

Antrag

der Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige, Werner Schulz (Berlin)
und der Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Vermeidungsorientierte Abfallwirtschaft

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Abfallwirtschaft muß vom Kopf auf die Füße gestellt werden. Statt Abfallbeseitigung und Pseudo-Verwertung mit verbaler Abfallvermeidung zu verbinden, ist der Schwerpunkt auf die Abfallvermeidung mit ergänzenden Maßnahmen einer ökologisch sinnvollen Verwertung zu legen.

Gemessen an der Feststellung des damaligen Bundesministers des Innern, Dr. Friedrich Zimmermann, aus dem Jahr 1983 „Der beste Müll ist der, der erst gar nicht entsteht“ ist die Bilanz der Bundesregierung im Bereich Abfallpolitik indiskutabel schlecht. In diesen zehn Jahren ist das jährliche Anwachsen der Müllberge um keine Tonne gebremst worden. Der immer wieder beschworene Müllnotstand ist vielerorts bereits eingetreten.

Die Bemühungen um Abfallvermeidung, Abfallverminderung und ökologisch sinnvolle Abfallverwertung müssen verstärkt werden. Eine überzeugende und glaubhafte Strategie in dieser Hinsicht ist Voraussetzung für rationale Lösungen im Umgang mit der Errichtung neuer Beseitigungsanlagen.

Die bisherige Strategie der „geordneten Entsorgung“ ist völlig gescheitert. Beseitigungsanlagen wie Deponien und Müllverbrennungsanlagen stoßen auf erheblichen Widerstand vor Ort, weil sie eine Bedrohung von Umwelt und Gesundheit der Bevölkerung darstellen. Der Export von Abfällen in geringer industrialisierte Staaten hat gewaltige, teilweise kriminelle Ausmaße angenommen.

Das Abfallproblem ist die häßliche Kehrseite der Wohlstandsgesellschaft. Obwohl Abfälle die menschliche Zivilisation seit jeher begleiten, stellen sie in hochentwickelten Industrieländern ein besonderes Problem dar, nicht nur durch die ständig wachsende Menge, sondern insbesondere durch ihre Vermischung mit stark toxischen, früher gar nicht bekannten Stoffen.

Bei der Versorgung und der Entsorgung handelt es sich aus stofflicher Sicht nur um zwei Seiten derselben Medaille. Allerdings steht gegenwärtig einer hochentwickelten Versorgungsinfrastruktur eine weiterhin unterentwickelte, durch Unordnung und Zufälligkeiten bestimmte Entsorgungsinfrastruktur gegenüber. Insbesondere im Bereich der gewerblichen und industriellen Wirtschaft folgt man weitgehend noch der Einbahnstraße Produktion, Distribution, Verbrauch, Abfallbeseitigung. Dadurch werden die wachsenden Probleme im Abfallbereich verdrängt oder einseitig verlagert, anstatt sie als Ganzes zu lösen.

Das Ansetzen an der Quelle anstatt am Ende von Produktion und Konsum verringert nicht nur die Abfallmengen, sondern auch den untragbaren Energie- und Rohstoffkonsum unserer Volkswirtschaft. Nur so läßt sich der Übergang zu einem nachhaltigen Wirtschaften leisten.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates (Drucksache 12/631) zielt zwar grundsätzlich in die richtige Richtung, der Abfallvermeidung stärkeres Gewicht zu verleihen. Er ist jedoch unvollständig, weil er lediglich die krassesten Fehler des Abfallgesetzes korrigiert, nicht aber neue Wege zur Erreichung der abfallwirtschaftlichen Ziele weist.

Der von der Bundesregierung am 31. März 1993 beschlossene Entwurf eines „Gesetzes zur Vermeidung von Rückständen, Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen (Rückstands- und Abfallwirtschaftsgesetz – RAWG)“ nimmt den Anspruch der Abfallvermeidung lediglich verbal ernst. Dem Entwurf zufolge sollen Abfälle nämlich dann als vermieden gelten, wenn sie nicht mehr auf einer öffentlichen Deponie abgelagert werden, d. h. nicht mehr in der öffentlichen Abfallstatistik erscheinen. Es geht also nicht um die Vermeidung von Abfällen schon bei der Produktion, sondern lediglich um die Vermeidung von Deponien. Dies ist die Fortsetzung der Strategie der Verpackungsverordnung bzw. des Dualen Systems Deutschland: Die Statistiken werden geschönt, weil ein Großteil von Abfällen nicht mehr über die öffentliche Hand, sondern über private Firmen erfaßt wird.

