

Die deutsche Abfallpolitik – ein gordischer Knoten?

7. Mai 1998

Die gegenwärtigen Abfallmärkte unterliegen systematischen Defekten. Kosten werden externalisiert und Knappheiten nicht angelastet. Leistungen werden zum großen Teil in ineffizienten Organisationsformen bereitgestellt. Wird die staatliche Regulierung nicht umfassend reformiert, droht die Abfallwirtschaft zwischen Entsorgungsengpässen und Überkapazitäten in permanente Turbulenzen zu geraten.

Während einerseits die Externalisierung von Kosten zu niedrige Entsorgungspreise verursacht, führen Ineffizienzen bei der Regulierung und in der Organisation von Entsorgungsleistungen zu überhöhten Preisen. Es ist jedoch keineswegs so, daß sich die beiden Effekte gegenseitig aufheben – vielmehr sorgen sie für gravierende Verzerrungen und falsche Signale im System der relativen Entsorgungspreise. Daß die Folgen dieser Preisverzerrungen zumindest ökologisch optimal sein können, ist äußerst unwahrscheinlich.

Mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) von 1996 hat die deutsche Abfallpolitik einen Weg eingeschlagen, der einem Spagat zwischen „mehr Markt“ und „mehr Regulierung“ gleicht. Wenn die Abfallpolitik heute ein völlig zerfahrenes Erscheinungsbild abgibt, liegt dies nicht allein an der Bundesabfallgesetzgebung, vielmehr kommt den Ländern und Gemeinden eine große, der EU ferner eine gewisse Verantwortung bei der Fehlgestaltung der Abfallpolitik zu.

Wirft man einen Blick auf die wirtschaftlichen Folgen der Abfallpolitik, so ist der noch vor fünf Jahren proklamierte Entsorgungsnotstand massiven Überkapazitäten gewichen. Mit ordnungs- und gebührenrechtlichen Mitteln ist es der Politik schon vor Inkrafttreten des KrW-/AbfG gelungen, erhebliche Abfallmengen von der Beseitigung auf die Verwertung zu verlagern. Daß dabei an mancher Stelle überdreht und die umweltpolitischen Erfolge mit unverhältnismäßig hohen Kosten erkaufte wurden (z.B. beim Aufbau des DSD), wird von den politisch Verantwortlichen inzwischen mehr oder weniger offen zugestanden.

Der vorliegende Beitrag basiert auf einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft sowie auf einem Gutachten für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen.¹ Er

* Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers ist Leiter des Fachgebietes Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik an der Technischen Universität Berlin und Mitglied im Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Dipl.-Volksw. Henning Tegner arbeitet ebenfalls am Fachgebiet, unter anderem für den Sonderforschungsbereich 281 „Demontagefabriken zur Rückgewinnung von Ressourcen in Produkt- und Materialkreisläufen“.

¹ Vgl. Ewers, H.-J. et al.: Zwischen Entsorgungsnotstand und Überkapazitäten. Wege zur effizienten Organisation einer umweltverträglichen Abfallwirtschaft. Endbericht zum Forschungsvorhaben „Optimierung des Verbrauchs knapper Deponiekapazitäten“ des Bundesministeriums für Wirtschaft. Berlin/Münster 1996 (mimeo) sowie Rutkowsky, S./Tegner, H.: Ökonomische Aspekte einer stärker marktorientierten Abfallwirtschaft. Gutachten im Auftrag des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen. Münster 1997 (unveröffentlicht). Die Autoren danken Dipl.-Volksw. Bettina Mankel für die kritische Durchsicht dieses Textes. Weiterer Dank gilt den gedanklichen Beiträgen von Dr. Sven Rutkowsky (Münster), Dipl.-Volksw. Carl Friedrich Eckhardt (Berlin) und Dr. Andreas Brenck (Berlin).

setzt sich zunächst mit den Zielen der Abfallpolitik auseinander (1). Daraufhin wird untersucht, auf welche angebots- (2) und nachfrageseitigen Instrumente (3) die Abfallpolitik zurückgreift und welche ökonomischen Auswirkungen sie damit in Kauf nimmt. Daraus ergeben sich fast zwangsläufig neue Perspektiven für eine Ökonomisierung der Abfallpolitik.

1. Ziele der Abfallpolitik

Umweltpolitische Ziele unterscheiden sich in der Regel nach ihrem Anknüpfungspunkt in der technologisch-ökologischen Entstehungs- und Wirkungskette und nach dem Grad ihrer Operationalität, d.h. ihrer Konkretisierung nach Inhalt, Ausmaß, Zeit- und Raumbezug.² Grundsätzlich ist an Ziele die Anforderung zu richten, sie möglichst exakt und quantifiziert zu formulieren, da sie sich andernfalls einer Überprüfung entziehen. Für den Anknüpfungspunkt in der Entstehungs- und Wirkungskette gilt das Prinzip der maximalen Wirkungsnahe, das den Schutzcharakter von Umweltzielen unterstreicht. Ferner – auch dies ist nahezu selbstverständlich – sollten Ziele konsistent und logisch widerspruchsfrei formuliert werden. Sofern sie inhaltlich konfliktieren, muß eine Optimierungsvorschrift geliefert werden, die sich aus der übergeordneten Zielsetzung ergibt. Schließlich müssen Ziele erforderlich und legitimierbar sein: Das Ziel etwa, das gesamtwirtschaftliche Wachstum (gemessen am BIP) auf einen Wert von Null herabzusetzen, um die Umwelt zu schonen, ist angesichts effizienterer Alternativen nicht erforderlich und daher nicht legitimierbar. Ebenfalls nicht erforderlich, sondern schlichtweg überflüssig wäre es als Ziel staatlichen Handelns, Güter und Dienste bereitstellen zu wollen, die bereits der Markt bereitstellt.

In der Abfallpolitik kommen Zielvorstellungen in vielerlei Gestalt vor: als Vorgabe von erwünschten Abfall- und Verwertungsmengen, als Ziel „Schonung der natürlichen Ressourcen“, als Hierarchie „Vermeidung vor Verwertung vor Beseitigung“ und als Sammlungs- und Verwertungsquoten für die Rücknahme von Altprodukten. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß sie den angedeuteten Kriterien an umweltpolitische Ziele kaum entsprechen.

1.1 Mengenziele in der Abfallpolitik

Weithin besteht die Vorstellung, daß das Abfallaufkommen insgesamt vermindert und verwertet werden müsse. Ausdruck findet dieser Ansatz unter anderem im 5. Umweltaktionsprogramm der EU, das für den Hausmüllbereich quantifizierte Zielvorgaben macht. So soll die Erzeugung von Haushaltsabfällen auf 300 Kilogramm pro Kopf, also auf dem Stand von 1985, eingefroren werden. Ferner sind Papier, Glas und Kunststoffe zu mindestens 50 Prozent wiederzuverwerten.³

Einen ähnlichen Vorschlag ist dem Papier des Arbeitskreises „Ressourcenschonung“ zu entnehmen, den Bundesumweltministerin Merkel im Rahmen der Initiative „Schritte zu einer nachhaltigen Entwicklung“ eingesetzt hat. Der Arbeitskreis nennt als abfallpolitisches Ziel die Verringerung der zu deponierenden Siedlungsabfälle um 90 Prozent zwischen 1996 und 2005.⁴

² Vgl. Jakubowski, P./Tegner, H./Kotte, S.: Strategien umweltpolitischer Zielfindung. Eine ökonomische Perspektive. Münster/Hamburg 1997, S. 48 ff.

³ Vgl. KOM (92) 23.

⁴ Vgl. Bundesministerium für Umwelt (1997): Schritte zu einer nachhaltigen, umweltgerechten Entwicklung. In: Ders. (Hrsg.): Umwelt (1997). H. 7-8, S. 276.

Derartige Ziele sind zwar in hohem Ausmaß konkretisiert, gleichwohl ist der Formulierung solcher Mengenziele aus ökonomischer und ökologischer Sicht grundsätzlich eine Absage zu erteilen. Wieviel Abfall erzeugt, vermieden oder verwertet werden soll, sollte von Staats wegen nicht entschieden werden. Aus umweltpolitischer Sicht sind nicht die Abfallmengen als solche, sondern die mit der Verwertung und Entsorgung dieser Mengen verbundenen Emissionen und Eingriffe in Natur und Landschaft relevant (Prinzip der wirkungsnahen Anknüpfung). Wenn die auf Emissionen und Eingriffe bezogenen Restriktionen formuliert und durchgesetzt werden, kann es dem Spiel der Marktkräfte überlassen bleiben, die ökonomisch effizienten Abfallmengen, Vermeidungs- und Verwertungsaktivitäten herauszufinden.⁵

Auch sind gesamtwirtschaftliche Mengenvorgaben nicht erforderlich, um die vermeintlich knappen Entsorgungskapazitäten zu schonen. Grundsätzlich würde sich auf einem unregulierten Markt für Entsorgungs- und Verwertungsleistungen eine Preisstruktur herausbilden, die zum weitgehenden mengenmäßigen Ausgleich von Angebot und Nachfrage führt. Dabei sind die Anbieter und Nachfrager von Verwertungs- und Beseitigungskapazitäten über das System der relativen Preise miteinander verbunden. Treten zum Beispiel in der Beseitigung temporäre Engpässe auf, so erhalten Anbieter von Verwertungsleistungen durch die von den steigenden Beseitigungspreisen induzierte Mehrnachfrage nach Verwertungsleistungen einen Anreiz, ihre Kapazitäten zu erweitern bzw. neue zu schaffen.⁶ Gleichzeitig werden die Nachfrager durch steigende Entsorgungs- und Verwertungspreise angehalten, ihr Entsorgungs- und Beschaffungsverhalten zu überprüfen. Sofern sie sich vom Einkauf abfallärmerer Produkte Einsparungen versprechen, vermitteln sie durch ihr verändertes Einkaufsverhalten den Herstellern das Signal, abfallärmere Produkte anzubieten. Auf diese Weise kommt es zu Anpassungsaktivitäten auf beiden Marktseiten, die auf ein neues Marktgleichgewicht hinwirken und damit Entsorgungssicherheit herstellen, sofern keine grundlegenden Anpassungshemmnisse existieren.

