

# **Die Multifraktionierung des Hausmülls als abfallpolitisches Problem**

Oebbecke, Janbernd

First published in:

DVBl Deutsches Verwaltungsblatt, 105. Jg., Heft 5, S. 231 – 235, Köln 1990

Münstersches Informations- und Archivsystem multimedialer Inhalte (MIAMI)

URN: urn:nbn:de:hbz:6-08439416061

## Die Multifraktionierung des Hausmülls als abfallpolitisches Problem

Von Privatdozent Dr. Janbernd Oebbecke, Münster/Düsseldorf\*

### 1. Umweltpolitische Bedeutung der Multifraktionierung

Die abfallwirtschaftliche Entwicklung beim Hausmüll verdient besondere Aufmerksamkeit vor allem auch wegen ihrer umweltpolitischen Schlüsselstellung; die meisten Veränderungen auf diesem Sektor machen Verhaltensänderungen des Bürgers erforderlich und lösen deshalb fast hundertprozentige Betroffenheit in der Bevölkerung und damit Bewußtseinsänderungen aus. Die nachfolgenden Überlegungen befassen sich mit einem Teilaspekt der gegenwärtigen Hausmüllpolitik. Sie sollen nicht abschließende Antworten geben, sondern auf Fragen hinweisen und auf Trends aufmerksam machen.

Neben die getrennte Erfassung von Papier und Glas ist in den letzten Jahren die einer großen Zahl weiterer Fraktionen des Hausmülls getreten. Vor allem das Bemühen, Schadstoffe durch eine getrennte Erfassung und Behandlung gefahrlos zu entsorgen, hat immer mehr Kommunen den Weg in die Multifraktionierung gehen lassen<sup>1</sup>. Daß

Herstellung und Vermarktung einer großen Zahl schadstoffhaltiger Produkte und deren immer ja nur teilweise gelingende und stets aufwendige getrennte Erfassung und Entsorgung umweltpolitisch nur die zweitbeste Lösung ist, liegt auf der Hand. Das gilt für die vermeidbaren Abfälle, das gilt aber auch für die Produkte, bei denen (noch) nicht auf den Schadstoffeinsatz verzichtet werden kann; die nötigenfalls durch Pfanderhebung oder Rücknahmepflicht sicherzustellende Rücknahme und ihre umweltgerechte Entsorgung durch den Handel oder den Produzenten schafft wegen der Deckung der entstehenden Kosten über den Preis die umweltpolitisch erwünschten Anreize für Verbraucher, Handel und vor allem Produzenten<sup>2</sup>.

Spätestens seit dem Inkrafttreten der heutigen Fassung des § 14 Abfallgesetz stehen die rechtlichen Instrumente

tika, Reinigungs-, Rostschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel. In der kommunalen Entsorgungspraxis werden außerdem z. B. folgende Abfälle getrennt entsorgt: Säuren, Laugen, Konzentrate, Altöle, Öl-Emulsionen, Klebstoffe und Kitte, Feinchemikalien, Bleiakumulatoren, Spraydosen, Altreifen, Kühlgeräte, Laborchemikalien, Flaschenverschlüsse aus Blei. Siehe auch Wohin mit dem Gift, test 1989, 760 ff.

2 Umweltpolitisch besteht darüber kein Streit. Vgl. Werner Remmers, Problem erkannt, Lösung vertagt, ZEIT von 26. 5. 1989, S. 36; Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage »Umweltschutz in Nordrhein-Westfalen«, LT-Drucks. 10/2236, S. 24 f.; Entsorgung 2000 (Fußn. 1) S. 124.

\* Der Verfasser ist Privatdozent an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster und als Beigeordneter beim Landkreistag Nordrhein-Westfalen u. a. für Fragen der Abfallwirtschaft zuständig.