Kreislaufwirtschaft im Sinne des Entwurfs eines RAWG vom 31. März 1993 bedeutet eine Aufforderung an die Abfallerzeuger bzw. Abfallbesitzer, so viele Abfälle wie möglich unter der neuen Bezeichnung „Sekundärrohstoffe“ in Feuerungen, Zementwerken, im Straßenbau oder im Bergbau verschwinden zu lassen und die öffentliche Abfallwirtschaft damit zu entlasten. Durch eine derartige „Pseudo-Verwertung“ werden Rohstoffe nur in minimalem Ausmaß gespart. Darüber hinaus übersteigen die mit einer derart ungeordneten Verbrennung und Ablagerung verbundenen Umweltbelastungen die bisherigen Probleme mit Deponien und Müllverbrennungsanlagen bei weitem.

Diese Form der Pseudo-Verwertungswirtschaft stimmt nicht mit den umweltpolitischen und abfallwirtschaftlichen Vorstellungen, wie sie beispielsweise der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen mehrfach formuliert hat, überein.

Grundsätzlich wird durch die Verwertung die Abfallmenge vermindert und die Umwelt entlastet. Verwertungsprozesse können aber auch relevante Umweltprobleme hervorrufen, wenn sie zusätzliche Stoff- und Energieaufwendungen sowie Transportvorgänge erfordern, die ihrerseits Abgase, Abwässer, Lärm und Abfälle erzeugen.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat bereits im Umweltgutachten 1987 betont, daß Umweltpolitik nicht sektoral optimiert werden darf, da sonst die Gefahr besteht, die Umweltbelastungen lediglich von einem Umweltsektor in einen anderen zu verschieben.

Kreisläufe sind also nur dann sinnvoll,

- wenn die im Kreis laufenden Materialien keine gefährlichen Stoffe enthalten und
- wenn die Kreislaufführung dazu beiträgt, den Energie- und Rohstoffverbrauch der Volkswirtschaft zu verringern.

Mit anderen Worten: Entgiftung und Verringerung der genutzten Materialien müssen an erster Stelle stehen. Erst in zweiter Linie sollte der Kreislauf der dann verbleibenden Materialien verfolgt werden. In einem neuen Abfallwirtschaftsgesetz sind diese Grundsätze an zentraler Stelle aufzunehmen. Der Ansatz, Vermeidung von Abfällen mit Abfallverwertung und Abfallverbrennung gleichzusetzen, wird zurückgewiesen.

Neben der völlig unzureichenden Berücksichtigung der Vermeidung und der Verwischung der Unterschiede zwischen Vermeidung und Verwertung zeichnet sich der Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 durch einen umweltpolitisch wenig wünschenswerten, mit EG-Recht in Widerspruch stehenden und darüber hinaus verwirrenden Abfallbegriff aus. Dieser wird mittels Wortspiele auf eine Minimalaussage reduziert, gleichzeitig soll eine Deregulierung im Bereich der Verwertung erfolgen:

- Ob ein altes Produkt oder ein bei der Produktion anfallendes Material zu Abfall wird oder nicht, entscheidet der Besitzer bzw. der Betreiber (subjektiver Abfallbegriff).
- Rückstände werden erst zu Abfällen, wenn sie weder stofflich noch „thermisch“ verwertet werden können – ansonsten werden sie zu Sekundärrohstoffen.
- Sekundärrohstoffe unterliegen nur einer Überwachung, wenn dies durch eine eigene Verordnung bestimmt wird – ansonsten existieren sie für die abfallrechtliche Überwachung nicht mehr.

Bereits der derzeit bestehende Abfallbegriff ist unpraktikabel. Der Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 korrigiert diesen Fehler aber nicht, im Gegenteil: Durch die Einführung der Begriffe „Rückstand“ und „Sekundärrohstoff“ wird der fehlerhafte Ansatz noch verstärkt mit zwei schädlichen Konsequenzen:

- Es wird unter der Überschrift „Verwertung“ ein Schlupfloch geöffnet. Dadurch können die Betriebe Abfälle in Sekundärrohstoffe umbenennen und ihnen unangenehme Umweltvorschriften umgehen.

- Es wird eine Begriffsverwirrung erzeugt, die vor allem den Umweltbehörden einen effektiven Vollzug erschwert und die Akzeptanz für eine moderne Abfallpolitik bei der Wirtschaft sicher nicht erhöht.

Ein neues Abfallwirtschaftsgesetz muß statt dessen auf eine klare, vollziehbare und mit EG-Recht vereinbare Terminologie gegründet werden. Diese muß mit den Richtlinien und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft (Abfallrichtlinie 75/442/EWG, geändert durch die Richtlinie 91/156/EWG, Richtlinie über gefährliche Abfälle 91/689/EWG sowie die Verordnung über Abfallexporte 259/93) übereinstimmen.

