

Antrag

der Fraktion der SPD

Konzept für eine umweltverträgliche Abfallwirtschaft

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Ausgangslage

Das Abfallbeseitigungsgesetz von 1972, mit dem die ungeordnete und unkontrollierte Ablagerung von Abfällen aller Art in eine geordnete, festen Regelungen unterworfenen Abfallbeseitigung überführt wurde, hat sich positiv ausgewirkt. 50 000 teils wilde Müllkippen wurden geschlossen und dafür 3 000 geordnete Deponien angelegt; gefährlicher Sondermüll und Industriemüll wurden weitgehend vom übrigen Haus- und Gewerbemüll getrennt. Damit wurde die Nutzung der Natur als scheinbar kostenlose Müllkippe wenigstens teilweise beendet.

Die Weiterentwicklung der Abfallbeseitigung zur Abfallwirtschaft, wie sie das Abfallwirtschaftsprogramm der Bundesregierung 1975 bereits weitblickend konzipierte, kommt jedoch trotz ermutigender Einzelerfolge nur langsam voran. Der Müllberg ist seit 1975 weiter gewachsen. So haben sich produktionsspezifische Abfälle und Schlämme von 1975 bis 1980 verdoppelt, auch Bodenaushub und Bauschuttmengen haben sich um mehr als das Doppelte erhöht, von ca. 22 Mio. t auf ca. 45 Mio. t.

Das gesamte Abfallaufkommen in der Bundesrepublik Deutschland beträgt z. Z. (ohne Abfälle aus der Landwirtschaft und dem Bergbau) über 200 Mio. t pro Jahr. Allein der Anfall an Siedlungsabfällen beträgt jährlich rund 30 Mio. t, davon werden über 20 Mio. t direkt deponiert, 6,5 Mio. t werden verbrannt (wobei etwa 30 % als Schlacke zurückbleiben). Kompostiert werden nur etwa eine halbe Mio. t. Damit landen rund 80 % der Siedlungsabfälle auf der Deponie, die Verwertungsrate (Recycling) ist gering.

Das bestehende System der Müllbeseitigung krankt daran, daß es letztlich immer noch auf dem Wegwerfprinzip beruht. Es konzentriert sich, wie schon der Name sagt, auf die Beseitigung der Abfälle, nicht auf deren ökologisch und ökonomisch gebotene Nutzung.

Im Laufe der Entwicklung zur Konsum- und Dienstleistungsgesellschaft, die sich der internationalen Rohstoffmärkte bedient, blieb die vorausschauende Produktplanung und die „Abfall“-Verwertung auf der Strecke.

Ziel einer künftigen Abfallwirtschaft

Als Konsequenz aus der bisherigen Entwicklung folgt, daß das Wirtschaften von Unternehmen und Haushalten in Zukunft auf Abfallvermeidung gerichtet sein muß und – soweit dies nicht gelingt – Abfallverwertung geboten ist. Der Abfall unserer Industriegesellschaft muß soweit wie möglich in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden, um die durch ihn verursachte Kostenlast zu mindern und die Ausbeutung der Natur zu verringern.

Für eine breitangelegte Offensive zur Vermeidung, Verminderung und Wiederverwertung von Abfällen sprechen folgende Tatsachen:

- die Umweltgefahren, die durch Schadstoffausstoß bei der Müllverbrennung (z. B. Dioxine) oder bei der Deponierung (Gase und Sickerwässer) entstehen,
- die Notwendigkeit der Energieeinsparung,
- die Verknappung der Rohstoffe,
- die zunehmende Knappheit geeigneter Deponieflächen in der dichtbesiedelten Bundesrepublik Deutschland.

Probleme der Abfallverwertung und der Abfälle aus nicht umweltfreundlichen Produktionen stellen sich in allen Industrieländern. Daher ist es Aufgabe der Bundesregierung, auf EG-Ebene entsprechende umweltschutzpolitische Initiativen zu ergreifen, um Wettbewerbsverzerrungen im europäischen Raum nach Möglichkeit zu vermeiden.