Die ökonomische Forderung, die Abfallpolitik allein am Schädlichkeits- bzw. Emissionsproblem auszurichten, mag diejenigen überraschen, die in der Abfallmenge als solcher ein eigenes Umweltproblem sehen. Schließlich, so würden sie argumentieren, gebe es ja keine vollständig unschädlichen Abfälle, so daß jede Reduktion der Abfallmengen auch zur Verminderung abfallbedingter Emissionen und strukturellen Umweltbelastungen beiträgt. Eine solche Sicht ist grundsätzlich richtig, verfehlt jedoch den geeigneten Ansatzpunkt abfallpolitischer Maßnahmen. Dieser Ansatzpunkt muß die Schädlichkeit der Abfälle, genauer: die Art und Menge der aus dem Umgang mit Abfällen möglichen Emissionen und strukturellen Eingriffe sein. Werden emissionsbegrenzende Anreize gesetzt, so sinken automatisch auch die Abfallmengen, allerdings nur in dem Umfang, wie es unter Berücksichtigung aller anderen Anpassungsmöglichkeiten wirtschaftlich vernünftig erscheint. Setzt man dagegen bei den Abfallmengen an (etwa durch Vorgabe von Pro-Kopf-Abfallmengen im Haushaltsbereich), so erzielt man zwar auch eine gewisse Emissionsminderung, jedoch ist ihr Ausmaß ungewiß, weil es kontraproduktive Ausweichreaktionen gibt. Zudem wird die Emissionsminderung teurer erkaufte, weil andere, kostengünstigere Wege der Emissionsminderung unter einer Abfallmengenrestriktion nicht zum Tragen kommen.

⁵ Vgl. Michaelis, P.: Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung. Tübingen 1993, S. 14 ff.

⁶ Im Bereich der Verwertung sind entsprechende kurzfristige Anpassungen ganz offensichtlich eher möglich als bei der Beseitigung.

1.2 Die abfallwirtschaftliche Zielhierarchie

Der Bundesgesetzgeber hat zwar darauf verzichtet, im Kreislaufwirtschaftsgesetz explizit quantitative Festsetzungen zur Abfallmenge zu verankern, er hat jedoch in §§ 4 und 5 KrW-/AbfG den Grundsatz „Vermeidung vor Verwertung vor Beseitigung“ verankert. Danach sind Abfälle in erster Linie zu vermeiden und in zweiter Linie zu verwerten, alle anderen Abfälle sind „dauerhaft von der Kreislaufwirtschaft auszuschließen und zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit zu beseitigen“. Im Einzelfall wird dieser Grundsatz relativiert, etwa wenn die Beseitigung per se die umweltfreundlichere Lösung darstellt. Darüber hinaus ist eine Verwertung nach dem Gesetz nur dann geboten, wenn sie im Einzelfall technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist – was allerdings nicht ausschließt, daß die Verwertung teurer sein kann.⁷

Indem das Gesetz eine solche Hierarchie für das Verhalten jedes einzelnen Abfallerzeugers postuliert, bricht es die gesamtwirtschaftliche Zielvorstellung „weniger Abfall“ überflüssigerweise auch noch auf die einzelwirtschaftliche Ebene herunter. Damit geht sämtlicher Spielraum verloren, Abfall dort zu vermeiden, wo dies am kostengünstigsten geschehen kann. Angesichts der produzierten Vielfalt an unbestimmten Rechtsbegriffen („technische Möglichkeit“, „wirtschaftliche Zumutbarkeit“), die die Ausnahmen von der Hierarchie-Regel definieren sollen, ist es nicht verwunderlich, daß die Abgrenzungsfrage in der juristischen Literatur hoch umstritten ist.⁸ Schlimmer noch – aus ökonomischer Sicht ist zu befürchten, daß Bund und Länder auch weiterhin nicht von dem illusorischen Versuch abgehen, die noch offenen Abgrenzungsfragen abschließend rechtlich und bürokratisch zu regeln. Damit würde die Entsorgungswirtschaft mit einem Netz innovationshemmender Regulierungen überzogen, die der wachsenden technischen und ökonomischen Komplexität dieses Sektors auch nicht annähernd Rechnung tragen können.

1.3 Umweltverträglichkeit versus Rohstoffschonung

Zusätzlich verworren wird das Zielsystem der deutschen Abfallpolitik dadurch,⁹ daß in § 1 KrW-/AbfG neben das Ziel der „Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen“ scheinbar gleichberechtigt das Ziel der „Schonung der natürlichen Ressourcen“ gestellt wurde, ohne daß eine Regelung möglicher Konflikte zwischen diesen beiden Zielen und eine Konkretisierung bzw. Instrumentalisierung des Ziels „Schonung der natürlichen Ressourcen“ erfolgt.¹⁰ Welche Rohstoffmengenziele aber Grundlage der Abfallwirtschaftspolitik sein sollen, welche Möglichkeiten zur Durchsetzung solcher Mengenziele zur Hand sind und wie zu verfahren ist, wenn z.B. die Rückgewinnung von Rohstoffen durch Verwertung mit erheblichen Emissionen verbunden ist, darüber schweigt sich das Gesetz weitgehend aus. Die notwendige Optimierungsvorschrift zum Lösen der zahlreich denkbaren Zielkonflikte wird nicht mitgeliefert.

⁷ Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – Neue Wege gehen. Wiesbaden 1998, Tz. 427 ff.

⁸ Vgl. SRU: Umweltgutachten 1998, a.a.O., Tz. 434.

⁹ Im Zusammenhang dieses Beitrags wird von einem Zielsystem gesprochen, obwohl die Zielvorstellungen der Abfallpolitik den Anforderungen an operationale, konsistente Zielaussagen nicht entsprechen.

¹⁰ Mit „Schonung der natürlichen Ressourcen“ kann nur die Einsparung von Rohstoffverbräuchen gemeint sein, denn die Benutzung der natürlichen Ressourcen als Senke für Emissionen oder die Beschädigung natürlicher Ressourcen ist ja schon durch den Verweis auf die Umweltverträglichkeit abgedeckt.

Die Rohstoffpolitik als Instrument zur Lösung abfallwirtschaftlicher Probleme – oder umgekehrt – heranziehen zu wollen, wäre jedoch angesichts der globalen Dimension der Rohstoffmärkte unsinnig und aufgrund der Unkenntnis der „richtigen“ Rohstoffpreise im Zweifel auch schädlich. Denn ein Marktversagen bei der intertemporalen Allokation von Rohstoffen läßt sich nicht definitiv nachweisen. Vielmehr besteht für die Inhaber von Ressourcenbeständen (soweit die Bestände nicht die Eigenschaft öffentlicher Güter aufweisen) ein hoher Anreiz, auf erwartete Knappheiten und die damit verbundenen Preissteigerungen schon heute mit einer Einschränkung der Abbaumenge zu reagieren. Dieser Angebotsrückgang führt dazu, daß sich zukünftige Knappheiten bereits heute in höheren Preisen niederschlagen und damit die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen erzwingen. Der Versuch hingegen, Abfall- und Rohstoffpolitik in einer gemeinsamen Stoffstromsteuerung integrieren und optimieren zu wollen, riskiert eine systematische Fehlsteuerung und Überregulierung beider Märkte.

1.4 Quoten

Eine weitere Quelle von Ineffizienzen auf der abfallpolitischen Zielebene sind die Mehrweg-, Sammel- und Verwertungsquoten. Mehrwegquoten geben den Anteil vor, den Mehrwegverpackungen am gesamtwirtschaftlichen Verpackungsaufkommen mindestens erreichen müssen.¹¹ Sammel- und Verwertungsquoten entstehen im Zusammenhang mit abfallrechtlichen Rücknahmepflichten und schreiben dem Hersteller bzw. dem Handel vor, eine bestimmte Menge der in Verkehr gebrachten Produkte nach Gebrauch zurückzunehmen und davon wiederum einen bestimmten Anteil – meist nach Materialien differenziert – zu verwerten. Daß dieses Vorgehen ökologisch wenig wirksam, kostspielig und angesichts von instrumentellen Alternativen unnötig ist, braucht an dieser Stelle nicht noch einmal hervorgehoben werden.¹² Immer nehmen solche Quoten ein Ergebnis vorweg, das sich bei Anlastung der externen Kosten von selbst einstellen würde.

Die den Quoten anhaftenden Ineffizienzen auf der Ebene der Zielfindung potenzieren sich, je enger sie auf räumliche oder sachliche Teilmärkte oder gar auf einzelne Wirtschaftssubjekte heruntergebrochen werden. Ihre Mängel werden auch nicht geheilt, indem man ihnen ein marktanalogen Instrumentarium aufsetzt, zum Beispiel durch die Schaffung von Einweg-Lizenzen zur kosteneffizienten Umsetzung der Mehrwegquote. Solche Vorkehrungen mindern lediglich die Kosten einer grundsätzlich verfehlten Zielsetzung. Daneben sind kollektiv verordnete Quoten rechtlich und ökonomisch bedenklich, weil sie vom einzelnen Hersteller nicht zu kontrollieren sind und die monopolistische Organisation der Entsorgung fördern.¹³

¹¹ Der Mehrweganteil darf nicht unter 72 Prozent fallen, das entspricht dem Stand des Jahres 1991.

¹² Vgl. Michaelis, P.: Ökonomische Aspekte der Abfallgesetzgebung, a.a.O., S. 52 ff; Hecht, D./Werbeck, N.: Rücknahmeverpflichtungen als Instrument der Abfallwirtschaft: eine ökonomische Analyse am Beispiel des Dualen Systems Deutschland. In: Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (ZfU). Jg. 18 (1995). H. 1., S. 53 ff.