1 Der von Werner Schenkel und Dieter Kassing herausgegebene Leitfaden »Entsorgung 2000« nennt auf Seite 87 folgende Abfälle, für die von den Kommunen eine getrennte Behandlung vorzunehmen sei: Abbeizmittel, Batterien, Farben und Lacke, Fieberthermometer, Holzschutz- und Behandlungsmittel, Leuchtstoffröhren, Lösungsmittel, Medikamente, Kosme-

zur Verfügung, die Entwicklung in diese umweltpolitisch erwünschte Richtung zu steuern. Die Fraktionierung des Hausmülls hat sich seitdem – die Stichworte lauten z. B. Leuchtstoffröhren<sup>3</sup>, Batterien<sup>4</sup>, Kühlschränke<sup>5</sup> – allerdings eher beschleunigt<sup>6</sup>, während von § 14 Abfallgesetz nur sehr zögerlich Gebrauch gemacht wird. Im folgenden sollen die Faktoren aufgezeigt werden, die für die Fortsetzung (Ziff. 2) und die für eine Umkehr dieses Trends sprechen (Ziff. 3).

## 2. Begünstigende Faktoren

### 2.1 Finanzierung kommunaler Abfallpolitik

Über die Modalitäten der Entsorgung des häuslichen Abfalls wird von den Kommunen entschieden. Die Kommunalpolitik reagiert mit der Einführung getrennter Sammlung und Entsorgung von Hausmüllfraktionen vor allem auf die gestiegene umweltpolitische Sensibilität der Bevölkerung; sehr viel unmittelbarer als die Bundes- und die Landespolitik ist die Kommunalpolitik mit Wandlungen im politischen Bewußtsein konfrontiert und kann ihnen Rechnung tragen.

Die kommunale Abfallpolitik unterscheidet sich von den meisten anderen Feldern der Kommunalpolitik nun entscheidend dadurch, daß die Abfallbeseitigung über Gebühren finanziert wird. Kostenaufwendige Verbesserungen der Entsorgungsstandards<sup>7</sup> führen zu Gebührenerhöhungen, belasten aber nicht den allgemeinen Haushalt, sie lassen den Spielraum für die Finanzierung anderer Politikbereiche unangetastet und zwingen nicht zu Realsteuererhöhungen mit ihrem hohen politischen Aufmerksamkeitswert. Die Abfallbeseitigung ist aus der Sicht des kommunalen Haushalts »kostendeckend«. Wegen des regelmäßig bestehenden Anschluß- und Benutzungszwangs<sup>8</sup> kann der Bürger der Gebühr nicht ausweichen; die Nachfrage nach der Leistung Abfallbeseitigung ist weitgehend unelastisch, das Aufkommen ist dementsprechend sicher vorhersehbar<sup>9</sup>. Der Wettbewerb um die Finanzen, der in anderen Politikbereichen die Optimierung des Leistungsangebots verhindert oder wenigstens bremst, ist damit ausgeschaltet. Die trotz der vielerorts zu konstatierenden erfolgreichen Bemühungen um eine Rationalisierung der Leistungserbringung<sup>10</sup> notwendigen Gebührenerhöhungen sind verhältnismäßig leicht durchsetzbar, denn beim Bürger ist die Einsicht gewachsen, daß Umweltschutz Geld kostet. Nicht selten wird er in der Öffentlichkeitsarbeit für die neuen Entsorgungsmodalitäten sogar ausdrücklich (und wahrheitswidrig) darauf hingewiesen, diese Leistungen seien

kostenlos<sup>11</sup>. Die in manchen Fällen durchaus naheliegende Frage, ob die zusätzlichen Aufwendungen für die gesonderte Entsorgung angesichts der umweltpolitischen Wirkungen verhältnismäßig sind, wird unter diesen Bedingungen nicht in allen Fällen gestellt und verständlicherweise meistens bejaht<sup>12</sup>.

### 2.2 Abfallpolitische Aufgabenverteilung

Die gegenwärtige Zuständigkeitsverteilung ist dem umweltpolitischen Fortschritt bei der Anwendung des § 14 AbfG nicht eben günstig. Die Verteilung des abfallpolitischen Handlungsdrucks und der abfallpolitischen Handlungsmöglichkeiten fallen im dezentralen Politiksystem der Bundesrepublik nicht unbeträchtlich auseinander. Das entscheidende Handlungsinstrument des § 14 AbfG und damit die zentrale umweltpolitische Verantwortung liegen in der Hand der Bundesregierung. Sie muß – unabhängig von den politischen Präferenzen der sie tragenden Parteien – jede Maßnahme gegen den harten Widerstand der auf Bundesebene regelmäßig gut organisierten Kräfte und in einem teilweise unübersichtlichen europarechtlichen Terrain<sup>13</sup> durchsetzen.