Es ist langfristig notwendig, daß das bestehende medienbezogene Umweltrecht (also Abfall-, Immissionsschutz-, Wasser- und Chemikalienrecht) in ein umfassendes Stoffstromrecht überführt wird. Dementsprechend muß die Umweltverwaltung in Deutschland von der medialen Strukturierung in eine stoff- und betriebsbezogene Zuordnung überführt werden. Kurzfristig sind, wegen der Verknüpfung der Regelungsgebiete, das Abfallgesetz, das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das Chemikaliengesetz zu novellieren, um dem Grundsatz der Abfallvermeidung an der Quelle der Entstehung von Abfällen Geltung zu verschaffen.

Alle Vorgänge der Ver- und Entsorgung sind wegen ihrer Zusammengehörigkeit durchgehend auch unter stoffökologischen Gesichtspunkten zu betrachten und zu prüfen. Bereits bei den Gewinnungs- und Herstellungsprozessen müssen Gesichtspunkte der Vermeidung und Verwertung von Abfällen beachtet werden. Dies setzt voraus, daß von den Herstellern in Zukunft auch berücksichtigt wird, wo und in welcher Form die Produkte und ihre stofflichen Bestandteile nach Ablauf ihrer Lebensdauer verbleiben.

Die Wirtschaft steckt nach wie vor einen ungeheuren Aufwand in die Entwicklung und Vermarktung neuer Produkte, es werden aber nur wenige Gedanken daran verwendet, was mit diesen passieren soll, wenn sie ausgedient haben. Wir sind noch weit davon entfernt, bereits bei der Produktion so zu verfahren, daß möglichst wenige Abfälle entstehen und doch noch entstehende Abfälle so schadstoffarm sind, daß sie problemlos verwertet werden können.

Nur die schrittweise Umstellung der industriellen Güterproduktion auf ökologisch verträgliche, abfallarme und für möglichst vollständiges Recycling geeignete Produkte und Produktionsverfahren bietet einen Ausweg aus dem drohenden flächendeckenden Müllnotstand und der immer stärkeren Umweltvergiftung. Diese Umstellung wird nur erreichbar sein, wenn klare Vorgaben die Industrie zwingen, ihre Produktion nach den Gesichtspunkten maximaler Abfall- und Verpackungsvermeidung zu verändern. Notwendig ist aber auch eine neue Einstellung der Verbraucher und Verbraucherinnen, die die Konsumfreude mit der notwendigen Konsumvernunft, d. h. dem Blick auf Qualität, Langlebigkeit und Nützlichkeit der Waren verbindet.

Im Bereich der Unternehmen machen die betrieblichen Maßnahmen zur Vermeidung und Verwertung von Reststoffen sowohl

Produktionsumstellungen als auch Veränderungen der Produkte notwendig. Die Durchführung dieser Maßnahmen ist in erster Linie durch steigende Kosten und nicht durch Appelle an die Moral der Unternehmen oder mittels freiwilliger Vereinbarungen erreichbar. Die spürbare Verteuerung der umweltverträglichen Beseitigung betrieblicher Abfälle ist eine wesentliche Rahmenbedingung für unternehmerische Entscheidungen. Daher sind neben den ordnungsrechtlichen verstärkt ökonomische Instrumente einzusetzen.

Der von der Bundesregierung vorgelegte Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 ist angesichts der Lücken und Fehlregulierungen nicht geeignet, den zentralen Herausforderungen der Abfallwirtschaft wirksam zu begegnen.

Notwendig ist die Vorlage eines vermeidungsorientierten Abfallwirtschaftskonzeptes, das die Ablösung des Abfallgesetzes durch ein Abfallwirtschaftsgesetz, die Novellierung und Erarbeitung weiterer Umweltgesetze sowie marktwirtschaftliche Instrumente beinhaltet, vor allem