¹³ Vgl. Aulehner, J.: Einweg - Mehrweg - Irrweg. Mehrwegquote und Zwangspfand in der VerpackV. In: Betriebs-Berater. Jg. 50 (1995). H. 1, S. 6.

1.5 Fazit

In der Abfallpolitik bedarf es keiner eigenständigen Abfallmengenziele, Zielhierarchien oder Quoten, sofern ein Ziel-Mittel-System geschaffen wird, mit dem Schäden aus dem Umgang mit Abfällen – und allen anderen Aktivitäten mit vergleichbaren Schädigungsmustern – auf das gesellschaftlich erwünschte Niveau gebracht werden. Zweitens bedarf es einer Flexibilisierung von Verwertungs-, Beseitigungs- und Zwischenlagerungskapazitäten, damit aufkommenden Entsorgungsengpässen frühzeitig begegnet werden kann. Dies ist die Aufgabe der angebotsseitigen Abfallpolitik.

2. Angebotspolitik

Insbesondere auf der Angebotsseite erscheint die Abfallpolitik als intransparentes, undurchdringliches Regulierungsdickicht und als unsystematisches Nebeneinander von öffentlich-rechtlicher und privater Abfallwirtschaft. So beläßt das KrW-/AbfG trotz seines Anspruchs auf „mehr Markt“ die Abfallentsorgung immer noch zu großen Teilen in öffentlicher Hand und gewährt Privaten kaum eine Möglichkeit zum Marktzutritt.¹⁴ Obwohl in den §§ 16, 17 und 18 KrW-/AbfG eine Öffnung der öffentlichen Entsorgungsmonopole vorgesehen ist, dürfte diese angesichts der Tatsache, daß entsprechende Veränderungen an die Zustimmung der bislang Entsorgungspflichtigen gebunden sind, in der Praxis folgenlos bleiben. Andererseits unterliegen die öffentlichen Entsorger zahlreichen Vorschriften zur Preisgestaltung sowie zu Struktur und Niveau ihres Entsorgungsangebotes, so daß auch ihnen nur wenig Spielraum für unternehmerisches Handeln verbleibt.

2.1 Regulierung der privaten Abfallwirtschaft

Will ein Privater eine Entsorgungsanlage errichten und betreiben, so muß er zunächst die Zulassung zu deren Bau erwirken. Dabei fallen Zwischenlager sowie Verwertungs-, Vorbehandlungs- und vor allem Verbrennungsanlagen seit Inkrafttreten des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz vom 22. April 1993 einheitlich unter das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), die abfallrechtliche Zulassung gilt nunmehr nur noch für Deponien.¹⁵ Mit dem immissionsschutzrechtlichen Verfahren erhält der Antragsteller einen Rechtsanspruch auf Zulassung, sofern seine Anlage bestimmte technische Voraussetzungen erfüllt. Die Öffentlichkeit wird nur im sogenannten Normalverfahren nach § 10 BImSchG angehört und beteiligt, nicht jedoch im vereinfachten Verfahren nach § 19 BImSchG, das kleineren Anlagen vorbehalten ist. Die Beteiligung der Naturschutzverbände entfällt im immissionsschutzrechtlichen Verfahren per se.

Der *Bau von Deponien* unterliegt nach wie vor dem abfallrechtlichen Zulassungsverfahren. Dieses sieht nur in wenigen Ausnahmefällen eine vereinfachte Genehmigung vor, den

¹⁴ Die öffentliche Bereitstellung wurde auch in einer jüngeren Studie mit der überragenden Gefahr von Marktmacht durch natürliche Monopole begründet, die in der Entsorgung zu erwarten seien, vgl. Cantner, J.: Die Kostenrechnung als Instrument der staatlichen Preisregulierung in der Abfallwirtschaft. Heidelberg 1997. Der Verfasser übersieht dabei, daß die Marktmacht im Bereich der Entsorgungsanlagen durch bestehende Konkurrenz, vielfältige Substitutionsmöglichkeiten und vergleichsweise geringe Transportkosten diszipliniert wird, vgl. Abschnitt 3.4.

¹⁵ Vgl. Köller, H. v.: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Berlin 1995, S. 20 f, S. 154 f.

Regelfall bildet das umfassende und komplexe Planfeststellungsverfahren,¹⁶ mit dem der Anspruch erhoben wird, abfallpolitische und ökologische, wirtschaftliche, struktur- und verkehrspolitische Aspekte der Anlagenerrichtung bei der Entscheidung gleichermaßen zu berücksichtigen. Dies verlangt vom Antragsteller nicht nur, umfangreiche Unterlagen einzureichen und ein langwieriges Erörterungsverfahren durchzustehen, in dem eine Vielzahl von Behörden, Verbänden und Anliegern gehört werden müssen. Er muß zudem nachweisen, daß für die vorgesehene Deponie tatsächlich ein Bedarf besteht. In der Vergangenheit ist dieser Nachweis vor allem solchen Entsorgern gelungen, die im Auftrag der öffentlichen Hand tätig waren. Allen anderen dürfte dieser Nachweis äußerst schwerfallen, wenn die Anlage im Abfallwirtschaftsplan des jeweiligen Bundeslandes nicht ausgewiesen wird – zumal ihnen auch durch die sogenannten Andienungs- und Überlassungspflichten der Weg verstellt ist, unmittelbare Entsorgungsangebote an die Abfallerzeuger zu richten. Als nachfrageseitige Kontrahierungs- und Nutzungszwänge sind diese Pflichten fast ausnahmslos auf die öffentlichen Entsorger gerichtet, so daß Haushalte und gewerbliche Erzeuger von Abfällen zur Beseitigung keine Wahl zwischen konkurrierenden Anbietern haben.

Abfälle aus privaten Haushaltungen sind auch nach dem KrW-/AbfG grundsätzlich den öffentlichen Entsorgungsträgern zu überlassen. Dieser Grundsatz gilt auch für Abfälle zur Verwertung, sofern die Haushalte eine Verwertung nicht selber vornehmen oder die Abfälle einer gewerblichen bzw. gemeinnützigen Sammlung überlassen. Eine marktliche Entsorgung von Haushaltsabfällen scheidet aus. Privaten Entsorgern bleibt lediglich, im Auftrag von öffentlichen Entsorgungsträgern tätig zu werden (Drittbeauftragung nach § 16 KrW-/AbfG). Die mit dem KrW-/AbfG den Kommunen eingeräumte Möglichkeit, private Entsorger, gemischtwirtschaftliche Entsorgungs-GmbH's oder kommunale Eigengesellschaften mit ihren abfallwirtschaftlichen Aufgaben nicht nur zu beauftragen, sondern darüber hinaus zu beleihen, d.h. mit hoheitlichen Rechten auszustatten, ist ebenfalls nicht geeignet, Markteintritte und Wettbewerb zu fördern. Vielmehr besteht die Gefahr, daß die beliebigen Gebietsmonopolisten ihre hoheitlich abgesicherten Möglichkeiten geschickt einsetzen, um Konkurrenten vom Heimatmarkt und verbundenen Märkten fernzuhalten. Das Wettbewerbsrecht hat hier das Nachsehen, weil sich die Beleihung als Verwaltungsakt einer kartellrechtlichen Überprüfung entzieht.¹⁷

Ähnlich straff reguliert ist die Entsorgung von Abfällen zur Beseitigung, die bei gewerblichen Erzeugern entstehen.¹⁸ *Gewerbliche Erzeuger von Abfällen zur Beseitigung* können sich der öffentlichen Entsorgung nur entziehen,¹⁹ indem sie gemeinschaftlich einen Entsorgungsverband gründen, auf den sie ihre Beseitigungspflichten übertragen. Ohne eine derartige Pflichtübertragung ist eine Verbandsbildung für Erzeuger von Abfällen zur Beseitigung nicht möglich, überdies ist sie an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden. Unter anderem muß die verbandliche Abfallbeseitigung mit den Abfallwirtschaftsplänen der Länder und mit

¹⁶ Vgl. hierzu Kleinschnittger, A.: Die abfallrechtliche Planfeststellung. Berlin 1992.

¹⁷ Vgl. Schultz, K.-P.: Die Übertragung von Pflichten auf Dritte und kartellrechtliche Probleme, Vortrag zu den 4. Kölner Abfalltagen. Köln 1995 (Kurzfassung).

¹⁸ Hiermit sind die i.d.R. kleineren gewerblichen Erzeuger (z.B. Handwerks-, Gaststätten- und Dienstleistungsbetriebe) gemeint, da die in großem Umfang anfallenden Industrieabfälle bereits nach dem alten Abfallrecht überwiegend von der kommunalen Entsorgung ausgeschlossen wurden, weil sie deren technische Möglichkeiten überstiegen.

¹⁹ Eine weitere Ausnahme bildet die Entsorgung in eigenen Anlagen, die aber ebenfalls vorrangig für die Erzeuger von Industrieabfällen lohnt.

überwiegenden öffentlichen Interessen in Einklang stehen, darüber hinaus muß der Verband unter anderem die Entsorgungswege der nächsten fünf Jahre darlegen.

Nach herrschender juristischer Meinung hat die Abfallwirtschaftsbehörde bei ihrer Entscheidung über die Zulässigkeit der Pflichtübertragung auf Verbände wenig Spielraum. Insbesondere wird sie von der Konformität der Übertragung mit dem öffentlichen Wohl ausgehen müssen, wenn die errichteten Anlagen den allgemeinen Umweltstandards entsprechen. Auch die Befürchtung, daß im Fall einer Pflichtübertragung die öffentlichen Entsorgungsanlagen nicht mehr hinreichend ausgelastet werden können, reicht nicht aus, die Zustimmung zu versagen. Die kommunalen Spitzenverbände vertreten zwar die Ansicht, daß ein Versagensgrund gegeben ist, wenn die Auslastung der öffentlichen Anlagen soweit zusammenbricht, daß die Gebietskörperschaften eine ordnungsgemäße Entsorgung nicht mehr zu zumutbaren Kosten bereitstellen können,²⁰ doch erscheint dieser Einwand kaum justiziabel. Somit verbleibt der Vorbehalt, daß die Pflichtübertragung im Einklang mit der jeweiligen Landesabfallplanung stehen muß. Wie weit dieser Einwand in der Rechtspraxis marktzutrittsbeschränkend wirkt, ist aus derzeitiger Perspektive schwer abzuschätzen. Die Befürchtung, daß die Länder das Instrument der Abfallplanung nutzen, um private Entsorgungsaktivitäten auf ihrem Territorium zu unterbinden, ist jedoch nicht von der Hand zu weisen.