Die Kommunen können wie gezeigt den umweltpolitischen Forderungen mindestens kurzfristig problemlos entgegenkommen; organisierter Widerstand etwa von seiten der Wirtschaft ist nicht zu erwarten; im Gegenteil schafft

11 So heißt es in einer dem Verf. vorliegenden Wurfseitung aus einer Gemeinde im Regierungsbezirk Münster: »Kühl- und Gefriergeräte werden nach Anmeldung bei der Stadtverwaltung (telefonisch oder per Anforderungskarte) kostenlos abgeholt.« Tatsächlich entstehen bei der sog. Kühlschränke-Totalentsorgung einschl. Transport Kosten von nicht unter 50,- DM je Gerät, die über die Gebühr aufgebracht werden und wegen der nach dem geltenden Kommunalabgabenrecht bestehenden Kostendeckungspflicht auch aufgebracht werden müssen (vgl. § 6 I 1 und 3 KAG NW). Die Zahl der Beispiele ist unbegrenzt, »Kostenlose Annahme von Problemabfällen« (Abfallfibel eines niedersächsischen Kreises). »Die aus Haushalten, Kleingewerbe, Handel und Dienstleistungsbereichen angelieferten Problemabfälle werden gebührenfrei angenommen.« (Informationsbroschüre eines nordrhein-westfälischen Kreises).

12 Hier wirkt sich das generelle Problem des fehlenden Kostendrucks bei der Gebührenfinanzierung aus. Dazu etwa: Die heimliche Steuer, Wirtschaftswoche vom 31. 3. 1989.

13 Zum rechtlichen Problem: Eberhard *Grabitz* / Christian *Zakker*, Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, NVwZ 1989, 297 (300 ff.); Martin *Seidel*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft – Träger oder Hemmnis des Fortschritts?, DVBl. 1989, 441 (447 f.); Meinhard *Schröder*, Der Vollzug abfallrechtlicher Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, in: Das neue Abfallwirtschaftsrecht, herausgegeben vom Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NW, 1989, S. 9; EuGH, Urteil vom 20. 9. 1988 – Rs. 302/86 – (dänische Getränkebehältnisse), NVwZ 1989, 849. Zur politischen und publizistischen Auseinandersetzung unter Benutzung dieses Arguments vor Erlass der PET-Verordnung, Wolfgang *Schutt*, Das Umweltministerium plant einen Müllplatz im Laden, FAZ 3. 5. 1988 Nr. 103 S. 14; Leserbrief Michael *Botbe*, Berechtigte Maßnahmen zur Abfalleindämmung, FAZ vom 18. 6. 1988 S. 9; Fragen Nr. 80–82 des Abg. *Weirich* und Antworten der Bundesregierung vom 18. 7. 1988, BT-Drucks. 11/2699 S. 36 f.; EG-Einwände gegen Zwangspfand?, FAZ vom 18. 7. 1988 S. 9; Flaschenpfand – schlecht vorbereitet, FAZ vom 21. 7. 1988 S. 10; Hersteller haben Klagen vorbereitet gegen Plastikflaschen-Pfand, FAZ vom 13. 9. 1988, S. 13; Zwangspfand mißfällt der EG-Kommission, FAZ vom 31. 1. 1989 S. 14; Brüssel fordert Aufschub für Flaschenpfand, FAZ vom 5. 9. 1989 S. 16; Noch keine Zwangspfand-Klage, FAZ vom 28. 10. 1989 S. 13.

3 Siehe Entsorgung von Leuchtstoffröhren, EildStNW 1988, 562 ff.

4 Siehe etwa Der Lithium-Akku ist das kompakte Energiepaket der Zukunft, FAZ vom 1. 8. 1989, S. 54.

5 Dazu Entsorgung von Haushaltskühlgeräten, Eild. LKT NW 1989, 80 ff.

6 Weitere Aspiranten stehen ante portas; z. B. die Heimelektronik (Jürgen *Gaulke*, Gift und Gold, ZEIT vom 30. 6. 1989 S. 28).

7 Nicht zuletzt der Benutzungskomfort für den Bürger wird erhöht. In acht Kreisen und in drei Städten wird »die gesamte Palette an Problemstoffen auf Abruf abgeholt.« (Wohin mit dem Gift?, test 1989, 761).