- ein Abfallwirtschaftsgesetz, durch welches
 - die Priorität der Abfallvermeidung unmißverständlich festgeschrieben wird (statt der Verwischung der Unterschiede zwischen Verbrennung, Verwertung und Vermeidung, wie im Entwurf des RAWG vom 31. März 1993),
 - Maßnahmen zur Abfallvermeidung, etwa die intensivere und längere Nutzung von Produkten sowie abfallarmes Produzieren, nachhaltig gefördert und gefordert werden,
 - die Verwertung kontrolliert wird und nicht mehr als Schlupfloch für ein Umgehen des Abfallrechts mißbraucht werden kann,
 - Beseitigungsanlagen nur zugelassen werden, wenn sie zur Beseitigung von nicht vermeidbaren oder nicht verwertbaren Abfällen unabdingbar sind und
 - verhindert wird, daß die Abfallwirtschaft ein Feld für dunkle Geschäfte von Müllschiebern innerhalb Deutschlands und über die Grenzen hinaus wird;
- die Verabschiedung eines Abfallabgabengesetzes zwecks Schaffung von Anreizen zur Abfallvermeidung. Mit den eingenommenen Mitteln müssen Konzepte zur Verminderung der Abfallmengen unterstützt werden;
- die Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes mit dem Ziel, die Abfallvermeidung und sinnvolle Abfallverminderung im produzierenden Gewerbe durchzusetzen;
- die Änderung des Chemikaliengesetzes mit dem Ziel, schon bei der Herstellung von Stoffen oder Produkten die Abfallproblematik einzubeziehen;
- ein Gesetz über die zivilrechtliche Haftung für durch Abfälle verursachte Schäden.

Die genannten Maßnahmen sind erforderlich, um die derzeit unter hohem Energie- und Rohstoffkonsum produzierende und in

extremem Maße Abfälle erzeugende Volkswirtschaft umzusteuern. Dadurch werden problematische „Schleichwege“ wie etwa der Müllexport oder die Pseudo-Verwertung verhindert.

Der Faktor Umwelt muß auch außerhalb des Vollzugs der Umweltgesetze erhöhte Berücksichtigung finden. Massive Verhaltensänderungen werden erst dann eintreten, wenn über erhöhte Steuern/Abgaben für die Inanspruchnahme der Umwelt sowie über drohende Haftungs- und Gewährleistungsprobleme nicht mehr nur die umweltbewußten Unternehmer/Unternehmerinnen und Verbraucher/Verbraucherinnen, sondern jeder rational handelnde Mensch Ressourcen schont und damit Abfälle vermeidet. Es geht um die Internalisierung externer Kosten und damit die Einbeziehung langfristiger Umweltschäden in die betriebliche Kostenrechnung.

Daher ist ein Gesetz über Abfallabgaben sowie ein Gesetz über die zivilrechtliche Haftung für die durch Abfälle verursachten Schäden zu verabschieden. Die steuerliche Bevorzugung von „end-of-the-pipe“-Technologien über Investitionszulagen, Sonderabschreibungsmöglichkeiten und EPR-Kredite ist zu beenden. Langfristig muß im Zuge einer ökologischen Steuerreform entgegen der langjährigen Entwicklung eine Umschichtung der Besteuerung von der menschlichen Arbeit hin zur Besteuerung umweltschädlichen Verhaltens erfolgen.

Durch die in Kürze in Kraft tretende EG-Verordnung über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einer gemeinschaftlichen Umweltmanagement- und -betriebsprüfungsregelung („Öko-Audit“) wird ein wichtiges Instrument geschaffen. Im Zusammenhang mit dem Qualitätsaudit für Produkte muß das Öko-Audit die Langlebigkeit, die mehrfache Nutzbarkeit sowie die Reparatur- und Recyclingfreundlichkeit überprüfen. Weiterhin soll erreicht werden, daß Betriebe, die ein Umweltaudit durchführen, eine Stoffbilanz über ihren Betrieb vorzulegen haben.

Auf längere Sicht ist es unausweichlich, daß die Erhöhung der Lebensdauer und die Reparaturfreundlichkeit von Produkten auch über die Festschreibung einer Mindestlebensdauer von Produkten in Gesetzen oder Normen erreicht wird. Als Beispiel sei die niederländische Vorschrift für Automobilhersteller genannt, die vorschreibt, daß Umweltschutzausrüstungen bei Automobilen (also etwa ein Kat) für eine Dauer von 130 000 km oder zehn Jahre garantiert werden müssen.

Die Einführung abfallarmer Produkte und Produktionsverfahren scheidet häufig an entgegenstehenden Normen. Die Bedeutung der Normung wächst, da viele EG-Richtlinien und Verordnungen bezüglich einer näheren Konkretisierung auf die Normung verweisen. Umweltinstrumente, wie die Ökobilanz oder das Öko-Audit sind selbst Gegenstand von Normung. Daneben sind aber auch übliche technische Normen umweltrelevant. Ohne gesetzliche Vorgaben besteht die Gefahr, daß Normen im quasi-rechtsfreien Raum verabschiedet werden. Die Normungsgremien (vor allem im Deutschen Institut für Normung DIN und im Deutschen Institut für Gütersicherung und Kennzeichnung RAL) müssen

pluralistisch besetzt werden. Den Vertretern von Allgemeininteressen (Umwelt- und Naturschutzverbände) ist durch öffentliche Mittel die Teilnahme zu ermöglichen. Die derzeitige Situation, in der die Normungsgremien überwiegend mit Vertretern der Industrie besetzt sind, ist inakzeptabel.