Ist die behördliche Zustimmung zur Bildung eines Entsorgungsverbandes erteilt, kann dieser seinerseits private Entsorger mit der Erfüllung der Abfallbeseitigung beauftragen. Inwieweit er dabei an sein Abfallwirtschaftskonzept gebunden ist, in dem er die Entsorgungswege der nächsten fünf Jahre darzulegen hat, wird sich zeigen müssen.

Für die Abfallentsorgung ungewöhnlich marktwirtschaftliche Verhältnisse herrschen im Segment der *gewerblichen Abfälle zur Verwertung*. Hier steht es jedem Erzeuger frei, mit dem Entsorger seiner Wahl zu kontrahieren. Umgekehrt ist der Marktzutritt für Anbieter frei.

Tabelle 1: Die gespaltene Regulierung des Abfallmarktes nach dem KrW-/AbfG

	Abfälle zur Beseitigung	Abfälle zur Verwertung
Haushalte	Andienung/Überlassung an öffentliche Entsorgungsträger (I)	Eigenverwertung bzw. Andienung/Überlassung an öffentliche Entsorgungsträger (II)
Gewerbliche Erzeuger	Bildung eines Entsorgungsverbandes und Pflichtübertragung, zustimmungspflichtig (III)	↓ Markt (IV)

Wie Tabelle 1 zusammenfassend darstellt, hat die Abfallpolitik eine gespaltene Regulierung geschaffen, welche die gewerbliche Abfälle zur Verwertung einem marktlichen und alle übrigen Abfälle einem staatlichem Regime unterwirft. Da die Vorteile des Marktes gegenüber der öffentlichen Entsorgung für viele gewerbliche Abfallerzeuger in Mark und Pfennig greifbar sind und die Verwertung geringeren Umweltstandards unterliegt, ließen die entsprechenden Anpassungsreaktionen nicht lange auf sich warten. Große Mengen an

²⁰ Vgl. Queitsch, P.: Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. In: Stadt und Gemeinde (1995), S. 61f; Fritsch, K.: Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. München 1996, S. 86.

Abfällen zur Beseitigung wurden – mehr oder weniger am Rande der Legalität – zu Verwertungsabfällen deklariert, um sie in das weitaus kostengünstigere Marktregime zu überführen (Pfeil von Feld III zu Feld IV). Darüber hinaus wurden nunmehr zahlreiche Abfälle, die früher als hausmüllähnliche Gewerbeabfälle in der öffentlichen Sammlung mitliefen, dort herausgenommen (Pfeil von Feld II zu Feld IV). In Verbindung mit den merklich einfacheren Zulassungsbedingungen für die Errichtung von Verwertungsanlagen gegenüber Deponien führte dies dazu, daß den öffentlichen Entsorgungsanlagen innerhalb kürzester Zeit die Abfallmengen wegbrachen,²¹ so daß bei der weitverbreiteten Anwendung des Durchschnittskostenprinzips den Haushalten weitere Gebührensteigerungen ins Haus standen und stehen.

2.2 Regulierung der öffentlichen Abfallwirtschaft

Die öffentlichen Entsorger können auf die veränderte Regulierungssituation nicht angemessen reagieren, da sie noch eine Reihe von abfallrechtlich bedingten „Altlasten“ mit sich herumschleppen. Erstens fühlten sie sich insbesondere durch die Technische Anleitung Siedlungsabfall (TASi) verpflichtet, eine breite Angebotspalette an häufig unwirtschaftlichen Verwertungsangeboten flächendeckend bereitzustellen. Zweitens wurden sie vom Bundes- und Landesgesetzgeber genötigt, im Sinne eines kleinstaatlichen Autarkiedenkens eigene Beseitigungskapazitäten zu schaffen. Drittens kommt ihnen kein angemessener Preis- bzw. Gebührensetzungsspielraum zu, mit denen sie die verlorenen Mengen zurückgewinnen könnten.²²

Auf die Verpflichtung der Kommunen zu einer überbordenden Palette an Verwertungsangeboten soll hier nicht weiter eingegangen werden, zumal sie jedermann im abfallwirtschaftlichen Alltag begegnet. Wichtiger für das Verständnis der aktuellen Überkapazitäten auf den Abfallmärkten ist der den Kommunen verordnete Zwang zur Entsorgungsautarkie. Für die Landesbehörden war es in den achtziger Jahren ersichtlich, daß viele Kommunen bei der Schaffung von lokal unerwünschten Entsorgungskapazitäten gemäß dem NIMBY-Prinzip („Not in my Backyard“) eine Freifahrerposition einzunehmen suchten. Die landesgesetzliche Antwort darauf war – aus ökonomischer Sicht wenig überraschend – eine ordnungsrechtliche: Alle Bundesländer verpflichten in Erwartung des Entsorgungsnotstandes die Kommunen zum Bau eigener Entsorgungsanlagen, acht von ihnen brechen diese Pflicht sogar bis zur Gemeindeebene herunter und sechs Länder verlangen von ihren Gebietskörperschaften, für einen Zeitraum zwischen vier und zehn Jahren Entsorgungssicherheit nachzuweisen.²³

Unterstützt wurden Bund und Länder in dieser Politik von der Europäischen Union, die in der Abfallrahmenrichtlinie von 1991 und in der Abfallverbringungsverordnung von 1993 das Prinzip der Entsorgungsautarkie etabliert hat.²⁴ Artikel 5 der Rahmenrichtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, ein integriertes Netz von Entsorgungsanlagen zu schaffen. Dieses Netz soll es der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zumindest ermöglichen, eine nationale

²¹ Hinzu kam, daß das gesamte Hausmüllaufkommen seit 1990 stagnierte. Wegen der intensiven Aussortierung von Wertstoffen und Komposten zeichnet sich zwischen 1990 und 1994 ein Rückgang des Restmüllaufkommens um ein Drittel ab.

²² Zum dritten Einwand vgl. Abschnitt 3.2.

²³ Vgl. Ewers, H.-J. et al.: Zwischen Entsorgungsnotstand und Überkapazitäten, a.a.O., S. 74 f.

²⁴ Vgl. Dieckmann, M.: Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft. Systematische Darstellung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die nationale Rechtsetzung und Rechtspraxis. Baden-Baden 1994, S. 138 ff; Ewers, H.-J. et al.: Zwischen Entsorgungsnotstand und Überkapazitäten, a.a.O., S. 23 ff.

Autarkie anzustreben. Nach Artikel 4 der Abfallverbringungsverordnung können die Mitgliedstaaten ferner die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen zur Beseitigung untersagen, „um das Prinzip der Nähe, den Vorrang für die Verwertung und den Grundsatz der Entsorgungsautarkie (...) zur Anwendung zu bringen“. Darüber hinaus können Verbringungen untersagt werden, wenn sie mit den Abfallwirtschaftsplänen der Mitgliedstaaten (bzw. der Bundesländer) am Versand- bzw. Ursprungsort nicht in Einklang stehen.²⁵

Bedenkt man, daß die mindestoptimalen Betriebsgrößen der meisten Entsorgungsanlagen über Gemeinde-, Kreis- und manchmal Landesgrößen hinausreichen, so wird klar, daß die Landesgesetzgeber mit dem Zwang zum Bau zahlreicher Anlagen auf kleinräumiger Ebene den fließenden Übergang vom Entsorgungsnotstand der achtziger Jahre zu den Überkapazitäten der neunziger Jahre vorprogrammiert haben. Nicht selten wurden Anlagen errichtet, obwohl andere in der Nachbarschaft, oft nur wenige Kilometer entfernt, noch nicht einmal vollständig ausgelastet waren. Komplettiert wurde diese Entwicklung durch drei „Sondereinflüsse“:

- Die gewerblichen Abfallerzeuger reagierten sehr sensibel auf die stetigen Kostensteigerungen auf den administrierten Abfallmärkten. Insgesamt hat das Aufkommen der Produktionsabfälle ohne Bergversatz, Bauschutt und Bodenaushub zwischen 1980 und 1994 schätzungsweise um ein Drittel abgenommen. Eine vergleichbare Entwicklung ist bei Sonderabfällen zu beobachten.
- Die durch die TASI erzwungenen und überwiegend stark subventionierten Verwertungsangebote an die Haushalte taten in einem offensichtlich nicht erhofften Ausmaß Wirkung. Parallel dazu brachten der Bergbau, Stahl-, Kraft- und Zementwerke, die Bauindustrie und die Option des Deponierückbaus erhebliche Kapazitätsreserven an den Markt.
- Die TASI sieht vor, daß spätestens ab dem Jahr 2005 nur noch Deponien befüllt werden dürfen, die hohen umwelttechnischen Sicherheitsanforderungen entsprechen. Deponien, die diesen Standards nicht entsprechen, wurden durch diese Vorschrift mit einem Schlag entwertet. So wundert es nicht, daß die Betreiber der nicht-nachgerüsteten Deponien plötzlich ein vehementes Interesse verspürten, ihre Restvolumina vor dem Jahr 2005 zu verfüllen.²⁶ In Nordrhein-Westfalen wurde dieser Effekt verstärkt, als dessen damaliger Umweltminister Klaus Matthiesen im Jahre 1995 per Erlaß ankündigte, die Übergangsregelung dort bereits 1999 enden zu lassen.

