

Die öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Abfallbeseitigung *)

In zunehmendem Maße werden Schwierigkeiten der Städte, der Gemeinden, der Industrie und des Gewerbes auf dem Gebiete der Abfallbeseitigung bekannt. Diese Schwierigkeiten haben ihre Ursache einmal in der quantitativen Zunahme der Abfälle, zum anderen in der Erschöpfung vorhandener Ablagerungsflächen. Eine besondere Problematik liegt in der Gefährlichkeit bestimmter Abfälle für die Gewässerreinigung. Dieser Gesichtspunkt ist im letzten Jahrzehnt besonders in den Vordergrund getreten, nachdem die Müllablagerung zuvor in erster Linie aus den Aspekten der Seuchenbekämpfung und der Eindämmung von Geruchsbelästigungen betrachtet worden ist. Mit all dem befassen sich teils unmittelbar, teils mittelbar bestimmte von den Betroffenen oft als belastend empfundene Vorschriften des Wasser-, Gewerbe-, Immissions- und Seuchenrechtes.

Die tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten haben die grundlegende Frage verbreiteter Diskussion zugeführt, wer für die schadlose Beseitigung der Abfälle verantwortlich sei.

Ganz allgemein gilt auch für die Abfallablagerung und -beseitigung das polizeirechtliche Gebot, Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu unterlassen. Dieses Gebot richtet sich an jedermann, der mit Abfällen umgeht, wie auch an jeden, der als Gewalthaber für den Zustand von Betrieben und Grundstücken haftet. Vorschriften des Nachbarrechtes und des Immissionschutzrechtes verbieten, Abfälle so zu lagern, daß die Nachbarschaft in unzumutbarer Weise gestört oder beeinträchtigt wird. Spezielle Vorschriften des Bauordnungsrechtes schreiben vor, daß Abfälle innerhalb von Gebäuden und auf bebauten Grundstücken ordnungsmäßig gesammelt und, ohne Störungen auszulösen, vorübergehend aufbewahrt werden müssen. Besonders empfindliche Vorschriften enthält das neue Wasserrecht. Um den immer weiter um sich greifenden Verunreinigungen des Grundwassers und der Oberflächenwasser entgegenzutreten, bestehen auf Grund des Wasserhaushaltsgesetzes und der Landeswassergesetze scharfe Verbots-, Kontroll-, Haftungs- und Strafvorschriften. Sie betreffen auch die Müllablagerung und -beseitigung. Werden dadurch Wasserverunreinigungen verursacht, so greifen die Verbotsnormen der §§ 3, 26 und 34, dazu im Schadensfalle die Haftungsvorschriften des § 22 sowie Bußgeld- und Strafvorschriften des Wasserhaushaltsgesetzes ein. Besonders diese wasserrechtlichen Vorschriften haben Zweifel daran ausgelöst, ob denn überhaupt ein einzelnes gewerbliches Unternehmen oder eine kleine Gemeinde mit begrenzten wirtschaftlichen Möglichkeiten den scharfen Anforderungen des Gewässerschutzes bei der Müllablagerung und -beseitigung genügen und für etwa eintretende Schadensansprüche einstehen können. Solche Zweifel sind nicht aus der Luft gegriffen. So sind z. B. die Entgiftungsmaßnahmen bei aggressiven Industrieabfällen außerordentlich kostspielig. Nicht selten sind solche Flächen, auf denen eine gewässerunschädliche Ablagerung möglich ist, weit entfernt oder wegen anderweitiger Nutzungsmöglichkeiten besonders kostspielig zu beschaffen. Einrichtungen der Müllkompostierung und -verbrennung sind nur von bestimmten Größenordnungen ab rentabel.