Nur eine Abfallwirtschaftspolitik, die sich als sektorübergreifend versteht, kann einen Beitrag auf dem Weg zu einer ökologischen und sozialen Marktwirtschaft leisten. Eine politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Wende in diesem Bereich kann wichtige Impulse geben für die so viel beschworene „nachhaltige“ Produktionsweise.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

1. Den Entwurf des „Gesetzes zur Vermeidung von Rückständen, Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen (Rückstands- und Abfallwirtschaftsgesetz-RAWG)“ vom 31. März 1993 zurückzunehmen.

2. Zum Zweck

- der Vermeidung, Verminderung und umweltschonenden Verwertung von Abfällen,
- einer möglichst umweltschonenden Beseitigung nicht vermeidbarer, verminderbarer und verwertbarer Abfälle und
- der Verminderung des Ressourceneinsatzes und der Begrenzung des Stoffstroms

ein vermeidungsorientiertes Abfallwirtschaftskonzept vorzulegen, das die Novellierung bzw. Erarbeitung folgender Gesetze umfaßt:

- Abfallwirtschaftsgesetz (Neufassung des Abfallgesetzes);
- Abfallabgabengesetz;
- Gesetz über die zivilrechtliche Haftung für durch Abfälle verursachte Schäden;
- Bundes-Immissionsschutzgesetz;
- Chemikaliengesetz.

Der Entwurf des vermeidungsorientierten Abfallwirtschaftskonzeptes hat dabei insbesondere die nachstehenden Forderungen und Bedingungen aufzunehmen:

1. *Abfallbegriff/Sonderabfallbegriff*

Zur Vereinfachung des Verwaltungsvollzugs sowie zur Erzielung von Übereinstimmung mit dem EG-Recht wird entsprechend der EG-Richtlinie 91/156/EWG über Abfälle im Abfallwirtschaftsgesetz festgelegt, daß Abfälle bewegliche Sachen sind,

- die bei einem Gewinnungs-, Produktions- oder Dienstleistungsverfahren anfallen, ohne daß der Zweck des Verfahrens hierauf gerichtet ist. Für die Feststellung des Zwecks des Verfahrens ist die jeweilige Verkehrsanschauung ausschlaggebend (objektiver Abfallbegriff),

- deren Verwertung oder Beseitigung zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere des Schutzes der Umwelt, geboten ist (objektiver Abfallbegriff) oder
- deren sich ihr Besitzer entledigen will, da die ihrem Zweck entsprechende Verwendung entfällt oder aufgegeben wird, ohne daß unmittelbar ein neuer Verwendungszweck an ihre Stelle tritt (subjektiver Abfallbegriff).

Abfälle, die nach Art, Beschaffenheit oder Menge in besonderem Maße gesundheits-, luft- oder wassergefährdend, explosibel oder brennbar sind oder Erreger übertragbarer Krankheiten enthalten oder hervorbringen können, werden als Sonderabfälle bezeichnet. In Angleichung an das EG-Recht werden Herkunftsbereiche, Inhaltsstoffe und gefahrenrelevante Eigenschaften von Sonderabfällen als Anhänge dem Abfallwirtschaftsgesetz angefügt.

2. Abfallüberwachung

Der Geltungsbereich der Überwachungspflicht in der Form, daß der Erzeuger bzw. Besitzer von Abfällen der zuständigen Behörde jederzeit Auskunft erteilen sowie das Recht einräumen muß, seine Räume zu betreten und Prüfungen durchzuführen, wird auf alle Abfälle ausgedehnt.

Die besondere Überwachungspflicht für Sonderabfälle, der zufolge der Erzeuger bzw. Besitzer von Sonderabfällen schriftliche Nachweise führen muß (Begleitscheine, Verwertungsnachweise), endet im Falle der Verwertung erst, wenn in einer Verwertungsanlage ein neues Produkt entstanden ist.