8 Siehe dazu Elke *Bartels*, Abfallrecht, 1987, S. 143 ff.

9 Vgl. Karl-Heinrich *Hansmeyer* / Dietrich *Fürst*, Die Gebühren, 1968, S. 91.

10 Otto *Roloff* / Christhard *Pilder*, Kostenüberwälzung versus Rationalisierung in der kommunalen Leistungsverwaltung am Beispiel der Abfallbeseitigung, AfK 1984, 215 ff.

die Multifraktionierung Beschäftigung in der Entsorgungswirtschaft.

Die Länder sind über die Abfallentsorgungsplanung und die Landesplanung maßgeblich mit der Standortsuche für Deponien und vor allem für Müllverbrennungsanlagen befaßt und werden hier auch für Versäumnisse im Bereich der Hausmüllentsorgung zur Verantwortung gezogen<sup>14</sup>. Von den Ländern hätte man deshalb eigentlich starken Druck auf den Bund erwarten können, von den ihm zu Gebote stehenden Mitteln zur Mengenreduzierung und Entgiftung des anfallenden Abfalls Gebrauch zu machen. Dabei wird aber übersehen, daß die intensive öffentliche Diskussion von Vermeidungsmöglichkeiten, ohne die solcher Druck schwerlich erzeugt werden könnte, bei der Durchsetzung von Entsorgungsstandorten kontraproduktiv wirkt. Die Länderumweltminister betonen deshalb weniger intensiv die Vermeidungsmöglichkeiten als die Notwendigkeit, auch bei Ausschöpfung aller Vermeidungsmöglichkeiten Verbrennungsanlagen zur Mengenreduzierung und Inertisierung einzusetzen und Deponien vorzuhalten<sup>15</sup>. Sie tragen damit der typischen Argumentation der Gegner von Entsorgungsvorhaben Rechnung, die die Notwendigkeit von Entsorgungsanlagen generell in Zweifel ziehen<sup>16</sup>. Ob ein entschiedenes Eintreten für die Abfallvermeidung und den Vorrang der stofflichen Verwertung vor dem »energetischen Recycling«<sup>17</sup> nicht die politische Glaubwürdigkeit beim Eintreten für die allemal unverzichtbare Verbrennung stärken würde, steht auf einem anderen Blatt<sup>18</sup>. Jedenfalls hatte der Bund bisher weder von seiten der Kommunen<sup>19</sup> noch der Länder ernsthaften Druck zu erwarten, wenn er beim Vollzug des § 14 AbfG zögerlich vorging.

14 Siehe etwa Große Anfrage der CDU-Fraktion im Landtag NW »Abfallentsorgungspläne« und die Antwort der Landesregierung LT-Drucks. 10/4478; Werner *Stump*, Umweltminister Matthiesen hat bei der Abfallentsorgung geschlafen und versagt, KPV-Informationen 1989 Heft 7/8, 15; Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen 1989, S. 338.

15 Z. B.: Jo *Leinen*, Vom Joghurtbecher zum Ozonloch, Vorwärts 1989 Heft 7, 28; Werner *Remmers*, Abfallwirtschaftsprogramm Niedersachsen, in: Information Niedersächsischer Landkreistag 1989 Heft 2, 9–12; Klaus *Matthiesen*, in Aachener Nachrichten – NRW wird zum grünsten Industriegebiet der Welt – vom 24. 6. 1989.

16 Interessant: Müllnotstand in Hamburg, FAZ vom 9. 6. 1989 S. 8.

17 Vgl. Was Sie schon immer über Abfall und Umwelt wissen wollten, herausgegeben vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2. Aufl. Stuttgart 1988, S. 174, wo Recycling als »Rückgewinnung von Rohstoffen aus Abfällen bzw. die energetische Nutzung von Abfällen« definiert wird; dazu Norbert *Rethmann* (Perspektiven der deutschen Entsorgungswirtschaft, Landkreis 1988, 361): »Der verbleibende Rest (gemeint ist der nicht-verwertbare Rest des Hausmülls, d. Verf.) wird thermisch behandelt (inertisiert). Dabei ist eine Energiegewinnung anzustreben.« Dementsprechend macht *Rethmann* (Das Abfallentsorgungskonzept der privaten Städtereinigungsbetriebe, in: Abfallwirtschaft in großen Städten und Verdichtungsräumen, Beihefte zu Müll und Abfall Nr. 25 Teil 1 S. 87) einen anderen terminologischen Vorschlag zur Verbrennung und spricht von »Mineralisierung bei hohen Temperaturen«.