Für die Abfuhr und Beseitigung der Siedlungsabfälle in dicht besiedelten Gebieten wird eine kommunale Verpflichtung bereits seit langem streitlos anerkannt und erfüllt. Von den dazu begründeten satzungsrechtlichen Anschlußpflichten und Benutzungsrechten sind aber z. B. industrielle Unternehmen manchmal unter bestimmten Voraussetzungen ausgeschlossen. Aber gerade solche Unternehmen können ein besonderes Interesse daran haben, die öffentliche Hand in Anspruch zu nehmen. Die damit ausgelöste Frage kann in einem Punkte sogleich abschließend beantwortet werden: ein klagbarer individueller Rechtsanspruch auf Benutzung gemeindlicher Müllbeseitigungseinrichtungen besteht nur auf der Grundlage und im Rahmen des satzungsrechtlichen Anschluß- und Benutzungsrechtes. In den Satzungen über den Anschluß- und Benutzungszwang kann die Gemeinde (bzw. der mit der Aufgabe befaßte Gemeinde- oder Zweckverband) nach sachlichen Gesichtspunkten differenzieren. Der Gleichheitsgrundsatz darf nicht verletzt werden. Dieser Grundsatz verbietet aber nicht, Ungleiches verschieden zu behandeln. So kann die Satzung z. B. ungenügend entgiftete oder besonders voluminöse gewerbliche Abfälle von den gemeindlichen Einrichtungen ausschließen.

Ebensowenig wie der einzelne die öffentliche Müllbeseitigungseinrichtung außerhalb der satzungsrechtlichen Voraussetzungen beanspruchen kann, besteht ein individueller Rechtsanspruch auf Schaffung etwa nicht vorhandener Abfallbeseitigungsanlagen durch die Gemeinde. Ein solcher Anspruch ergibt sich auch nicht aus dem neuen Bundesseuchengesetz (§ 12). Dieses Gesetz schreibt vor – insoweit über das Reichsseuchengesetz hinausgehend –, daß die Gemeinden oder Gemeindeverbände vorbeugend auf die hygienisch einwandfreie Abfallbeseitigung hinzuwirken haben. Dieser Rechtssatz ist als Grundlage eines individuellen Rechtsanspruches schon deswegen ungeeignet, weil er die verpflichtete kommunale Körperschaft nicht präzise bestimmt, auch nichts über die Voraussetzungen sagt, unter denen die einzelne Gemeinde oder an ihrer Stelle ein Gemeindeverband verpflichtet sein soll. Kann daher aus dieser Vorschrift auch nicht ein klagbarer Rechtsanspruch hergeleitet werden, so hat doch die Kommunaufsicht darüber zu wachen, daß diese in den kommunalen Verantwortungsbereich gehörende Verpflichtung von einem dazu geeigneten kommunalen Träger erfüllt wird.

Zu einem rechtssystematisch ähnlichen Ergebnis führt die Betrachtung der einschlägigen Vorschriften des Bundesbaugesetzes, welches (in §§ 5 und 9) vorschreibt, daß die Gemeinde, sobald und soweit das nötig ist, in den Bauleitplänen Flächen für die Abfallbeseitigung auszuweisen hat. Ob die Gemeinde diese Verpflichtung erfüllt hat, ist im Genehmigungsverfahren zu prüfen. Wenn die Gemeinde diese ihre Verpflichtung dadurch verletzt, daß sie auf dem Gebiete der Bauleitplanung überhaupt nicht tätig wird, hätte wiederum die Kommunaufsicht einzugreifen. In der Praxis ist dieser Weg bislang allerdings noch nicht beschritten worden. Kann die einzelne Gemeinde innerhalb ihres Gebietes geeignetes Gelände für die Abfallbeseitigung nicht ausweisen, so kann die Verantwortlichkeit der überörtlichen Planung begründet sein. Besonders in dicht besiedelten Großräumen, in denen meist auch dem vorbeugenden Gewässerschutz ganz besondere Bedeutung zukommt, wird sich die Landes- und Regionalplanung auch mit der Frage der Müllbeseitigung und der Flächenaus-

*) Nach einem Vortrag von Dr. Halstenberg, seinerzeit Beigeordneter des VKU, auf der Tagung des Verbandes kommunaler Fuhrparks- und Stadtreinigungsbetriebe am 13. 11. 1962 in Düsseldorf.

weisung für diese befassen müssen, deren Planungen dann nach § 1 Absatz 3 des Bundesbaugesetzes von den Gemeinden, in deren Gebiet solche Einrichtungen und Flächen ausgewiesen werden, in die Ortsplanung zu übernehmen sind.