Die Folgen dieser verordneten Autarkie äußerten sich lange Zeit nur in einem permanenten Anstieg der Entsorgungsgebühren und in gravierenden interregionalen Preisunterschieden.²⁷ So stieg die Gebühr für die Entsorgung einer Tonne unsortierten Gewerbemülls in Nordrhein-Westfalen zwischen 1991 und 1995 um etwa 150 Prozent. Zwischen der höchsten und der niedrigsten Gebühr liegt eine Spanne von rund 500 DM/Tonne.²⁸ Eine andere Entwicklung

²⁵ Vgl. Ewers, H.-J. et al.: Zwischen Entsorgungsnotstand und Überkapazitäten, a.a.O., S. 29 ff sowie Karl, h./ Ranné, O.: Europäische Abfallwirtschaft zwischen Autarkie, Harmonisierung und Wettbewerb. In: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Jg. 23 (1997), H. 4, S. 419 und Fritsch, K.: Das neue Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. München 1996, S. 205, Rdnr. 717 ff.

²⁶ Zu den Ausnahmebestimmungen vgl. SRU: Umweltgutachten 1998, a.a.O., S. 224 f.

²⁷ In den beobachteten Gebührensteigerungen schlugen sich neben dem Autarkiezwang vor allem die permanent angezogenen technischen Standards und der Ausbau des abfallwirtschaftlichen Leistungsspektrums, insbesondere der nicht-kostendeckenden Verwertungsaktivitäten, nieder.

²⁸ Vgl. Ahlborn, F./Tegner, H.: Die Gewerbeabfallgebühr zwischen 1991 und 1996. Entwicklung, Hintergründe, Perspektiven. In: Müll und Abfall. Jg. 28 (1996), H. 12, S. 780 ff.

trat ein, als sich 1995/96 erhebliche Überkapazitäten abzeichneten und das KrW-/AbfG mit der gespaltenen Regulierung von verwertbaren und beseitigungspflichtigen Abfällen ein Ventil zum Markt öffnete. Seitdem suchen sich gewerbliche Abfälle, die sich in irgendeiner Form als Abfälle zur Verwertung deklarieren lassen, den Weg zur günstigsten Entsorgungsmöglichkeit. Die öffentlichen Entsorger begegnen dieser Entwicklung im Rahmen ihrer Möglichkeiten zunehmend mit Preissenkungen,²⁹ die inzwischen eine Nivellierung der regional unterschiedlichen Preisspannen bewirkt haben dürften.

Auch mittelfristig ist ein Entsorgungsnotstand nicht in Sicht: Dafür ist wiederum zu einem guten Teil die TASI verantwortlich, die in der Regel eine thermische Vorbehandlung aller Abfälle zur Beseitigung vorschreibt. Dadurch sind erhebliche Volumenreduzierungen zu erwarten, so daß die Nachfrage nach Deponiekapazitäten weiter zurückgehen wird.³⁰ Folgt man den Prognosen des DIW, so reicht der gegenwärtige Bestand an Verbrennungsanlagen, erforderliche Reinvestitionen vorausgesetzt, auch langfristig aus. Lediglich in einer Übergangszeit bis 2005 würden zusätzliche Kapazitäten benötigt. Da aber die TASI erst im Jahr 2005 ausnahmslos umgesetzt werden muß und die Kommunen bis dahin vor allem einen Anreiz zur Verfüllung der Altdeponien haben, ist es fraglich, ob dieser vorübergehende Engpaß überhaupt eintritt.³¹

3. Nachfragesteuerung

Die höchste Effizienz staatlicher Eingriffe ist im allgemeinen dann zu erwarten, wenn die umweltpolitischen Instrumente unmittelbar beim Verursacher ansetzen. Entsprechend sollten Emissionen und andere Umweltauswirkungen der Abfallentsorgung direkt beim Betreiber der jeweiligen Entsorgungsanlage angelastet werden. Über den Marktmechanismus werden die Umweltkosten an alle konsekutiven Abfallverursacher weitergegeben und wirken auf diese Weise auf Menge und Zusammensetzung von Stoff- und Abfallströmen zurück. Erst wenn der marktanaloge Instrumenteneinsatz aus ökonomischen oder Praktikabilitätsgründen versagt (sog. Wirkungsbrüche), müssen unter Umständen flankierende Instrumente eingesetzt werden, die den Input und den Verbleib solcher Substanzen im Abfallstrom regulieren, die bei der Entsorgung kaum kontrollierbare Umwelteffekte (vor allem illegale Entsorgung) bewirken. Ein vieldiskutiertes – hier jedoch nicht weiter zu behandelndes – Instrument in diesem Zusammenhang sind die abfallpolitischen Rücknahmepflichten.³²

²⁹ Vgl. Abschnitt 3.2.

³⁰ Bisher werden die Schlacken aus der Müllverbrennung im Straßenbau und in der Baustoffindustrie eingesetzt. Einem weiteren Ausbau der Verbrennungskapazitäten dürfte die Aufnahmekapazität dieser Abnehmer jedoch kaum gewachsen sein. Dazu kommt, daß Schwermetallauswaschungen aus Verbrennungsschlacken möglicherweise ökologisch neu bewertet werden und höhere Anforderungen an die Endlagerung formuliert werden. Dies würde den Entlastungseffekt der TASI zum Teil verringern.

³¹ Nach einem Bericht des Handelsblatts werden allein im Jahr 1998 sieben Müllverbrennungsanlagen mit einer Verbrennungskapazität von 1,3 Millionen Tonnen pro Jahr fertiggestellt, obwohl die Kapazitätsauslastung der vorhandenen Öfen auf 60 bis 70 Prozent zurückgegangen ist, vgl. Brors, P.: Der Müll-Wahnsinn geht in seine zweite Runde. In: Handelsblatt Nr. 73 vom 16.4.1998, S.21.

³² Vgl. Rutkowsky, S./Tegner, H.: Rücknahmepflichten als Instrument der Abfallpolitik. In: ZAU. Jg. 9 (1996). H. 4, S. 507-520; Holm-Müller, K.: Neudefinition von Eigentumstiteln zur Lösung umweltpolitischer Probleme: Die Rücknahmeverpflichtung im deutschen Abfallgesetz. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 212 (1993). H. 5/6, S. 480-496; Häder, M./Weiland, R. Entsorgungspflichten als Instrument der Abfallwirtschaft. Inhalt und Einsatzvoraussetzungen eines neueren Instruments. In: ZAU. Jg. 9 (1996). H. 2, S. 247-254.

Dieser Grundsatz bedeutet für die Korrektur von Preisen auf den Abfallmärkten, daß das abfallpolitische Instrumentarium zunächst bei den Entsorgungsaktivitäten, also zum Beispiel bei den Deponiepreisen ansetzen muß. Mit dem Versuch der direkten Nachfragesteuerung geht die deutsche Abfallpolitik allerdings einen ganz anderen Weg.

3.1 Ansätze der direkten Nachfragesteuerung

Dem Einsatz stoffstromsteuernder Instrumente liegt die Vermutung zugrunde, daß jede gefährliche Inputsubstanz irgendwann im Wertschöpfungsring zu Emissionen führen kann. Das klassische Instrument der Inputsteuerung ist das Verbot, Stoffe zu produzieren, in Verkehr zu bringen oder in den Abfallstrom einzubringen. Von allen Instrumenten belästigt das Verbot den Steuerungsadressaten den geringsten Anpassungsspielraum. Etwas subtiler sind die *Verwertungspflichten*, die sich aus der Abfallhierarchie nach §§ 4, 5 KrW-/AbfG ergeben. Dabei unterscheidet das Gesetz zwischen stofflicher und energetischer Verwertung. Letztere soll nach § 6 KrW-/AbfG zum Tragen kommen, wenn ein unvermischter Abfall einen Heizwert von 11.000 Kilojoule/kg und einen Feuerwirkungsgrad von 75 Prozent erreicht, einen bestimmten Schadstoffgehalt nicht überschreitet sowie die Prozeßwärme genutzt wird. Im übrigen ist eine stoffliche Verwertung geboten, sofern sie technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist.

Der Gesetzgeber hat offensichtlich übersehen, daß bereits die zeitgleich eingeführte gespaltene Regulierung, welche die Verwertung von gewerblichen Abfällen der teureren öffentlichen Entsorgung entzieht, Anreize zur Verwertung setzt.³³ Seine Sorge sollte daher sein, ob unter dem gegenwärtigen abfallpolitischen Regime nicht eher zuviel verwertet wird, und dabei ökonomische Umwege und ökologische Mehrkosten in Kauf genommen werden. Der bloße Verweis auf das KrW-/AbfG, wonach eine Beseitigung immer dann vorzunehmen ist, wenn sie die umweltverträglichere Alternative darstellt, genügt hier sicher nicht. So ist neben der grundsätzlichen Forderung, die abfallwirtschaftliche Entsorgungshierarchie aufzuheben und die Entscheidung „Verwertung vs. Beseitigung“ an den Abfallerzeuger zurückzugeben, vor allem ein Ende der gespaltenen Regulierung anzumahnen, welche die Entsorgungsentscheidungen gewerblicher Erzeuger auf eine so unglaubliche Weise entstellt.

Mit *stoffstrom-nachvollziehenden Instrumenten* verfolgt der Gesetzgeber die Absicht, Verlauf und Verbleib von Stoff- und Abfallströmen zu kontrollieren. Bisher waren solche Nachweise vor allem für den regionen- oder gar grenzüberschreitenden Transport von Abfällen sowie für die Entsorgung von Sonderabfällen („Begleitscheinverfahren“) erforderlich. Mit den §§ 19 und 20 KrW-/AbfG wurden den Abfallerzeugern jedoch weitergehende Nachweispflichten auferlegt, mit denen der ordnungsgemäße Umgang mit Abfallströmen überwacht werden soll – dies sind die sogenannten Abfallwirtschaftskonzepte und -bilanzen. Ihr Ursprung liegt in einer Reihe von Landesabfallgesetzen, die mit der Einführung des Bundesgesetzes nunmehr gegenstandslos geworden sind. Abfallbilanzen zielen vor allem darauf, die abfallwirtschaftliche Überwachung auf dem Wege der Bürokratieüberwälzung in die Betriebe zu verlagern. Abfallwirtschaftskonzepte sollen ein Instrument sein, um die unternehmensinterne Planung anzuregen.³⁴

³³ Vgl. Abschnitt 2.1.

