung der ZEW Gebühren muss aus dem im vorherigen Kapitel dargestellten Aufbau des Abfallsystems ableitbar sein. Dazu müssen die Erlöse und Kosten stufenweise über die nächst höhere Instanz abgerechnet werden. Der AWA-E kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Dort werden bereits getrennt nach Kreis Düren, Stadt und StädteRegion Aachen die Kosten und Erlöse kalkuliert und erfasst. Dabei wird berücksichtigt, dass die v.g. Kommunen in unterschiedlichem Ausmaß die Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger auf den ZEW übertragen haben. Entsprechend unterschiedlich fällt z.B. das vom ZEW je Einwohnergleichwert erhobene Grundentgelt der Mitgliedskommunen aus²⁰.

Die Kalkulation der AWA-E umfasst alle gebührenrelevanten Kosten und Erlöse, angefangen bei den Tochtergesellschaften AWA-S und MVA Weisweiler. Die Kalkulationen werden auf Basis der Leitsätze für die Preisermittlung aufgrund von Selbstkosten (LSP) erhoben und enthalten zusätzlich Wagniszuschläge. Die Kalkulation wird zunächst einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zur Prüfung vorgelegt²¹ und im Anschluss dem zuständigen RPA zugeleitet. Zur Feststellung von periodenbezogenen Über- und Unterdeckungen wird im Nachgang einer Rechnungsperiode zusätzlich eine Nachkalkulation aufgestellt, die ebenfalls von dem RPA geprüft wird. Entsprechende Über- und Unterdeckungen werden von der AWA-E in späteren Kalkulationen berücksichtigt²².

Der ZEW sattet im Anschluss seine Kosten auf die Kalkulation der AWA-E auf, teils auf die Grund- und teils auf die Leistungsentgelte. Diese Erweiterung wird erneut einem RPA zur Prüfung vorgelegt und bildet letztlich die Basis der Gebührensatzung des ZEW.

Für den Betrieb, die Nachsorge und die Rekultivierung der kreiseigenen Deponien werden durch den Kreis Düren keine Gebühren erhoben. Nach einem vorliegenden Gutachten der Rechtsanwälte , und vom 02.05.2011 können für die Deponien nur Gebühren erhoben werden, soweit privatrechtliche Entgelte und die Auflösung von Rückstellungen nicht kostendeckend sind. Mit Stilllegung

²⁰ Bruttowerte 2013: Kreis Düren 9,39 €, Stadt Aachen 16,12 €, StädteRegion Aachen 14,32 €. Der Hauptgrund für die höheren Grundentgelte von Stadt und StädteRegion Aachen besteht zum Beispiel darin, dass der ZEW mit der Rekultivierung und der Nachsorge der Deponie Warden beauftragt wurde. Der Kreis Düren nimmt diese Aufgaben selber war.

²¹ Inhalt der Prüfung ist die Einhaltung der vertraglich festgelegten Abrechnungsbasis, der LSP.

²² z.B. wurde in der Kalkulation für das Jahr 2013 die Über-/Unterdeckung aus der Nachkalkulation für die Rechnungsperiode 2011 berücksichtigt

der letzten im Betrieb befindlichen Deponie (Horm) zum 16.07.2009 können laut Gutachten keine Gebühren mehr für die Bildung weiterer Rückstellungen erhoben werden. Ab Stilllegung werden die Rückstellungen und Rücklagen kontinuierlich abgebaut.

Das Duale System Deutschland (DSD) arbeitet grundsätzlich gebührenfrei. Allerdings werden die Kosten des Systems über Beteiligungsentgelte der (Abfall-)Hersteller finanziert und letztlich über die Produkte auf den Endverbraucher umgelegt.

Risiken für den Kreis Düren

Aus dem Aufgabengebiet des ZEW zeichnen sich aus Sicht des RPA derzeit keine kurzfristigen Risiken ab. Wie bereits erwähnt könnte die Öffnung des KrWG für gewerbliche Sammlungen zum einem die Auslastung der Anlagen des ZEW negativ beeinflussen und zum anderen –im Falle nicht fachgerechter Verwertung/Entsorgung- Gefahren für Mensch und Umwelt mit sich bringen. Die Zulassungsprüfung gewerblicher Abfallsammlungen gem. § 18 KrWG obliegt den unteren Abfallbehörden, der ZEW verfolgt nach eigenen Angaben im Kontakt mit den Mitgliedskommunen das Ziel, hier eine einheitliche Linie zu erreichen.