Den Kreis dieser Überlegungen schließt die kommunalverfassungsrechtliche Vorschrift, wonach die Gemeinden innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Betreuung ihrer Bewohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen haben (§ 18 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung und die inhaltlich gleichartigen Bestimmungen der übrigen Gemeindeordnungen). Reicht die Leistungsfähigkeit der Gemeinde aus, so ergibt sich in Verbindung mit § 12 des Bundesseuchengesetzes eine konkrete Verpflichtung der Gemeinde, die ohne Vorbehalt zu bejahen ist, soweit es sich um die Siedlungsabfälle und diejenigen Abfälle von Gewerbebetrieben handelt, die nicht einer spezifischen Behandlung bedürfen.

Bei Betrieben mit entsprechend großen oder besonders gefährlichen Abfallmengen, die besonderer Behandlung bedürfen, greift zwar die Gemeindeordnung nicht ein, wohl aber die Flächenausweisungsverpflichtung des Bundesbaugesetzes und nach Lage des Falles das Bundesseuchengesetz. Damit allerdings ist nichts darüber gesagt, daß die Gemeinde in diesen Bereichen auch die Abfallbeseitigungseinrichtungen auf ihre Kosten zu errichten habe.

Dr. Rudolf Braun,
Zürich

Die Faktoren, die bei der Planung einer Anlage zur Beseitigung fester Siedlungsabfälle berücksichtigt werden müssen

Die Hochkonjunktur mit dem damit verbundenen Anstieg des allgemeinen Lebensstandards der Bevölkerung, die Expansion der Industriebetriebe und manche andere Faktoren haben eine Kehrseite der Zivilisation geschaffen, die zum Aufsehen mahnt. Wir stehen heute einer Abfall-Lawine gegenüber, wie man sie noch vor wenigen Jahren für unwahrscheinlich hielt.

Ging es in früheren Jahren in erster Linie darum, den eigentlichen Hausmüll zu beseitigen, sei es in Form der sog. geordneten Deponie (Sanitary Landfill in USA, Controlled Tipping in England), sei es durch Verarbeitung in Verbrennungsanlagen oder Kompostwerken, so stehen wir heute vor einer gänzlich anderen Situation. Mit dem Bau einer Anlage, die nur den Hausmüll, also den Inhalt des Mülleimers, zu verarbeiten vermag, ist den Gemeinden in den wenigsten Fällen gedient. Wir sind gezwungen, Hausmüll, Sperrmüll und Gartenabraum, Straßenkehrschutt und Marktabfälle, Klärschlamm aus Abwasserreinigungsanlagen der Gemeinden, Schlamm aus Neutralisations-, Entgiftungs- und Fällungsanlagen der Industrie, Altöle und Rückstände aus Mineralölabscheidern, sowie Rückstände, die bei der Reinigung von Öltanks entstehen, feste und schlammförmige Abfälle der Industrie und des Gewerbes so zu verarbeiten, daß dabei die Forderungen der Hygiene, der Volksgesundheit, der Ästhetik, des Gewässerschutzes und des Landschaftsschutzes erfüllt werden. Mit anderen Worten: Die Endprodukte dieser Verarbeitung müssen entweder gefahrlos und geordnet im Gelände abgelagert werden können oder wieder in den natürlichen Stoffkreislauf zurückgeführt werden. Künftig sprechen wir also besser nicht mehr von Müllbeseitigungsanlagen, sondern allgemein von Abfallbeseitigungsanlagen.