3. Grundsätze der vermeidungsorientierten Abfallwirtschaft

Das vermeidungsorientierte Abfallwirtschaftskonzept orientiert sich an einer eindeutigen Hierarchie: Abfälle sind in erster Linie zu vermeiden. Nicht vermeidbare Abfälle sind auf eine möglichst umweltschonende Art zu verwerten. Abfälle, die weder vermeidbar noch verwertbar sind, sind auf möglichst umweltschonende Weise zu beseitigen. Die Beseitigung umfaßt dabei die Behandlung und die Ablagerung von Abfällen. Diese Hierarchie, die mit der EG-Strategie für die Abfallwirtschaft (Rats-Dokument 8753/89) übereinstimmt, wird im Abfallwirtschaftsgesetz sowie im Bundes-Immissionsschutzgesetz verankert. Dabei sind folgende Voraussetzungen zu beachten:

Die Abfallvermeidung umfaßt dabei insbesondere

- den Verzicht auf unnötige Produkte und Produktionsverfahren sowie auf den Einsatz problematischer Stoffe,
- den vorrangigen Einsatz abfallarmer Produktions- und Dienstleistungsverfahren und
- die Konstruktion langlebiger und reparaturfreundlicher Produkte, die gemeinschaftlich oder als Mehrwegprodukte genutzt werden.

Die Abfallverwertung nicht vermeidbarer Abfälle umfaßt insbesondere

- die Wiederverwendung, d. h. die Nutzung von Teilen ausgedienter Produkte oder Produktionsabfälle zum selben Zweck,
- die Weiterverwendung, d. h. die Nutzung von Teilen ausgedienter Produkte oder Produktionsabfälle, zu einem anderen Zweck.

Die Weiterverwendung kann auf unterschiedlichem Niveau stattfinden:

- Weiterverwendung von Baugruppen,
- Weiterverwendung von Materialien,
- Weiterverwendung von Rohstoffen.

Die Entscheidung, welches Verfahren der Weiterverwendung gewählt wird, ist danach zu treffen, wie der Verlust von Energie und Rohstoffen minimiert werden kann.

4. *Ausnahmen von den Grundsätzen der vermeidungsorientierten Abfallwirtschaft*

Ausnahmen von der Priorität der Vermeidung sind möglich, wenn nachgewiesen wird, daß

- Vermeidungsverfahren technisch nicht möglich sind oder
- die gesellschaftlichen Kosten einschließlich der zu erwartenden langfristigen Umweltkosten im Falle der Vermeidung nicht zumutbar sind.

Ausnahmen von der Priorität der Verwertung für nicht vermeidbare Abfälle sind möglich, wenn nachgewiesen wird, daß

- Verwertungsverfahren technisch nicht möglich sind,
- die gesellschaftlichen Kosten einschließlich der zu erwartenden langfristigen Umweltkosten im Falle der Verwertung nicht zumutbar sind,
- die mit der Verwertung verbundenen Umweltbelastungen durch Schadstofffreisetzungen oder durch Energie- und Rohstoffverbrauch im Vergleich zu einer Beseitigung der Abfälle höher sind oder
- für die gewonnenen Stoffe kein Markt vorhanden ist oder kein Markt geschaffen werden kann, auch nicht über die Internalisierung der externen Beseitigungskosten.

5. *Durchsetzung der Abfallvermeidung*

5.1 *Abfallarme Produkte und abfallarme Nutzung von Produkten*

Die Nutzung von Produkten und Zubereitungen, deren Inhaltsstoffe sich auf die Abfallverwertung und -beseitigung problematisch auswirken, wird auf der Basis des Chemikaliengesetzes beschränkt, bis hin zum Verbot. Ein Maß dafür, welche Stoffe problematisch sind, ist beispielsweise das Erscheinen in der Liste der wassergefährdenden Stoffe oder die humantoxische Wirkung.

Produkte sind bezüglich der Abfallerzeugung, des Energieverbrauchs und des Rohstoffverbrauchs bei ihrer Herstellung zu kennzeichnen.

Hersteller und Vertreiber von Produkten haben eine möglichst abfallarme Konstruktion und Materialauswahl anzuwenden (abfallarmes Design).

Zur Unterstützung der vermeidungsorientierten Abfallwirtschaft ist dafür Sorge zu tragen, daß

- überflüssige und unsinnige Produkte nicht auf den Markt gebracht werden dürfen (insbesondere Einwegprodukte, für die Mehrwegoptionen bestehen) und
- bestimmte Produkte oder Erzeugnisse nur in einer die gemeinschaftliche und/oder mehrfache Nutzung erleichternden Form in Verkehr gebracht werden dürfen. Insbesondere ist hier auf Reparatur- und Wartungsfreundlichkeit sowie auf Langlebigkeit zu achten.