Die Risiken aus den kreiseigenen Deponien, insbesondere der Deponie Horm, sind dagegen aktuell schon abzusehen. Nach § 9 Abs. 2 LABfG hat der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Rekultivierung und Nachsorge durchzuführen, letztere über einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren. Dafür werden im Zeitraum des Betriebs der Deponie neben den laufenden Betriebskosten auch Gebühren für Rückstellungen/-lagen erhoben. Für die Deponie Horm hat die DDG während der Betriebsphase Rückstellungen gebildet und Rücklagen geschaffen, **die gemäß neuerem Gutachten²³ (Stand 2011) nicht für eine 30-jährige Nachsorgezeit ausreichen werden²⁴**. Spätestens mit der Stilllegung der Deponie zum 16.07.2009 ist die Bildung weiterer Rückstellungen aus Gebühren und Entgelten bei der DDG nicht mehr möglich.

Der Kreis Düren hat daraufhin intern geprüft, ob im Rahmen seiner Jahresabschlusserstellung darüber hinaus Rückstellungen für mögliche Rekultivierungs- oder Nachsorgekosten gebildet werden müssen, dies jedoch aus folgenden Gründen verneint:

1. der Kreis Düren weist im Jahresabschluss 2011 Forderungen in Höhe von ca. 7 Mio € gegen die DDG aus dem Betrieb der Deponie Horm aus, die DDG entsprechende Verbindlichkeiten. Nach aktueller Planung sollen diese Mittel zur Deckung von Nachsorgekosten eingesetzt werden, allerdings wird sich der Betrag der Forderungen bis zu seiner möglichen Inanspruchnahme noch ändern

²³ Dieses Gutachten der vom 19.07.2011 wurde auf Basis des Plangenehmigungsbescheides der Bezirksregierung Köln vom 23.12.2010 aufgestellt und rechnet im angenommenen Zeitraum von 30 Jahren mit Kosten der Rekultivierung von ca. 19 Mio € und der Nachsorge von ca. 32 Mio €.

²⁴ Das RPA weist darauf hin, dass dies nicht als eine Art "Schulduweisung" an die DDG zu verstehen ist. Der gesetzlich vorgeschriebene Nachsorgezeitraum ist während der Betriebszeit der Deponie auf 30 Jahre verlängert worden. Eine entsprechende Aufstockung der Rückstellung war im verbleibenden Betriebszeitraum nicht mehr durchführbar.

2. der ZEW hält Rücklagen
welche ebenfalls zur Deckung entsprechender
Nachsorgekosten eingesetzt werden sollen
3. als Ultima Ratio sieht die Verwaltung die Möglichkeit, gem. § 9 Abs. 2 Satz
2 Alt. 4 LABfG weitere Gebühren zu erheben²⁵

Die vorstehenden Punkte sind aus Sicht des RPA nachvollziehbar, jedoch über den zu betrachtenden Zeitraum vom etwa 15 Jahren kaum zu verifizieren. Es wird von Seiten des RPA aktuell angeregt, gegebenenfalls die vertragliche Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit der DDG einer Aktualisierung zu unterziehen, Basis bildet, wie beschrieben, der Rahmenvertrag vom 30.09.1994, der z.B. noch eine Verrechnung der betrieblichen Überschüsse mit den Entgelten der Folgejahre vorsieht. Diese Entwicklung bleibt abzuwarten.

Das RPA kommt unter Annahme der Durchführbarkeit der vorstehenden Maßnahmen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass die Bildung einer Rückstellung zum jetzigen Zeitpunkt entbehrlich ist.

Das RPA weist jedoch darauf hin, dass es nicht Gegenstand des Stilllegungsantrags vom 17.02.2009 war, die Sumpfung²⁶ des Grundwassers vollständig einzustellen. Laut Bescheid der Bezirksregierung vom 23.12.2010 soll nach einer Phase von ca. 10 Jahren aufgrund eines bis dahin durchzuführenden Monitorings eine Entscheidung über eine eventuell vollständige Einstellung der Sumpfungsmaßnahmen getroffen werden. Diese Entscheidung kann die Dauer der Nachsorgepflicht entscheidend beeinflussen und nicht zuletzt dazu führen, dass über die 30 Jahre hinaus Kosten für Monitoring, Sumpfung, Personal, etc. entstehen werden.