Eine zukunftsorientierte Abfallwirtschaft muß eingebettet sein in ein volkswirtschaftliches Gesamtkonzept, das auf geringeren Rohstoff- und Energieverbrauch, Verminderung schädlicher Substanzen, Rückgewinnung von Rohstoffen und schadlose Beseitigung von Reststoffen ausgerichtet sein muß. Sie muß auf Jahrzehnte hinaus planen, Langzeitwirkungen berücksichtigen und gleichzeitig Eckdaten zur Sicherung der Umwelt setzen.

Ziel ist eine integrale Abfallwirtschaft als Teil einer ökologisch modernisierten Volkswirtschaft. Sie ist in Stufen zu verwirklichen. Gegenüber dem jetzigen System der Abfallbeseitigung wird sie auch zu Gebührenveränderungen, aber nicht zwangsläufig zu Mehrkosten für die Volkswirtschaft führen. Auf lange Sicht bleiben der Volkswirtschaft Kosten erspart. Überdies kommt durch Modernisierung und technische Innovation ein Strukturwandel in Gang, durch den Arbeitsplätze gesichert und neu geschaffen werden.

Daß die nachträgliche Sanierung von Umweltlasten zumeist extrem teuer kommt, kann am Beispiel des Cadmiums verdeutlicht werden: 1 kg des Rohstoffs Cadmium kostet auf dem Markt

10 bis 12 DM, für die (verdünnte) Cadmium-Fracht von 1 kg im Abwasser beträgt die Abwasserabgabe 120 bis 400 DM. Die Entsorgung von mit 1 kg Cadmium verseuchtem Flußschlamm bzw. Baggergut kostet bis zu 50 000 DM.

Auch die Kosten zur Bereitstellung von Deponieraum werden in den nächsten Jahrzehnten bei immer knapper werdenden Flächen dramatisch ansteigen, bei einer Berücksichtigung dieser Kosten würde die heute vielfach noch „unwirtschaftliche“ Verwertung attraktiver.

Die Beispiele zeigen, daß hier Kosten von den Verursachern auf die Allgemeinheit und auf nachfolgende Generationen abgewälzt werden. Dies kann nicht länger akzeptiert werden.

Auch wenn ein integrales Abfallwirtschaftskonzept überfällig ist, bleibt doch zu betonen, daß es keine optimale Gesamtlösung, sondern nur nach Art, Umfang und Zusammensetzung der Abfälle sowie nach Regionen differenzierte Einzellösungen gibt: es müssen regionale Abfallwirtschaftskonzepte erstellt werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, dafür folgende Rahmenbedingungen zu schaffen:

Integrale Abfallwirtschaft

1. Für die weitere Entwicklung der Abfallwirtschaft sind quantitative Zielwerte vorzusehen, die in bestimmten Zeiträumen erreicht werden müssen, z. B. Minderung des Anfalls von Müll durch Vermeidungsstrategien bis 1990 um 20 %, Erhöhung der Verwertungsquote von Wertstoffen und Kompost bis 1990 auf 50 % bzw. differenziert nach einzelnen Wertstoffen. Dies sichert die Umwelt und hilft der Wirtschaft, langfristig zu planen.
2. Die Länder werden verpflichtet, unter Mitwirkung der Kommunen, die in der Regel die ausführenden Organe sind, innerhalb eines festgelegten Zeitraumes entsprechende Abfallwirtschaftspläne zu erstellen, in denen die nationalen Zielwerte nachvollzogen werden. Hierzu muß auch die Finanzierung neuer Anlagen oder Maßnahmen dargelegt werden, wobei den Kommunen ausreichende finanzielle Hilfen bereitzustellen sind.
3. Zur Erreichung dieser Ziele sind die erforderlichen Instrumente wie Kennzeichnungspflicht, Verbote, Abgaben, Branchenabkommen, Wirtschaftsförderung festzulegen, wobei je nach Produkt oder Abfallart verschiedene Instrumente greifen können.
4. Sollte es sich zeigen, daß die Zielwerte nicht eingehalten werden, wie z. B. bei Einwegverpackungen, sind unverzüglich schärfere Instrumente anzuwenden.
5. Die Einhaltung der Eckdaten ist durch eine „Abfallwirtschaftsstatistik“ zu überwachen. Hierbei müssen klare Definitionen, z. B. Abfall/Wirtschaftsgut oder Rohstoff/Problem-

stoff verwandt werden. Die Abfallströme sind vom Produktionsort an zu erfassen (besonders bei Problemabfällen).