18 In diese Richtung jetzt Parlamentarischer Staatssekretär Martin *Grüner*, Initiativen und Leitlinien einer zukunftsweisenden Abfallbeseitigung, Bulletin 1989, 839.

19 Zu recht wird in Entsorgung 2000 (Fußn. 1), S. 123 konstatiert: »Bisher ist vor allem der kommunale Druck in diese Richtung noch nicht ausreichend.«

### 2.3 Eigeninteressen der Entsorgungswirtschaft

Der politische Spielraum der Bundesregierung dürfte künftig dadurch weiter eingeengt werden, daß das Gewicht der Entsorgungsinteressen deutlich zunehmen wird. Unternehmen und ihre Arbeitnehmer, die davon leben, daß sie Schadstoffe entsorgen, haben an der Vermeidung dieser Schadstoffe kaum ein Interesse. Sie verstärken die Abwehrfront der Produzenten, mit denen die Bundesregierung sich schon bisher auseinandersetzen hat. Besonders deutlich wird das bei dem neuerdings zu beobachtenden gleichzeitigen Tätigwerden von Unternehmen auf der Produzenten- und Entsorgerseite. Die von der Politik erfolgreich vor allem auch mit Wirtschaftsförderungs- und Arbeitsplatzargumenten betriebene Ausweitung des Entsorgungssektors und der Umwelttechnik<sup>20</sup> hat hier ihre umweltpolitische Kehrseite.

Als abfallpolitisch ähnlich janusköpfig kann sich auch der Eintritt der großen Energieversorgungsunternehmen in den Entsorgungsmarkt erweisen. Diese Unternehmen mit ihrer finanziellen Möglichkeit sowie ihrer wirtschaftlichen und technischen Kompetenz können ohne Zweifel einen sehr wichtigen Beitrag zur Lösung der bestehenden Entsorgungsprobleme leisten<sup>21</sup>. Sie verfügen aber nicht zuletzt aufgrund ihrer historisch gewachsenen und sorgfältig gepflegten Verbindungen zur Politik, vor allem zur Kommunalpolitik, auch über ein großes Einflußpotential im Hinblick auf die künftige abfallpolitische Entwicklung.

Welche Wirkungen die Bildung von großen Entsorgungsverbänden haben wird, wie sie in Nordrhein-Westfalen mit dem Entsorgungs- und Altlastensanierungsverband<sup>22</sup> vollzogen wurde, ist schwerer abzuschätzen. Der Zusammenschluß von abfallproduzierender Industrie, Entsorgungswirtschaft und Kommunen schafft zahlreiche neue Kontakte und Querverbindungen zwischen diesen Bereichen, die der Durchsetzungskraft der gemeinsam vertretenen Interessen zugute kommt. Mit Industrie und Entsorgungswirtschaft haben die wirtschaftlichen Interessen starkes Gewicht in diesen Verbänden, die gegen Vermeidung und Entgiftung beim Konsumenten anfallender Abfälle gerichtet sind.

### 3. Gegengerichtete Faktoren

Neben dem nachhaltig gestiegenen Umweltbewußtsein immer größerer Teile der Bevölkerung und der Hoffnung auf abgaberechtliche Lösungen<sup>23</sup> sprechen andererseits einige gute Gründe aber auch dafür, daß in den nächsten Jahren von den abfallpolitischen Möglichkeiten zur Ver-

20 Siehe etwa die Antwort der Landesregierung NW auf die Große Anfrage »Umweltschutz in Nordrhein-Westfalen« (LT-Drucks. 10/2236 S. 123 ff.) sowie die vom nordrh.-westf. Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft herausgegebene Broschüre »Umwelttechnik in Nordrhein-Westfalen«, Düsseldorf 1989.

21 Siehe Klaus *Matthiesen*, in: Bonner Energie-Report – Das Lizenzmodell hat Faszination – vom 20. 12. 1988.

22 Gesetz über die Gründung des Abfallentsorgungs- und Altlastensanierungsverbandes Nordrhein-Westfalen vom 21. 6. 1988 (GVBl. 1988, 268).