Dem RPA ist bekannt, dass Kreis Düren und DDG/EGN derzeit weitere Möglichkeiten prüfen, über ein Geschäftsmodell die Rückstellungen/Rücklagen in der DDG zu stärken und damit den Gebührenschuldner weitestgehend zu schonen. Diese Entwicklung bleibt abzuwarten.

Anmerkung A1

Zum aktuellen Zeitpunkt können Aussagen bezüglich der finanziellen Risiken der Deponie Horm nur auf Basis von Gutachten ausgesprochen/bewertet werden. Neben den enormen Schätzungsunauigkeiten, die mit der Betrachtung eines 30jährigen Zeitraums einhergehen, ist noch nicht mal vorhersehbar, ob der Kreis Düren nach dessen Ablauf überhaupt aus seiner Nachsorgepflicht entlassen wird.

Spätestens mit Abschluss der 10jährigen Monitoringphase, verbunden mit einer Entscheidung der Bezirksregierung über die Weiterführung der Sumpfung der Deponie, sollte die Angelegenheit unter aktualisierten Gegebenheiten neu bewertet werden.

²⁵ Dort können "Kosten der Nachsorge für stillgelegte Abfallentsorgungsanlagen, soweit diese nicht durch Rückstellungen gedeckt sind" im Rahmen der Gebührenerhebung angesetzt werden. Trotz der relativ eindeutigen Formulierung der Norm darf an dieser Stelle nicht darüber hinweg gesehen werden, dass z.B. die Deponie Horm nicht ausschließlich für die Entsorgung von Hausmüll Verwendung fand.

²⁶ Ein Teil des Deponiekörpers (der sog. Altmüllkörper) liegt ohne Abdichtungsschicht unter dem Grundwasserspiegel. Das Grundwasser aus diesem Bereich wird abgepumpt und gereinigt.

Stellungnahme der Verwaltung vom 16.09.2013:

Die derzeit vorliegenden Gutachten zur Rekultivierung und Nachsorge der Deponie Horm werden fortgeschrieben und ständig den aktuellen Gegebenheiten angepasst. Spätestens nach Abschluss einer ersten aussagekräftigen Monitoringphase wird eine Neubewertung vorgenommen.

Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Die Anmerkung ist damit ausgeräumt.

Kontrollfunktionen/-möglichkeiten des Kreises Düren

Grundsätzlich ist bei ausgegliederten Aufgabenbereichen die Einflussnahme verknüpft mit den Anteilen/Stimmrechten, die der Kreis Düren an diesem selbstständigen Aufgabenbereich hält, sofern nicht durch Satzung oder Vertrag anderweitige Regelungen getroffen wurden.



Wie die beiden Grafiken zeigen, tritt der Kreis Düren sowohl im Entscheidungsgremium des ZEW²⁷ als auch in den Gremien der DDG²⁸ für sich alleine gesehen als Minderheit auf. Zwar agiert der ZEW als Körperschaft öffentlichen Rechts als verlängerter Arm der drei Mitgliedkommunen und versucht, deren Interessen bestmöglich zu berücksichtigen. Dennoch kann dies nicht ohne Einschränkungen geschehen, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass nicht alle Tochterunternehmen unter einem herrschenden Einfluss des ZEW stehen (z.B. MVA Weisweiler GmbH und Co KG). Nicht abschließend geprüft wurde die Frage, ob der Kreis Düren ohne Unterstützung der StädteRegion oder der Stadt Aachen eine Änderung z.B. am Umfang der übertragenen Aufgaben vornehmen kann, zumindest eine Satzungsänderung könnte jedoch nur mit Stimmmehrheit erfolgen.

Die DDG ist zwar zunächst als ein privatwirtschaftlich agierendes Unternehmen anzusehen²⁹, die Interessen des Kreises Düren als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger wurden jedoch vertraglich abgesichert. Darüber hinaus stellt der Kreis Düren einen der beiden Geschäftsführer. Äußerst positiv bewertet das RPA die Reaktion der DDG auf die hiesigen Anfragen, die zeitnah und ausführlich beantwortet wurden.