6. In einer TA-Abfall sind allgemeingültige Anforderungen an Abfälle vor und bei ihrer Beseitigung, an Abfallbeseitigungsanlagen und für ausgewählte Abfallarten festzulegen. Bestimmte Abfallarten sind den geeigneten Beseitigungsmethoden zuzuordnen, z. B. müssen in Zukunft Stoffe, die PCB, PCT und andere chlorierte Kohlenwasserstoffe enthalten, sowie Rückstände aus Öl- und Benzinabscheidern als Sonderabfall behandelt werden. Grauzonen durch das geltende Altölgesetz und unklare bzw. unzureichende Definitionen von Abfall sind durch die 4. Novelle des Abfallbeseitigungsgesetzes auszuräumen.
7. Die getrennte Einsammlung von Abfällen sollte Vorrang haben. Dem Bau weiterer Großsortieranlagen für Gesamtmüll und von Müllverbrennungsanlagen ist nur noch dann zuzustimmen, wenn deren Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit gesichert sind.
8. Durch eine Neuordnung der Mülltarife und durch Staffelung der Müllgebühren ist sicherzustellen, daß die Müllreduzierung und das getrennte Einsammeln schon beim Verbraucher gefördert werden.
9. Um den Bürger zur aktiven Mitwirkung zu gewinnen, muß die Öffentlichkeitsarbeit und die Beratung im Abfallbereich verstärkt werden. Der Status der Abfallbeauftragten in den Betrieben ist auszubauen.

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vermeidungsgebot

Wichtigstes abfallwirtschaftliches Ziel muß es sein, potentielle Abfälle möglichst gar nicht erst entstehen zu lassen. Überflüssige und abfallreiche bzw. umweltbelastende Produkte sollten nicht oder nur teuer produziert werden können. Abfallarme und umweltverträgliche Produkte dagegen sollten gefördert und steuerlich begünstigt werden. Um die nachträgliche Entstehung hoher Entsorgungskosten zu vermeiden, muß schon in der Produktion eine Abfallminimierung und weitgehende Schadstoffreduzierung angestrebt werden.

Das Problem kann am Beispiel der Verpackung verdeutlicht werden:

Etwa 10 Mio. t Verpackungsmaterial werden in der Bundesrepublik Deutschland jährlich hergestellt, über ein Drittel des Hausmülls besteht allein aus Verpackungsabfällen. Die Beseitigung der Verpackungsabfälle kostet ca. 2,5 Mrd. DM, womit die Umweltbelastung und der Verbrauch von Deponieraum noch nicht ausreichend erfaßt sind.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, zur Vermeidung unnötiger und umweltschädlicher Abfälle bzw. Produkte folgende

Instrumente gesetzlich einzuführen und auszuweiten und mit den vorgenannten Eckdaten zu verknüpfen:

10. Aufnahme eines Vermeidungs- und Verwertungsgebotes in § 1 Abfallbeseitigungsgesetz; Klarstellung, daß Vermeidung und Verwertung Vorrang vor der Beseitigung haben.
11. Die Ermächtigung des § 17 des Chemikaliengesetzes und der § 5 Abs. 3 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes müssen verstärkt angewandt werden:
 - a) Der Hersteller muß sicherstellen, daß Produkte und Reststoffe umweltverträglich beseitigt werden können. Daher muß bereits bei der Genehmigung von Produktionsanlagen die Abfallvermeidung und Abfallbeseitigung zu einem Genehmigungskriterium werden (Abfallverträglichkeitsprüfung).
 - b) Die Reparierbarkeit von Produkten muß gewährleistet werden (z. B. Verbot des „Zuschweißens“ von Geräten, was eine Reparatur praktisch unmöglich macht).
12. Eine weitestgehende Deklarations- und Kennzeichnungspflicht ist für Problemstoffe und Produkte, deren Produktion eine unverhältnismäßig hohe Umwelt- und Abfallbelastung zur Folge hat (z. B. Einwegprodukte), einzuführen. Ebenso muß eine Kennzeichnung für recycelbare Materialien erfolgen (wichtig z. B. bei Kunststoffen oder quecksilber- bzw. cadmiumhaltigen Batterien, die der Verbraucher kaum unterscheiden kann).
13. Da durch schadstoffhaltige Produkte die Umwelt auf den verschiedenen Emissionspfaden – Wasser, Boden, Luft – stetig und dauerhaft belastet wird, was oft (z. B. durch Anreicherungsvorgänge) zu erst spät erkennbaren Schäden und zu kostspieligen Sanierungsmaßnahmen führt (Altlastproblem), für die die Allgemeinheit aufkommen muß, ist auf die oben genannten Problemstoffe und Produkte bzw. Produktionen eine Schadstoffabgabe zu erheben. Deren Aufkommen soll unter anderem der Finanzierung eines Fonds zur Altlastensanierung (analog dem amerikanischen Superfund) und zur Förderung der Verwertung dienen.
14. Ein Verbot der Stoffe, die bereits heute durch umweltverträgliche Materialien ersetzbar sind, ist einzuführen. Um wirtschaftliche Härten zu vermeiden, müssen entsprechende Übergangsfristen vorgesehen werden.
15. Wirtschaftsförderung und steuerliche Erleichterungen für stark umweltbelastende Produkte und Verfahren müssen unterbleiben.
16. Die Entwicklung und der Einsatz abfallarmer Technologien sind zu fördern.
17. Die Verwendung von Einwegbehältnissen für Getränke ist stufenweise drastisch einzuschränken. Ab sofort wird auf diese Behältnisse eine Einwegabgabe erhoben (entsprechende Einfügung in § 14 Abfallbeseitigungsgesetz). Dabei ist

ist zu differenzieren nach dem Grad der Umweltschädlichkeit der genannten Produkte (z. B. wesentlich höhere Abgabe für Kunststoffverpackungen und Aluminiumdosen als für Glasbehältnisse). Eine entsprechende Regelung auf EG-Ebene ist anzustreben.

18. Grundsätzlich ist eine Rücknahmepflicht der Händler und Hersteller für umweltschädliche Produkte (z. B. Batterien und Arzneimittel) einzuführen. Die Voraussetzung dafür ist durch eine Ermächtigung in § 14 Abfallbeseitigungsgesetz zu schaffen.
19. Die Rückgabe, insbesondere für Getränkebehältnisse, ist durch die Einführung entsprechend hoch bemessener Pflichtpfänder zu fördern (Ermächtigung in § 14 Abfallbeseitigungsgesetz).
20. Um den Mehrweganteil vor allem auf dem Getränkemarkt zu stabilisieren und auszubauen, muß der Lebensmittel- und Getränkefachhandel verpflichtet werden, den Verbrauchern bei bestimmten Erzeugnissen grundsätzlich eine Wahlmöglichkeit zwischen Einweg- und Mehrwegbehältnissen anzubieten (dies ist in § 14 Abfallbeseitigungsgesetz festzulegen).

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Verwertungsgebot

Im Mittelpunkt der Verwertung steht:

- die Getrenntsammlung von Wertstoffen, Naßmüll, Problemstoffen und Reststoffen („Grüne Tonne“ und ähnliche Systeme),
- die Wiederverwertung von Wertstoffen (Papier, Glas, Kunststoffe, Metall usw.),
- die Verwertung des Naßmülls als Kompost, wobei die Eigenkompostierung Vorrang haben soll,
- die Abtrennung und Rückgabe von Problemabfällen (z. B. Batterien, Lack- und Farbreste, Medikamentenreste usw.).

Materialrecycling, also die Rückgewinnung der Rohstoffe, hat grundsätzlich Vorrang vor dem Energierecycling (Energieerzeugung aus Müll), da durch Abfallverbrennung gleichzeitig eine Rohstoffvernichtung stattfindet und Schadstoffprobleme entstehen.