³⁴ Vgl. Köller, H. v.: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, a.a.O., S. 118; SRU: Umweltgutachten 1998, a.a.O., Tz. 441 ff.

Aus ökonomischer Sicht ist zu bedenken, daß Abfallbilanzen und Abfallwirtschaftskonzepte stets mit einem bürokratischen Aufwand für die Betriebe einhergehen, der sich in der Regel erst dann lohnt, wenn die bilanzierten Abfälle ein wirkliches Schadpotential bergen. Zwar wird in der Praxis von Behördenvertretern und Umweltberatern häufig betont, daß die Abfallwirtschaftskonzepte in den Unternehmen vielfach eher als Chance zur Kosteneinsparung denn als Belastung wahrgenommen wird. Daraus läßt sich jedoch keine dauerhafte Planungs- und Dokumentationspflicht begründen. Hat ein Unternehmen erst einmal mit der Vorlage von Entsorgungskonzepten nachgewiesen, daß es sich seiner Abfallströme bewußt geworden ist, so besteht für die Fortführung von Dokumentationspflichten, die über die Kontrolle schädlicher Abfälle hinausgehen, keine weitere Legitimation. Ob das Instrument der Abfallwirtschaftskonzepte und -bilanzen gegenüber dem früheren Begleitscheinverfahren wirklich einen Fortschritt bei der Kontrolle von Abfallströmen bedeutet, der die hohen Kosten rechtfertigt, muß darüber hinaus bezweifelt werden.

3.2 Nachfragesteuerung durch Abfallgebühren?

Auf kommunaler Ebene wird auf massive Weise versucht, das Abfallentsorgungsverhalten der Haushalte mit Hilfe der Gebührenpolitik zu beeinflussen. Die Abfallgebühren dienen hier nicht mehr in erster Linie der Finanzierung abfallwirtschaftlicher Leistungen, sondern sie werden abfall- und sozialpolitischen Zielen untergeordnet. So begünstigt die politische Preissetzung:

- die Biomüll- gegenüber der Restmüllsammlung, da andernfalls die kostspieligere Biomüllentsorgung kaum genutzt würde.
- die kommunalen Verwertungsangebote. So haben sich zahlreiche kostspielige Verwertungsverfahren wie das Recycling von Elektroschrott oder Häckselaktionen für Strauchschnitt und Gartenabfälle in den letzten Jahren sehr stark verbreitet. Ihr Anteil an den gesamten Entsorgungskosten macht beispielsweise bei der Sammlung von Elektroschrott vier bis fünf Prozent aus, in Einzelfällen wird sogar ein Anteil von 29 Prozent genannt.³⁵ Der Kostendeckungsgrad dieser Aktivitäten liegt jedoch oftmals unter 20 Prozent, so daß die Unterdeckung auf den allgemeinen Gebührenhaushalt überwältigt werden muß.³⁶
- verwertbare und sortierte Abfälle gegenüber nicht-verwertbaren bei der Anlieferung an Verwertungsanlagen. Bei einer Anlieferung an Deponien und Verbrennungsanlagen dagegen werden verwertbare Abfälle prohibitiv hoch bepreist, selbst wenn deren Beseitigung unproblematisch und kostengünstig möglich ist.
- die Direktanlieferung von Hausmüll mit dem Pkw, obwohl diese hohe Abfertigungskosten verursacht und ökologisch unvorteilhaft ist.
- Haushalte, die vermeintlich sozial benachteiligt sind: Ein Beispiel dafür sind die „PampersNachlässe“ für junge Familien. Getragen werden diese freiwilligen Leistungen häufig nicht aus dem Sozial-, sondern aus dem Gebührenhaushalt.

Selbstverständlich hat auch die Struktur des Restmüllgebührentarifs einen wesentlichen Einfluß auf den jährlich festzulegenden Gebührensatz. Dies gilt vor allem dann, wenn der

³⁵ Vgl. Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., Gebührenvergleich 1994, 1995 und 1996, Düsseldorf.

³⁶ Vgl. Staudt, E. et al.: Ursachen und Hintergründe der Gebühren- und Abfallmengenentwicklung auf Hausmülldeponien. Bochum 1993, S. 16 ff.

Tarif auf Voll- bzw. Durchschnittskostenbasis kalkuliert ist, das heißt die Gesamtkosten schlicht auf die Restmüllmenge umgelegt werden. So fordern die Abfallgesetze der Länder fast ausnahmslos eine Gebührentarifierung, die sich am Gebot der Abfallverminderung orientiert – darunter wird in der Regel eine Voll- bzw. Durchschnittskostenkalkulation verstanden. Kommt es nun zu sinkenden Restmüllmengen, führt das Umlageprinzip zu steigenden Gebührensätzen, weil die Entsorgung in der Regel mit hohen Fixkosten verbunden ist, die unabhängig von der aktuellen Restmüllmenge anfallen. Dieser kontraproduktive Effekt – steigende Gebühren bei sinkenden Abfallmengen – verstärkt sich in dem Maße, in dem Unterdeckungen aus dem Verwertungsbereich auch noch auf die Restmüllgebühr aufgeschlagen werden.

In der Vergangenheit waren den Kommunen häufig die Hände gebunden, mit dem Gebühreninstrument angemessen auf Entsorgungsnotstände oder Überkapazitäten reagieren zu können. So waren allen Ansätzen, dem zunehmenden Abfallaufkommen der 80er Jahre mit höheren Gebührensätzen zu begegnen, durch das Gebührenrecht von vornherein Grenzen gesetzt. Diese Grenzen waren und sind notwendig, um den Bürger vor einer Ausbeutung durch den öffentlichen Gebietsmonopolisten zu schützen. Die abfallrechtlichen Auseinandersetzungen um die Abschreibung von Entsorgungsanlagen zu Wiederbeschaffungswerten sowie um die Ansatzfähigkeit von Nebenleistungen zeigen zwar, daß unter dem Eindruck des drohenden Entsorgungsnotstandes verzweifelt nach Auswegen gesucht wurde, um das Gebührenrecht stärker für eine „Ökologisierung kommunaler Abgaben“ einzusetzen.³⁷ Gleichwohl reichte diese Ökologisierung nicht aus, für die verbleibenden Restkapazitäten echte Knappheitspreise anzusetzen.³⁸

Heute ist es nicht mehr das Gebührenrecht, sondern die Abfallpolitik, die den Kommunen aus einem falsch verstandenen Zielverständnis heraus untersagt, knappheitsgerechte Preise anzusetzen. So versuchen viele Kommunen durchaus knappheitsgerecht, mit Hilfe zweiteiliger Tarife und deckungsbeitragsorientierten „Sonderangeboten“ an die mobileren Abfallerzeuger ihre Anlagen auszulasten. Dies wird ihnen jedoch häufig mit dem Hinweis darauf untersagt, daß bei Fixkostenanteilen von 70 bis 80 Prozent und einem entsprechend hohen fixen Beitrag die Gebührenzahler nur noch einen verschwindend geringen Anreiz zur Müllvermeidung hätten. Diesen Anreiz verlange aber die Landesabfallgesetzgebung. Statt dessen versuchen die Länder mit planerischen Mitteln, die kommunalen Betreiber von Entsorgungsanlagen auf bezirks- und überregionaler Ebene zur Kooperation zu bewegen.³⁹ Den ökonomischen Folgen der gegenwärtigen Überkapazitäten, die dem Bürger als stetig ansteigende Restmüllgebühren erscheinen, wird die Abfallbürokratie damit aller Voraussicht nach nicht beikommen.

³⁷ So der programmatische Titel der Arbeit von Chantelau, F./Möker, U.-H., Taunusstein 1989. Eine noch heute wirksame Folgeerscheinung dieser Ökologisierung ist es, daß eine Reihe von Nebenleistungen wie die Straßenpapierkorbsammlung oder die Sanierung von Altdeponien nach wie vor auf die Abfallgebühr umgelegt werden, obwohl sie den Abfallerzeugern gar nicht zugute kommen. Als ökonomische Würdigung vgl. Gawel, E.: Ökologisch orientierte Entsorgungsgebühren. Ökonomische Analyse von Abfall- und Abwassergebühren als Mittel kommunaler Umweltpolitik. Berlin 1995.

³⁸ Unter dem Eindruck einer verfehlten Mengensteuerung wurde folglich vorgeschlagen, die verbleibenden Restkapazitäten mit Hilfe von Deponielizenzen effizient zu allozieren; *Weiland/Rentz*. Eine eingehende Analyse zur Umsetzung dieses Vorschlags im System des Nebeneinander von öffentlichen und privaten Entsorgungsanlagen wirft jedoch mehr Fragen als Antworten auf, z.B. zur räumlichen und zeitlichen Gültigkeit der Zertifikate, zur Einnahmenaufteilung sowie zur Übergangsregelung bei der Privatisierung von öffentlichen Anlagen.

³⁹ Vgl. Wagner, R.: Die Misere der aktuellen Abfallwirtschaftspolitik am Beispiel der Region Unna-Hamm. In: ZAU. Jg. 9 (1996), H. 4, S. 565-572.

4. Perspektiven: Wettbewerb und Selbstaflösung der Abfallpolitik

Wie unschwer zu bemerken ist, hat sich die Abfallpolitik zu einem gordischen Knoten verschlungen; es darf bezweifelt werden, daß diejenigen, die den Knoten geknüpft haben, ihn zu entwirren in der Lage sind. In dieser Situation sind robuste Lösungen gefragt, um die Abfallwirtschaft auf den richtigen Weg zu bringen, bevor sich alle Akteure mit ihren Investitionen vollständig an das bestehende rechtliche System gebunden haben. Die Aufhebung der kleinräumigen Entsorgungsautarkie, die Förderung des abfallwirtschaftlichen Wettbewerbs, eine effektive Privatisierungsstrategie sowie das Ende der gespaltenen, sektoral angelegten Regulierung sind die Kernelemente zur Ökonomisierung der deutschen Abfallpolitik.