23 Heiner *Jüttner*, Mehr Ökologie durch Ökonomie, ZEIT vom 16. 6. 1989 S. 33; Harald B. *Schäfer*, Programm fürs Überleben, ZEIT vom 28. 7. 1989 S. 24; Christoph *Klages*, Rechtliche Instrumente zur Abfallvermeidung, NVwZ 1988, 481 (484); Hugo *Dicke*, Welchen Beitrag kann Wirtschaftsgesetzgebung zur Mehrung des Wohlstands leisten?, ZG 1989, 13 (21 ff.); Karl-Heinz *Ladeur*, Abfallvermeidung durch strategische Koordination unterschiedlicher rechtlicher Steuerungsinstrumente, NuR 1989, 66 (69).

meidung und zur Rücknahme von schadstoffhaltigen Abfällen über den Handel stärker Gebrauch gemacht wird.

### 3.1 Grenzen des Fraktionierungsspielraums

Hier ist an erster Stelle die begrenzte Fähigkeit und Bereitschaft des Bürgers zur Diversifizierung seiner Abfälle zu nennen. Schon heute ist diese so weit fortgeschritten, daß auch der gutwillige und engagierte Verbraucher das komplexe Entsorgungsangebot für die zahlreichen Hausmüllfraktionen in seiner Kommune kaum noch kennt, geschweige denn nutzt<sup>24</sup>. Der Fraktionierungsspielraum ist psychologisch und praktisch<sup>25</sup> begrenzt und muß umweltpolitisch optimal genutzt werden.

In einem gewissen Umfang kann der Fraktionierungsspielraum allerdings durch Erziehung, Aufklärung und Werbung erweitert werden. Eine professionalisierte Öffentlichkeitsarbeit, die sich etwa auch des Einsatzes der Mittel kommerzieller Werbung in Anzeigen, Rundfunk<sup>26</sup> und Fernsehen bedienen könnte, könnte hier Reserven aufdecken und die Akzeptanz der Entsorgungsangebote verbessern, aber auch die Auswahl umweltgerechter Produkte durch den Verbraucher fördern. Allerdings setzt eine solche Öffentlichkeitsarbeit ein überregionales Vorgehen voraus, das durch die Organisationsstrukturen in diesem Sektor der Abfallpolitik nicht begünstigt wird<sup>27</sup>.

Die Möglichkeiten solcher Öffentlichkeitsarbeit dürfen allerdings nicht überschätzt werden. So wird die umweltpolitische Informationstätigkeit von Staat und Kommunen, jedenfalls soweit sie sich gezielt mit bestimmten Produkten befaßt, in den nächsten Jahren mit erheblichen rechtlichen Unsicherheiten<sup>28</sup> zu kämpfen haben. Gestützt auf eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Information durch das Bundesgesundheitsamt<sup>29</sup> wird im juristischen Schrifttum – nicht zuletzt forciert durch Gutachten<sup>30</sup> für die betroffene Industrie – das Fehlen ausdrücklicher gesetzlicher Regelungen über solche Aufklärungstätigkeit reklamiert. Die Diskussion<sup>31</sup> berührt schwierige und weit über die Umweltpolitik bedeutsame Probleme des Verfassungsrechts. Es erscheint deshalb zweifelhaft, ob den Forderungen nach ausdrücklicher

Regelung durch die schnelle Aufnahme entsprechender Vorschriften in die Umweltgesetze Rechnung getragen wird und werden sollte.

Ein Teil der abfallpolitischen Öffentlichkeitsarbeit wird sich im übrigen künftig damit befassen müssen, Änderungen in der Fraktionierung publik zu machen, die aufgrund veränderter stofflicher Zusammensetzung bestimmter Produkte, aber auch wegen verbesserter entsorgungstechnischer Erkenntnisse notwendig sind<sup>32</sup>. – Der Fraktionierungsspielraum wird sich aus den genannten Gründen allenfalls in begrenztem Umfang durch Öffentlichkeitsarbeit erweitern lassen<sup>33</sup>.