Gespräche des RPA sowohl mit dem Beteiligungsmanagement als auch mit dem Umweltamt haben ergeben, dass die Gremienbetreuung bei der DDG –nicht zuletzt aufgrund der formellen wie materiellen Komplexität der Materie– als Zusammenspiel der beiden Stellen des Kreises gesehen werden muss und als solche gut funktioniert.

²⁷ 7 von 21 Stimmen in der Verbandsversammlung

²⁸ Gesellschafterversammlung: 251 von 1.000 Stimmen, Aufsichtsrat: 3 von 7 Stimmen

²⁹ obwohl der Hauptgesellschafter mittlerweile ebenfalls eine kommunale "Elternlinie" trägt

Im Zusammenhang mit dem ZEW gestaltet sich die Sachlage jedoch anders. Zwar werden sowohl Beteiligungsmanagement als auch Umweltamt mit den Gremienunterlagen des ZEW versorgt, von einer "echten" Gremienbetreuung wird bei beiden Stellen jedoch nicht gesprochen.

Die Vertreter des Kreises Düren wenden sich bei Fragen direkt an den ZEW bzw., da sie in den meisten Fällen auch in den Gremien der Tochtergesellschaften vertreten sind, an die Geschäftsführer der Tochterunternehmen. Dem RPA ist bekannt, dass es sich bei den ZEW Mitarbeiter/-innen um ehemalige Mitarbeiter des Kreises Düren handelt, der ZEW an sich vertritt jedoch die Interessen aller Mitgliedskommunen, was im Beratungsfall durchaus Konfliktpotential in sich birgt.

Anmerkung A2

Der Kreis Düren sollte kontinuierlich überprüfen, ob der ZEW und sein dominierendes Tochterunternehmen die übertragenen Aufgaben als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger **im Sinne des Kreises** ausführen. StädteRegion und Stadt Aachen führen nach Kenntnis des RPA eine aktive Gremienbetreuung durch. Da der Kreis Düren seine Interessen nur über die entsandten Vertreter geltend machen kann, sollte die Verwaltung prüfen, ob eine aktive Gremienbetreuung für diesen Aufgabenbereich sinnvoll erscheint. Den Vertretern ist es darüber hinaus weiterhin möglich, sich bei konkreten Fragen direkt an die Leitungsorgane zu wenden.

Stellungnahme der Verwaltung vom 16.09.2013:

Eine Kontrolle der Aufgabenwahrnehmung des ZEW im Hinblick auf die ihm durch den Kreis übertragenen Pflichten findet nicht nur durch die entsandten politischen Vertreter statt. Vielmehr erfolgt auch die aktive Beteiligung des Umweltdezernenten an den Verbandsversammlungen. Darüber hinaus besteht intensiver fachlicher Kontakt und reger Austausch zwischen dem Umweltamt und der Verwaltung des ZEW, so dass aus Sicht der Verwaltung eine zusätzliche aktive Gremienbetreuung, welche auch zusätzliche Personalressourcen bindet, nicht erforderlich ist.

Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Aus Sicht des RPA ist die Anmerkung damit ausgeräumt.

Transparenz des Abfallsystems

Abschließend hat sich das RPA noch mit der Fragestellung beschäftigt, welche Möglichkeiten der Bürger hat, sich über das Abfallsystem zu informieren. Dazu wurden die Internetpräsenzen der Stellen ZEW, AWA und Kreis Düren begutachtet.

Im Vordergrund sollte eigentlich der ö.-r. Entsorgungsträger ZEW stehen. Wie das nachfolgende Bild aus RPA-Sicht jedoch verdeutlicht, tritt dieser nach außen hin kaum in Erscheinung, der Bürger wird den Zusammenhang nicht unmittelbar herstellen können³⁰:



Die Internetpräsenz ist einfach gehalten und hält die wichtigsten Informationen in komprimierter Form für die Bürger und sonstigen Abfallbesitzer bereit. Mittlerweile bietet der ZEW sogar eine AbfallApp³¹ für die Region Aachen/Düren für die gängigen Smartphonesysteme³² an. Diese beinhaltet z.B. Abholtermine, Öffnungszeiten, Preistabellen sowie einen Abfallratgeber und entspricht aus Prüfersicht einer bedarfsgerechten Informationsplattform. Die AbfallApp befindet sich allerdings weiterhin im Aufbau und kann bislang nur von Teilen des ZEW-Verbandsgebietes vernünftig genutzt werden³³, worauf leider in dieser Deutlichkeit vor der Installation der App nirgendwo hingewiesen wird³⁴.