4.1 Autarkie aufheben

Ein zentraler Ansatz liegt in der schrittweisen, aber vollständigen Verabschiedung vom Prinzip der Entsorgungsautarkie. Während sich die etablierten Entsorgungsautarkien gerade unter dem Eindruck von Überkapazitäten bereits kurzfristig lockern ließen, stehen ihrer flächendeckende Abschaffung noch Widerstände einzelner Bundesländer entgegen. Allerdings könnten die Kommunen derjenigen Länder, die zuerst von diesem Prinzip abweichen, in Form von Gebühreneinsparungen erhebliche first-mover-Vorteile realisieren und so auch die übrigen Länder unter Zugzwang setzen. Überdies ist zu bemerken, daß die EU-Vorgaben zur Entsorgungsautarkie einer solchen abfallpolitischen Wende nicht im Wege stehen.⁴⁰

Gegenüber den Größen- und Spezialisierungsvorteilen, die sich beim Bau von Entsorgungsanlagen realisieren lassen, und früheren regionalen Preisunterschieden von 500 DM pro Tonne Abfall fallen die Transportkosten mit durchschnittlich 10 DM/tkm bei ungefährlichen Abfällen kaum ins Gewicht. Dies zeigt, daß die marktlichere Öffnung der innerdeutschen Grenzen für Abfälle erhebliche Effizienzpotentiale birgt, die mit koordinierenden Feigenblattaktionen auf Ebene der Regierungsbezirke nicht annähernd zu mobilisieren wären.

Das Ergebnis einer gelockerten Autarkie wäre nicht nur die Möglichkeit, in den Kommunen auf kostspielige Doppelbauten zu verzichten und Größenvorteile zu realisieren. Mindestens ebenso wichtig ist die damit einhergehende Einführung von Wettbewerbselementen in die Abfallentsorgung, weil die Betreiber von unausgelasteten Anlagen ihre Kontingente nunmehr jenseits des Autarkiegebietes an den Markt bringen können. Vollständig wirksam werden die kosten- und gebühre senkenden Segnungen einer gelockerten Autarkie allerdings nur, wenn parallel die kleinräumig abgesteckten Andienungs- und Überlassungspflichten und die restriktiven Transportgenehmigungen gelockert werden.

4.2 Wettbewerb fördern

Die Aufhebung von Entsorgungsautarkien wäre bereits ein wichtiger Schritt zu mehr Wettbewerb, jedoch nicht der einzige. Darüber hinausgehend ist es geboten, sowohl den Wettbewerb zwischen den öffentlichen Entsorgern als auch zwischen den öffentlichen und den privaten Entsorgern anzufachen.

Ein wichtiger Schritt zu mehr Wettbewerb zwischen den öffentlichen Entsorgern wäre ein interkommunaler Leistungsvergleich, um das jeweilige Verhältnis aus Entsorgungsleistungen

⁴⁰ Vgl. Dieckmann, M.: Das Abfallrecht der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O.

und -kosten für die Bürger, Gebührenzahler und die Kommunalpolitiker, aber auch für die oft isoliert handelnden Akteure in den kommunalen Abfallbetrieben transparent zu machen. Obwohl ein solcher Leistungsvergleich ohne Gesetz- und Verordnungsänderungen auskommt und daher kurzfristig implementierbar erscheint, begegnet er doch heftigen Widerständen bei den zuständigen Kommunalverwaltungen, die nicht müde werden, das Argument der mangelnden Vergleichbarkeit abfallwirtschaftlicher Leistungen gebetsmühlenartig vorzutragen. Diesem Einwand liegt das fundamentale Mißverständnis zugrunde, daß kommunale Leistungen auf der Inputseite verglichen werden müßten.⁴¹ Am Markt jedoch zählt einzig und allein das Verhältnis aus Preis und Output – wollen die Kommunen wirklich moderne Dienstleister für den Bürger sein, so täten sie gut daran, solche outputorientierte Vergleiche nicht nur zuzulassen, sondern auch vermehrt zu publizieren. Mut macht in diesem Zusammenhang, daß die kommunalen Spitzenverbände und informelle Arbeitsgemeinschaften bestimmter Städte und Kreise bereits erste Schritte in diese Richtung unternehmen. Auch die Kommunen werden sich angesichts steigender Abfallgebühren dem Ruf nach mehr Transparenz nicht auf unabsehbare Zeit verschließen können. Bis solche Leistungsvergleiche jedoch länderübergreifend publiziert werden, sind noch viele Hindernisse zu überwinden.

Einen Schritt weiter geht die Forderung, einen gleichberechtigten Submissionswettbewerb zwischen privaten und kommunalen Entsorgern um öffentliche Aufträge anzustreben. Zentrale Voraussetzung dafür ist es, zwischen öffentlichen und privaten Entsorgern Waffengleichheit zu schaffen. An erster Stelle zu nennen ist hier eine Anpassung des Umsatzsteuerrechts,⁴² damit private Entsorger nicht gegenüber staatlichen benachteiligt werden. Zudem sind gegenwärtig die Möglichkeiten der Quersubventionierung in den Kommunen noch so zahlreich, daß sie sich dem Wettbewerb leicht entziehen könnten. Abhilfe schüfe ein nachprüfbares Verbot der Quersubventionierung.

Durch die Möglichkeit des KrW-/AbfG, öffentliche, gemischtwirtschaftliche oder private Entsorger mit abfallwirtschaftlichen Aufgaben hoheitlich zu beleihen, entfernt sich die Abfallwirtschaft eher noch vom Wettbewerb. Hier besteht die Gefahr, daß ein flächendeckendes System von neuen Gebietsmonopolisten geschaffen wird, welches innovative Lösungen auf absehbare Zeit ausschließt und Markteintritte blockiert. Ganz gleich, ob die Beliehenen öffentliche oder private Entsorger sind, sie werden die künftige Gestaltung einer stärker wettbewerbsorientierten Abfallwirtschaft erheblich verzögern.

4.3 Sammlung und Entsorgung stärker privatisieren

Längerfristig ist anzustreben, daß sowohl die Bereit- als auch die Herstellung aller Entsorgungsaktivitäten – einschließlich der Sammlung – weitestgehend auf privater Basis erfolgt. Ob dazu gewisse Vorkehrungen zur Preisregulierung einzelner Entsorgungsleistungen erforderlich sind, dürfte sich bereits auf dem Weg zur Privatisierung herausstellen. Wichtige Vorteile der Privatisierung liegen nicht nur in der vermuteten höheren Kosteneffizienz privaten Handelns, sondern auch in der größeren Fähigkeit der Privaten, knappen Deponieraum mit

⁴¹ Zur Konzeption kommunaler Vergleiche s. Adamaschek, B.: Interkommunaler Leistungsvergleich. Leistung und Innovation durch Wettbewerb. Gütersloh 1997.

⁴² Zur steuerrechtlichen Privilegierung der öffentlichen Entsorger vgl. Cantner, J.: Die Kostenrechnung als Instrument der staatlichen Preisregulierung in der Abfallwirtschaft, a.a.O., S. 96 ff.

Hilfe des Preisinstruments intertemporal optimal zu verfüllen.⁴³ Darüber hinaus sind Private aller Erfahrung nach flexibler in der Lage, Nimby-Güter in angemessener Frist zu errichten, da sie über die Möglichkeit verfügen, die Nutzeneinbußen der Anlieger – landschaftsgestalterisch, baulich oder finanziell – zu kompensieren.⁴⁴

Auch die Befürchtung, in der Abfallwirtschaft könne es zur Bildung von natürlichen Monopolen kommen, hält einer eingehenden Betrachtung nicht stand – weder für die Sammlung noch für die Beseitigung von Abfällen.⁴⁵ In der Abfallsammlung können Größenvorteile, die eine notwendige Voraussetzung für ein natürliches Monopol sind, durch Dichte- und stochastische Vorteile begründet werden. D.h., daß ein Anbieter in dichten, zusammenhängenden Sammelgebieten Kostenersparnisse erzielen kann und daß er die – schwankende – Auslastung der eingesetzten Fahrzeuge am besten gewährleistet, wenn das Sammelgebiet eine bestimmte kritische Größe erreicht. Allerdings deutet vieles darauf hin, daß diese betriebsoptimalen Sammelgebiete nicht die Größe von 50.000 bis 60.000 angeschlossenen Einwohnern überschreiten.⁴⁶ Zudem wird der Einfluß der Dichteeffekte in der Abfallsammlung offenbar überschätzt, vielmehr wird nach Auskunft von Praktikern die Dichte eines Entsorgungsgebietes auch dann nicht zerschlagen, wenn in einem Straßenzug nur jedes zweite oder dritte Wohnhaus angefahren wird. Entscheidend sei vielmehr, daß zwischen den zu entsorgenden Clustern keine größeren Strecken zurückgelegt werden müssen.

Hinzu kommt, daß auch die zweite Bedingung für das Entstehen eines natürlichen Monopols – die Existenz von versunkenen Kosten (Sunk Costs) – im Bereich der Sammlung allenfalls eingeschränkt erfüllt ist. So sind in der Regel die Fahrzeuge jederorts einsetzbar und demnach keine versunkenen Kosten. Auch das ortsspezifische Know How der Fahrer ist nach Einschätzung von Entsorgern schnell zu erlernen. Zwar steht der endgültige Nachweis, daß Wettbewerb in der Abfallsammlung möglich ist, ebenso wie der Nachweis des Gegenteils noch aus, gleichwohl können für eine wettbewerblichere Ausgestaltung der Sammlung zwei wichtige Empfehlungen gegeben werden:

1. In Ballungsräumen, die aus einem Dutzend und mehr zusammenhängenden, kompakten Sammelgebieten der Größenordnung von 60.000 Einwohnern bestehen, kann die Sammlung getrost dem Wettbewerb überlassen werden. Das hieße, daß jeder Haushalt bzw. jede an ein Müllgefäß angeschlossene Gemeinschaft von Haushalten den Sammler ihrer Wahl frei bestimmen kann. Wenn nun auf der Angebotsseite ein Sammler den Marktzutritt wagen will, so wird er dies tun, wenn er eine genügende Anzahl von räumlich zusammenhängenden Vorverträgen mit Entsorgungswilligen eingeholt hat.⁴⁷ Alle davon

⁴³ Zur optimalen intertemporalen Verfüllung vgl. Holm-Müller, K.: Ökonomische Anreize in der deutschen Abfallwirtschaftspolitik. Heidelberg 1997, S. 92 ff.