Zur Beurteilung der am besten geeigneten Methoden müssen die Erfahrungen der bestehenden Rohstoffrückgewinnungsanlagen ausgewertet und deren Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit überprüft werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, für eine schnelle Erhöhung der Wiederverwertungsquote folgende Regelungen einzuführen:

21. Ein Gebot, Problemstoffe vom übrigen Hausmüll getrennt zu entsorgen, muß eingeführt werden. Die Problemstoffe bzw. Problemprodukte müssen klar definiert werden.
22. Die Einführung eines Wiederverwertungsgebotes und die Ermächtigung für ein Verbot der Entsorgung von Wertstoffen durch Deponierung oder Verbrennung in § 3 Abfallbeseitigungsgesetz ist notwendig. Das Verbot kann von der jeweils zuständigen beseitigungspflichtigen Körperschaft ausgesprochen werden. Den Kommunen muß weiterhin freigestellt werden, inwieweit Abfallverwertung und -beseitigung Dritten übertragen wird.
23. Die Förderung neuer Recyclingtechniken und der Vermarktung von Recyclingprodukten ist zu verstärken.
24. Die Vereinheitlichung von Packungen und eine möglichst weitgehende Materialreinheit (wenig Verbundmaterialien) ist vorzuschreiben und über eine EG-Richtlinie abzusichern.
25. Die Müllabfuhrgebühr muß so gestaffelt werden, daß ein Anreiz zur Beteiligung an der Verringerung des Abfalls und seiner Verwertung entsteht. Zu diesem Zweck ist auch ein variables Behälterangebot erforderlich.
26. Die Getrenntsammlung von sortenreinem Recycling (z. B. Büropapier) ist auszuweiten.
27. Die Verwertung muß durch
 - Ausbau der Beratung,
 - Hilfen zur Schaffung von regionalen Recycling-Zentren,
 - Wirtschaftsförderung (vgl. Schadstoffabgabe),
 - entsprechende Müllgebühren,
 - kommunale Abnahmezusicherungen (z. B. von Kompost für Gartenbauämter),
 - Verpflichtung der öffentlichen Beschaffungsstellen, gute Recyclingprodukte zu bevorzugen,erhöht werden.
28. Um die wirtschaftliche Verwertung des Müllkompostes zu fördern und zur Schonung der noch bestehenden Moore, ist der Torfabbau stark einzuschränken.
29. Neue Müllverbrennungsanlagen dürfen nur noch in besonders begründeten Ausnahmefällen genehmigt werden, bei den bestehenden ist eine optimale Rauchgasreinigung durchzuführen. Flugstäube und Schlacke sind getrennt zu behandeln; Näheres soll durch eine TA-Abfall geregelt werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, zur Beseitigung des Restmülls folgende Rahmenbedingungen zu schaffen:

30. Die Sicherheitsanforderungen an Deponien sind zu verbessern und zu vereinheitlichen.

31. Die Verklappung auf See – insbesondere aus der Titandioxidproduktion – ist ab sofort einzustellen. Ab 1. Januar 1985 sind keine neuen Genehmigungen mehr zu erteilen. Für die erforderliche Übergangsfrist sollen Hilfen bereitgestellt werden, um die Arbeitsplätze nicht zu gefährden.

Dasselbe gilt auch für die Verbrennung von Abfällen auf See.

Der Vorrang der Landbeseitigung ist strikt durchzusetzen.

32. Die Pflicht der Länder und Kommunen zur Erfassung (Erstellung eines Katasters), Bewertung und ggf. Sanierung von Altlasten ist in das Abfallbeseitigungsgesetz aufzunehmen. Für die Kosten der Sanierung ist, soweit noch feststellbar, der Verursacher heranzuziehen. Kosten, die durch Heranziehung der Verursacher nicht gedeckt werden können, sind auch vom Bund und den Ländern, z. B. durch Errichtung eines Fonds (vgl. Nr. 13), mitzufinanzieren.

33. Die Überwachung der Müllbeseitigungsanlagen ist zu verstärken.

Bonn, den 11. Dezember 1984

Dr. Vogel und Fraktion