Die Dienststellen des Bundes sowie die der Aufsicht des Bundes unterstehenden Körperschaften, Anstalten, Stiftungen des öffentlichen Rechts werden verpflichtet, Formen der gemeinschaftlichen Nutzung von Produkten (Fuhrpark, Geschirr u. ä.) in ihrem Bereich einzurichten.

5.2 Abfallarme Verfahren („clean technologies“) in den Betrieben

5.2.1 Abfallkonzepte, Abfall-, Energie- und Stoffbilanzen

Erzeuger von Abfällen, bei denen jährlich

- mehr als 500 kg Sonderabfälle oder mehr als 50 Tonnen Abfälle in Summe für alle Standorte in einem Bundesland oder
- mehr als 100 kg Sonderabfälle oder mehr als zehn Tonnen Abfälle pro Standort

anfallen, werden verpflichtet, jährlich Abfall-, Energie- und Stoffbilanzen zu erstellen.

Für Erzeuger von Abfällen, bei denen jährlich

- mehr als fünf Tonnen Sonderabfälle oder mehr als 500 Tonnen Abfälle in Summe für alle Standorte in einem Bundesland oder
- mehr als eine Tonne Sonderabfälle oder mehr als 100 Tonnen Abfälle pro Standort

anfallen, gilt darüber hinaus die Pflicht, jährlich ein betriebliches Abfallwirtschaftskonzept für alle im Betrieb anfallenden Abfallstoffe zu erstellen bzw. fortzuschreiben. In diesem Abfallwirtschaftskonzept sind Angaben über schon praktizierte Vermeidungsmaßnahmen zu machen. Es ist zu begründen, warum die noch anfallenden Abfälle nicht vermieden werden. Weiterhin sind die entsprechenden Angaben für den Bereich der Verwertung zu machen. Die Art der Beseitigung der nicht vermiedenen und nicht verwerteten Abfälle ist zu beschreiben und zu begründen.

Abfallwirtschaftskonzepte sowie Abfall-, Energie- und Stoffbilanzen sind den zuständigen Behörden zur Verfügung zu stellen. Die Behörden prüfen diese auf Plausibilität – gegebenenfalls durch Herbeiziehung externer Sachverständiger auf Kosten des Abfallerzeugers.

Abfallwirtschaftskonzepte sowie Abfall-, Energie- und Stoffbilanzen sowie die Ergebnisse der Überprüfung durch die Behörden sind der Öffentlichkeit in geeigneter Weise zugänglich zu machen. Vorbehalte aufgrund von Geheimhaltungsinteressen müssen nachprüfbar nachgewiesen werden.

5.2.2 Abfallabgabe

Im Vorgriff auf eine umfassende ökologische Steuerreform wird eine Abgabe auf alle im gewerblichen Bereich und bei öffentlichen Einrichtungen erzeugten Abfälle erhoben. Die Abgabepflicht entsteht, wenn die Abfälle zur Verwertung oder Beseitigung abgegeben oder vom Erzeuger in eigenen Anlagen verwertet oder beseitigt werden.

Von der Abgabepflicht ausgenommen sind

- Abfälle, die in speziellen abfallrechtlich zugelassenen Behandlungsanlagen anfallen,
- Abfälle, die bei der Sanierung von Altlasten anfallen, und
- Kleinmengen, die von öffentlichen Einrichtungen oder privaten Unternehmen gesammelt oder entgegengenommen werden.

Die Abfälle sind im Hinblick auf ihre Vermeidbarkeit und den Schwierigkeitsgrad ihrer umweltschonenden Verwertung oder Beseitigung in verschiedene Kategorien einzuteilen. Die Einteilung der Sonderabfälle soll entsprechend der Anlage zum Landesabfallabgabengesetz des Landes Baden-Württemberg vom 11. März 1991 erfolgen.

Der Abgabesatz beträgt pro Tonne für

- | | |
|---|---------|
| – Abfälle, die keine Sonderabfälle sind | 50 DM |
| – Sonderabfälle der Kategorie I | 100 DM |
| – Sonderabfälle der Kategorie II | 250 DM |
| – Sonderabfälle der Kategorie III | 500 DM. |

Für Sonderabfälle, die einer Verwertung zugeführt werden, besteht die Möglichkeit, die Abgabensätze auf 50 % zu senken. Voraussetzung ist,

- daß in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung der Anlage ausführliche Unterlagen zur Verwertung enthalten sind und
- daß nachvollziehbar dargelegt wird, daß die Umweltbelastungen aus der Verwertung geringer als die Umweltbelastung aus der Beseitigung dieser Abfälle sind.