⁴⁴ Vgl. Werbeck, N.: Konflikte um Standorte für Abfallbehandlungs- und -beseitigungsanlagen. Ursachen und Lösungsansätze aus ökonomischer Sicht. Berlin 1993, sowie Karpe, J.: Rationalität und mentale Modelle. Standortkonflikte und Abfallentsorgungsanlagen aus ökonomischer Sicht. Frankfurt/M. 1996.

⁴⁵ Zur Problematik des natürlichen Monopols vgl. Fußnote 14. Ausführlicher Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J.: Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 2. Aufl., München 1996, Kap. 3.

⁴⁶ Vgl. Pommerehne, W.W.: Private versus öffentliche Müllabfuhr. Ein theoretischer und empirischer Vergleich. In: Finanzarchiv N.F., Jg. 35 (1977), S. 272-294.

⁴⁷ Die abfallpolitische Forderung nach einer „ordnungsgemäßen Entsorgung“ ist genüge getan, wenn die Haushalte verpflichtet werden, auf Verlangen der zuständigen Behörde einen Entsorgungsnachweis (d.h. den Vertrag mit dem beauftragten Sammler) vorzulegen.

betroffenen Altanbieter haben die Möglichkeit, mit Kosten- und Preissenkungen ein zusammenhängendes Entsorgungsgebiet zurückzuerobern.

2. In Klein- und Mittelstädten sowie in dispers angelegten Großstädten sollte die Sammlung alle vier bis fünf Jahre für jede einzelne Abfallart ausgeschrieben werden, allerdings sollte das gesamte Entsorgungsgebiet in räumliche Ausschreibungspakete von 50.000 bis 60.000 Einwohnern aufgeteilt werden. Den Entsorgern bleibe es freigestellt, sich um die Sammlung einer oder mehrerer Abfallarten bzw. eines oder mehrerer Entsorgungsgebiete zu bewerben. Selbst wenn ein Entsorger durch die Bündelung mehrerer Gebiete eine theoretische Monopolmacht erlangen könnte, würde diese durch den Ausschreibungswettbewerb (Wettbewerb um den Markt) und einer vertraglichen Vereinbarung geeigneter Festpreis- und Preisanpassungsklauseln wirksam begrenzt.

Im Marktsegment der Abfallbeseitigung in Deponien und Verbrennungsanlagen existieren zwar gegenwärtig noch erhebliche, möglicherweise aufgrund regionaler Autarkien nicht einmal ausgeschöpfte Größenvorteile sowie bedeutende Sunk Costs. Allerdings spricht einiges dagegen, daß sich daraus für einzelne Anbieter natürliche Monopolmacht realisieren läßt. Zum einen gibt es eine Vielzahl von Altanlagen, die alternativ zu sehr geringen Kosten angefahren werden können.⁴⁸ Zweitens existiert eine intensive Substitutionskonkurrenz durch die vielfältigen Aktivitäten des Verwertungssektors. Drittens entstehen, getrieben durch das beachtliche Niveau der Entsorgungspreise, permanent neue technische Verfahren und Verfahrensoptionen,⁴⁹ die ein wirksames natürliches Beseitigungsmonopol sehr unwahrscheinlich erscheinen lassen.

Soll ein potentiell natürliches Monopol in der Abfallbeseitigung dauerhaft durch potentielle Konkurrenz diszipliniert werden, so erfordert dies natürlich eine flexible Zulassung neuer Anlagen. Völlig verfehlt ist in diesem Zusammenhang die im Planfeststellungsrecht geforderte Ausrichtung der Anlagenzulassung am rechtlich festzustellenden Bedarf.⁵⁰ Gewöhnlicherweise kommt es in einer Marktwirtschaft den Unternehmen zu, den Bedarf nach ihren Angeboten auf eigenes Risiko zu ermitteln. Für einen Ökonomen fast aberwitzig ist die Vorstellung, ein Unternehmer würde eine Entsorgungsanlage planmäßig am Bedarf vorbei errichten. Allerdings ist für einen Unternehmer nicht der bundesweite oder der regionale Bedarf an Entsorgungskapazitäten relevant, sondern nur die Nachfrage jener Abfallbesitzer, die er auf die geplante Anlage ziehen kann. In einem unsicheren Marktumfeld und angesichts der Langfristigkeit seiner Investition und des damit verbundenen Kapazitätsrisikos wird er möglichst langfristige Verträge abschließen, um auf diese Weise einen Teil seines Kapazitätsrisikos weiterzureichen. Die vielfach befürchtete Ausstattung mit Überkapazitäten ist in einem Markt mit privaten Entsorgern allenfalls kurzfristig zu befürchten, denn im Gegensatz zu den öffentlichen Entsorgern werden sie für ihre Fehlplanungen vom Markt bestraft. In ähnlicher Weise läßt sich die vielbeschworene Gefahr möglicher Entsorgungsengpässe lösen. Denkbar wäre etwa, den privaten Anbietern vertraglich aufzuerlegen, hinreichend Reserve- oder Ersatzkapazitäten vorzuhalten. Private Entsorger müßten dann mit anderen Entsorgern Verbundverträge abschließen, wie sie etwa im Bereich der Stromversorgung üblich sind.

⁴⁸ Eine Lockerung bei der Vergabe von Transportgenehmigungen sei hier vorausgesetzt. Zudem muß durch die Fusionskontrolle sicherstellen, daß sich der natürliche Monopolist diese alternativen Entsorgungsmöglichkeiten nicht einverleiben kann.

⁴⁹ Vgl. SRU: Umweltgutachten 1998, a.a.O., Tz. 569 ff.

⁵⁰ Vgl. Abschnitt 2.1.

4.4 Ein Ende der Diskussion um den Abfallbegriff

Das KrW-/AbfG hat mit der Übernahme des europäischen Abfallbegriffs zwar die bisherige, regalfüllende Begriffsdiskussion um den Abfall beendet, jedoch mit der Einführung einer gespaltenen Regulierung für „Abfälle zur Beseitigung“ und „Abfälle zur Verwertung“ quasi durch die Hintertür eine ganz neue Problemdimension erschaffen.

Diese gesplante Regulierung hat zur Folge, daß die Diskussion um die Definition von Abfällen zur Beseitigung vs. Abfälle zur Verwertung weitaus mehr als nur akademische Bedeutung erlangt hat, etwa indem sie den öffentlichen Deponiebetreibern große Löcher in die Kapazitätsauslastung gerissen hat. Dabei ist anzumerken, daß der Übergang zwischen Beseitigung und Verwertung aus ökonomischer, technischer und organisatorischer Sicht fließend und – wie ausgeführt – systematisch ohne ökologischen Belang ist. Will die Politik der vielbeschworenen Dynamik der Abfallwirtschaft gerecht werden, so täte sie gut daran, sich von den diversen Abfallbegriffen und dem daran anhängenden Regulierungsgefälle endgültig zu verabschieden. Damit wäre der Weg zu einer realistischen Abfallpolitik offen.

4.5 Zur Selbstauflösung der Abfallpolitik

Bereits mehrfach wurde hervorgehoben, daß eine effiziente abfallpolitische Steuerung anstreben muß, daß die Preise der Entsorgungsalternativen die unterschiedliche Nutzungsintensität knapper Umweltgüter zum Ausdruck bringen. Die Anlastung der gesellschaftlichen Kosten der Entsorgung als zentrale Stellschraube des Systems

- signalisiert den Abfallverursachern die Kosten ihrer Produktion und setzt damit Anreize zur Vermeidung (d. h. zur Umstellung der Produktionsverfahren, Substitution von Inputstoffen usw.) oder zur inner- oder außerbetrieblichen Verwertung im Ausmaß der Kostenvorteile gegenüber dem Beseitigungspreis. Vermeidung und Verwertung finden dann von selbst auf optimalem Niveau statt.
- setzt Anreize zum Ausbau von Kapazitäten, zur Entwicklung neuer kostengünstigerer Verfahren, solange die Preise hoch genug sind, um die dafür einzusetzenden Faktoren (Boden, Arbeit, Kapital) zu finanzieren, und zum Abbau der Kapazitäten, wenn die Preise unter die Grenzkosten der teuersten Anlagen fallen.

Diese Aufgabe macht jedoch nicht vor der Abfallpolitik halt, sondern gilt gleichsam für alle umweltzehrenden Wirtschaftsaktivitäten. Insofern ist Abfallpolitik lediglich eine Teilmenge der Umweltpolitik, sie ist insbesondere ein Bestandteil der Stoffpolitik, die Stoffe und Produkte mit Schädlichkeitspotential so zu steuern sucht, daß Emissionen nicht unkontrolliert („illegale Entsorgung“) und unbepreist entweichen können. Sie ist schließlich ein Teil der Wettbewerbspolitik, wenn sich herausstellen sollte, daß die Größenvorteile in der Abfallentsorgung in einer wettbewerblicheren Zukunft so bedeutend und die Substitutionskonkurrenz so unbedeutend sind, daß eine Preisregulierung und eine Anwendung der Fusionskontrolle nach dem GWB erforderlich werden. Alles in allem ginge die Abfallpolitik in anderen Politikfelder auf. Diese Selbstauflösung sollte ihr vornehmstes Ziel sein.