### 3.2 Wachsender Entsorgungsdruck

Die mit den Umweltschutzbemühungen vor allem zum Schutz der Luft und des Wassers und der zunehmenden Erschwerung des Abfallexports wachsenden Mengen problematischer Abfälle<sup>34</sup> einerseits und die Probleme bei der Bereitstellung von Entsorgungsstandorten andererseits werden den Druck in Richtung Mengenreduzierung beim Hausmüll verstärken. Schon wegen der dargestellten Glaubwürdigkeitsprobleme kann diesem Druck nicht allein über die Abfallverbrennung Rechnung getragen werden. Die getrennte Sammlung mengenrelevanter und stofflich verwertbarer weiterer Hausmüllfraktionen (kompostierbare Abfälle, Kunststoff<sup>35</sup>) dürfte deshalb an Bedeutung gewinnen. Der dafür genutzte Fraktionierungsspielraum steht für kleine Schadstofffraktionen nicht zur Verfügung.

### 3.3 Grenzen finanzieller Belastbarkeit

Eine wichtige kommunalpolitische Grenze ist der Multifraktionierung dadurch gezogen, daß die Gebühren für die Benutzung der kommunalen Einrichtungen nicht unbeschränkt erhöht werden können. Das Beispiel der Abwassergebühren zeigt, daß eine »Schmerzgrenze« existiert<sup>36</sup>, von der an Gebührenerhöhungen vom Bürger nur noch sehr widerwillig hingenommen werden und Verbesserungen der Leistungsstandards deshalb nur noch mit hohem politischen Aufwand durchgesetzt werden können. Mit

24 Die Entsorgungsquote der Problemabfälle des Hausmülls wird mit weit unter 10 % angegeben (Fritz *Vorholz*, Müll im Getriebe, ZEIT vom 28. 10. 1988 S. 34); s. auch Wohin mit dem Gift?, test 1989, 761.

25 Zu den praktischen Problemen, Recycling beginnt in der Küche, FAZ vom 29. 11. 1988 S. 5 T.

26 Horst *Lässig*, Neue Wege bei der Abfallentsorgung im Rems-Murr-Kreis, Landkreis 1988, 375.

27 Zur Notwendigkeit der Koordination der Öffentlichkeitsarbeit auch Entsorgung 2000 (Fußn. 1), S. 172.

28 Außer dem im folgenden genannten Problem bereitet auch das Haftungsrisiko Sorge. Hier wird der Ausgang des Birkel-Verfahrens wichtige Hinweise geben (vgl. die erstinstanzliche Entscheidung des LG Stuttgart, Urteil vom 23. 5. 1979 – 17 O 411/88 –, NJW 1989, 2257 ff.).

29 Urteil vom 18. 4. 1985 – 3 C 34/84 –, NJW 1985, 2774 ff.

30 Fritz *Ossenbühl*, Umweltpflege durch behördliche Warnungen und Empfehlungen, Köln 1986; Klaus *Dolde*, Behördliche Warnungen vor nicht verkehrsfähigen Lebensmitteln, Bonn 1987.

31 Siehe auch OVG Münster, Beschluß vom 19. 11. 1985 – 13 B 2140/85 –, NJW 1986, 2783 f.; BT-Drucks. 11/4481; Fritz *Ossenbühl*, Informelles Hoheitshandeln im Gesundheits- und Umweltschutz, Jahrbuch des Technik- und Umweltrechts 1987, S. 27 (32 ff.); Gertrude *Lübbe-Wolff*, Rechtsprobleme der behördlichen Umweltberatung, NJW 1987, 2705 ff.; Peter C. *Mohr*, Umweltberatung durch Privatpersonen und Behörden, NuR 1989, 101 ff.

32 Zum Beispiel der Altmedikamente: »Die früher häufig empfohlene getrennte Sammlung und Entsorgung als Sonderabfall ist aus Umweltgründen nicht erforderlich, ...« (Abfallfibel des Landkreises Wolfenbüttel, S. 30); Schadstoffbeseitigung im Kreis Soest, Eild. LKT NW 1989, 271; Was Sie schon immer über Abfall ... (Fußn. 17), S. 74; genereller H. O. *Hangen*, Recycling-Produkte – Marktdurchdringung aus eigener Kraft oder nur mit öffentlicher Förderung?, in: Heft 10 der Schriftenreihe des Arbeitskreises für die Nutzbarmachung von Siedlungsabfällen, 1987, S. 67; »Man kann nicht ein ganzes Volk im 2-, 3- oder 4Jahreszeitraum umerziehen.«

33 Siehe jetzt Umwelt kommunal Nr. 85 vom 18. 9. 1989, S. 9; – Nicht zuletzt ist mit gelegentlichen Rückschlägen zu rechnen; zum Beispiel der Fernsendung Panorama vom 7. 3. 1989 vgl. BT-Drucks. 11/4304 und Jo *Leinen*, Vom Joghurtbecher zum Ozonloch, Vorwärts 1989, Heft 7, 28.