Die folgenden Ausführungen beziehen sich zur Hauptsache auf die Verhältnisse in kleineren und mittelgroßen Städten oder Gemeinde-Regionen und sind das Resultat jahrelanger Erfahrungen in der Schweiz.

Wie in vielen anderen Bereichen erweist sich auch auf dem Gebiete der Müllbeseitigung im allgemeinen wie bei der Bereitstellung der dafür benötigten Flächen überörtliche Zusammenarbeit als notwendig. Das ist nicht etwa nur in den Bereichen der Fall, in denen die beteiligten Einzelgemeinden zu klein oder wirtschaftlich zu wenig leistungsfähig sind; es gilt auch für viele große Gemeinden, die meist ihre Ablagerungsflächen, soweit sie wasserrechtlich überhaupt künftig noch zulässig bleiben, außerhalb ihrer eigenen Gemarkung suchen müssen. Soweit es sich nur um die Beschaffung der benötigten Flächen oder den gemeinschaftlichen Betrieb von Müllverwertungs- und -beseitigungsanlagen handelt, reichen im allgemeinen privatrechtliche Formen der Zusammenarbeit aus. Soll dagegen die gesamte Müllabfuhr und -beseitigung für mehrgemeindliche Räume einheitlich organisiert und betrieben werden, so verdient das Zweckverbandsrecht den Vorzug, zumal es den Erlaß einheitlicher Anschluß- und Benutzungssatzungen für das gesamte Betriebsgebiet gestattet und den Erlaß einzelngemeindlicher Satzungen entbehrlich macht. In zunehmendem Maße befassen sich auch die Gemeindeverbände, in Sonderheit die Landkreise, mit Aufgaben der Müllbeseitigung. Was dazu zu sagen ist, wird in dem vor diesem Beitrag abgedruckten Aufsatz von Schwann ebenso erschöpfend wie überzeugend dargestellt.

Der Bau einer allgemeinen Abfallbeseitigungsanlage setzt Vorarbeiten und Studien voraus, die in der Regel weit umfangreicher sind als diejenigen für die Abwassersanierung.

Vor der eigentlichen Projektierung einer Anlage sind unseres Erachtens folgende Studien notwendig:

1. Die regionale Planung und Abgrenzung der Region.
2. Die Feststellung von Menge und Art der zu beseitigenden Abfälle und die Interpretation dieser Erhebungen.
3. Die Abklärung der Möglichkeiten für den Absatz resp. Verkauf der Endprodukte (Wärme einerseits, Kompost andererseits).
4. Die Abklärung der Möglichkeit, nicht brennbare und nicht kompostierbare Stoffe im Gelände abzulagern.
5. Die Wahl der Aufbereitungsverfahren.
6. Die Wahl des Standortes für die Anlage.

1. Die regionale Planung und Abgrenzung der Region

Je größer eine Anlage erstellt werden kann, d. h. je mehr Einwohner daran angeschlossen werden können, desto wirtschaftlicher und technisch zweckmäßiger kann sie in der Regel erstellt und betrieben werden. Manche technischen Verfahren sind sogar erst von einer bestimmten minimalen Einwohnerzahl an überhaupt anwendbar, wie zum Beispiel eine Verbrennungsanlage mit Wärmerückgewinnung. Dasselbe gilt auch für Kompostwerke. So muß eine Gärzelle oder eine Hammerröhre eine bestimmte Größe und Kapazität besitzen, damit die Vorverrottung oder die Zerkleinerung der Abfälle einwandfrei und ohne Störungen vor sich geht. Kombinationsverfahren von Verbrennung und Kompostierung sind ebenfalls erst dann wirklich zweckmäßig und betriebssicher, wenn eine größere Zahl von Einwohnern angeschlossen werden kann.