Die AWA-E verfügt über eine dem ZEW sehr ähnlich gehaltene Internetpräsenz, allerdings mit etwas ausführlicheren Informationen zu den für die Entsorgung eingebundenen Anlagen. Hier ist u.a. die zentrale Entsorgungshotline (AWA-Abfallfon) angesiedelt.

Der Kreis Düren bietet auf seiner Homepage im Bereich der "Abfallentsorgung" eher aufgabenorientierte Informationen an. Zwar ergibt sich aus diesen Texten letztlich der Zusammenhang mit dem ZEW, wünschenswert wäre aber ein einleitendes Kapitel, welches kurz den Aufbau des Abfallsystems erläutert und klar auf die zuständigen Stellen verweist.

³⁰ Bild mit freundlicher Genehmigung des ZEW von dessen Homepage entnommen. Quelle: <http://www.zew-entsorgung.de/schadstoffsammlung.html>

³¹ App = Applikation: es handelt sich um ein Computerprogramm, welches Menügesteuert vom ZEW bereitgestellte Informationen für den Anwender bereitstellt. Siehe auch: <http://www.zew-entsorgung.de/der-zweckverband/die-abfall-app.html>

³² Android (Google) und iOS (Apple)

³³ Probleme entstehen aus Sicht des Prüfers dadurch, dass eine solche Informationsplattform sämtliche ö.-r. Entsorgungsträger (siehe Kapitel "öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger" dieses Prüfberichtes) synchronisieren muss. Die von den Kommunen zur Abholung des Abfalls beauftragten Unternehmen verfügen teilweise über eigene AbfallApps (z.B. Fa.) oder scheinen den mit der Datenlieferung verbundenen Mehraufwand noch zu prüfen (z.B.).

³⁴ Ausnahme bildet das Informationsheft der AWA-E vom 07/2013.

Allen Internetpräsenzen gemeinsam ist, dass die Darstellung der Abfallentsorgung meist mit der Entgegennahme des Abfalls endet. Wie eine "umweltschonende Beseitigung und Verwertung von Abfällen" tatsächlich von statten geht, lässt sich – wenn überhaupt – nur über zusätzliche Recherchen klären. Das RPA ist sich der Außenwirkung einer solchen Darstellung bewusst, möchte aber auch zu bedenken geben, dass sich der Abfallverursacher auch seiner Wirkung auf die Umwelt bewusst werden muss.

Anmerkung A3

Im Bereich der Transparenz ist in den letzten Jahren einiges getan worden, die Prüfung hat jedoch gezeigt, dass weiteres Potential vorhanden ist. Zum einen gehört es zu den Pflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, das System der Abfallentsorgung nach außen transparent und vollständig darzustellen³⁵. Zum anderen stellt die verstärkte Vernetzung der verschiedenen Stellen, z.B. über die AbfallApp, letztlich den Schlüssel zu Effizienz und Kostenersparnis dar. Dies muss auch zu den Städten und Gemeinden bzw. deren Entsorgungsbeauftragten transportiert werden, zwecks Realisierung eines zuverlässig funktionierenden Abfallsystems.

Stellungnahme der Verwaltung vom 16.09.2013:

Im Hinblick auf eine Steigerung der Transparenz zum System der Abfallentsorgung im Kreis Düren ist geplant, den Internetauftritt des Kreises an der Stelle zu überarbeiten und die konkreten Aufgaben sowie die Vernetzung der einzelnen mit der Entsorgung befassten Stellen noch deutlicher als bisher heraus zu stellen. Mit der Verbesserung des Internetauftritts wurde bereits begonnen.

Abschließende Bewertung durch die Rechnungsprüfung

Die Stellungnahme bzw. die Maßnahmen der Verwaltung entsprechen dem Ansinnen des RPA. Die Anmerkung ist damit ausgeräumt.

³⁵ Es gehört sicherlich zu den Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, schädliche Abfälle bestmöglich zu entsorgen, nach der Hierarchie des KrWG steht jedoch klar die Abfallvermeidung an erster Stelle. Interessant und ein Schritt in die richtige Richtung ist der monatlich von der AWA-E auf der Homepage dargestellte "Abfall-Tipp des Monats", siehe: <http://www.awa-gmbh.de/service/abfallberatung/abfall-tipp/>