34 Klaus *Töpfer*, Müllnotstand verschärft sich, Umwelt 1988, 201 f.

35 Die Bundesregierung hat im Sommer 1989 ihre Zielvorgaben für Verkaufsverpackungen aus Kunststoff vorgelegt (Umwelt 1989, 327). Zur Diskussion etwa Parlamentarischer Staatssekretär Wolfgang *Gröbl*, Recycling von Joghurtbechern, Umwelt 1989, 328; Ulrich *Detsch*, Verschmolzen und verkauft, ZEIT vom 9. 6. 1989 S. 41; Den Abfall marktwirtschaftlich behandeln, FAZ vom 12. 8. 1989, S. 5; Kunststoff-Kennzeichnung absehbar, FAZ vom 21. 10. 1989 S. 14.

36 *Kochheim*, in: Aus Haushaltsreden, MittNWStGB 1989, 108; Abwasserbeseitigungsmaßnahmen, Resolution des Rates der Stadt Wermelskirchen, MittNWStGB 1989, 325.

dem Vordringen der Müllverbrennung und dem Auslaufen der alten Deponien mit ihren geringen Betriebskosten kommen zunehmend höhere Kosten auf die entsorgungspflichtigen Körperschaften zu, die die Gebühren ohnehin in die Höhe treiben werden.

#### 3.4. Kommunalen Widerstand

Unabhängig davon sprechen erste Anzeichen dafür, daß bei den Kommunen und ihren Verbänden der Widerstand gegen eine durch die Multifraktionierung geprägte Abfallpolitik wächst und damit entschiedener Forderungen an die Bundesregierung laut werden, das ihr zu Gebote stehende Instrumentarium einzusetzen<sup>37</sup>; in diese Richtung

37 Verursacherprinzip auch in der Abfallwirtschaft anwenden, Informationsbrief Bayerischer Städtetag 1989, Heft 2, 5 f.; Industrie und Handel müssen zur Abfallvermeidung verpflichtet werden, Informationsbrief Bayerischer Städtetag 1989, Heft 4, 22 f.; Entsorgung von Haushaltskühlgeräten, Eild. LKT NW 1989, 80 ff.; Parl. Staatssekretär Martin Grüner (Initiativen und Leitlinien einer zukunftsweisenden Abfallbeseitigung, Bulletin 1989, 839) zu entsprechenden Forderungen, die von Kommunalpolitikern in Schreiben an die Bundesregierung gerichtet werden.

weisen auch die – rechtlich zweifelhaften – Versuche einiger Kommunen, kommunale Verpackungssteuern einzuführen<sup>38</sup>. Der Widerstand der Kommunen ist primär umweltpolitisch motiviert. Daneben dürfte auch die Einsicht eine Rolle spielen, daß es schwerlich im Interesse der Kommunen sein kann, statt die Industrie selbst zur Lösung der Abfallprobleme heranzuziehen, durch Aufblähung der Gebührenhaushalte die sog. Staatsquote zu erhöhen, deren Höhe nicht zuletzt von seiten der Industrie kritisiert zu werden pflegt. Neben den Umweltverbänden sind die Kommunen also die politischen Kräfte, von denen erwartet werden kann, daß sie sich für einen umfassenden Vollzug des § 14 AbfG und damit gegen eine weitere Fraktionierung des Hausmülls einsetzen. Nicht zuletzt an der Multifraktionierung der häuslichen Abfälle entscheidet sich, ob die ökologische Erneuerung der Industriegesellschaft gelingt.

38 So etwa die Städte Detmold (Kampf gegen Einwegflaschen, Westdeutsche Zeitung vom 24. 6. 1989) oder Hannover (Ring frei zur dritten Runde, Alternative Kommunalpolitik 1989, Heft 5, 19); s. auch Getränkeverpackungssteuer, MittNW-StGB 1988, 243 f.