Abfallerzeuger, die Abfallvermeidungsmaßnahmen planen, können die Abgabe für die Finanzierung dieser Vorhaben einbehalten. Diese Maßnahmen sind im Rahmen des betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepts detailliert darzulegen.

Die Abgabe steht den Bundesländern zu. Das Aufkommen der Abfallabgabe ist für Maßnahmen zweckgebunden, die

- der Beratung auf dem Gebiet der Vermeidung von Abfällen,

- der Erforschung und Entwicklung von Vermeidungstechniken für Abfälle sowie
- der Förderung von Vorhaben einschließlich Pilotvorhaben zur Vermeidung von Abfällen dienen.

5.2.3 Abfallberatungsagenturen

Die Bundesländer sollen den Abfallerzeugern technische und organisatorische Beratung zur Vermeidung und umweltschonenden Verwertung von Abfällen anbieten. Zu diesem Zweck sind in den Ländern Abfallberatungsagenturen in Form selbständiger Gesellschaften unter mindestens 50 %iger Beteiligung des Landes zu schaffen. Ersatzweise können kommunale Zweckverbände diese Aufgabe übernehmen. Die Abfallberatungsagenturen sollen

- die Erstellung von betrieblichen Abfallwirtschaftskonzepten anbieten,
- ein Netzwerk von technischen und organisatorischen Informationen und den entsprechenden Experten auf nationaler Ebene aufbauen und sich an internationalen Netzwerken zu „clean technology“ beteiligen,
- Fortbildung für Mitarbeiter der abfallerzeugenden Betriebe und öffentlichen Einrichtungen anbieten sowie
- kleine und mittlere Unternehmen bei der Erstellung von Antragsunterlagen für Genehmigungsverfahren beraten.

Die Agenturen sollen sich zu 50 % aus eigenen Einnahmen, zu 50 % aus der Abfallabgabe finanzieren.

5.2.4 Stand der Technik im Bereich Vermeidung und umweltschonende Verwertung

Die Definition des Standes der Technik im Bereich der Vermeidung von Abfällen sowie im Bereich umweltschonender Verwertungsverfahren erfolgt in Verwaltungsvorschriften (Technische Anleitungen) auf Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bzw. des Abfallwirtschaftsgesetzes. In diesen Verwaltungsvorschriften werden, soweit dies möglich ist, Grenzwerte für die maximal erlaubte Menge an Abfällen bezogen auf das erzeugte Produkt bzw. die geleistete Dienstleistung, festgeschrieben. Weiterhin werden sinnvolle Verwertungsverfahren festgeschrieben, die als Stand der Technik bezeichnet werden können. Analog TA Luft Teil 4 sind konkrete Fristen zur Umsetzung festzusetzen.

Die Länder sind gehalten, für bereits genehmigte Anlagen ein Programm zur nachträglichen Implementierung des Standes der Technik durchzuführen (Altanlagenanierungsprogramm Abfälle).

5.2.5 Zivilrechtliche Haftung für Abfälle

In einem Gesetz über die zivilrechtliche Haftung für die durch Abfälle verursachten Schäden ist festzulegen, daß der Abfallerzeuger, unabhängig von eigenem Verschulden, die durch diese Abfälle entstandenen Schäden zu ersetzen hat.

Im Falle der Rückgabe ausgedienter Erzeugnisse an den Vertreiber oder den Hersteller übernimmt der Vertreiber oder der Hersteller die Haftung.

Für Siedlungsabfälle gelten keine besonderen Haftungsregelungen.

5.2.6 Änderung steuerlicher Regelungen, die die Abfallvermeidung behindern

Durch eine Umstrukturierung des ERP-Abfallbeseitigungsprogramms und des Überbrückungsprogramms für ERP-Kredite ist die Schwerpunktsetzung von der end-of-the-pipe-Orientierung zur Abfallvermeidung zu verschieben.

Die Möglichkeiten zur Sonderabschreibung nach § 7 d Einkommensteuergesetz sowie von Zulagen zu Investitionen nach Investitionszulagengesetz § 4 a sind dergestalt zu ändern, daß Maßnahmen zur Abfallvermeidung anstelle von Beseitigungsanlagen begünstigt werden.

Der Grundsatz der Abfallvermeidung ist bei Investitionshilfeprogrammen zu verankern. Zu nennen ist hier

- das Darlehensprogramm der Europäischen Investitionsbank, Luxemburg,
- die Beteiligungsfinanzierung der Deutschen Wagnisfinanzierungsgesellschaft, Frankfurt am Main,
- Investitionszulagen und -zuschüsse nach dem Programm der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

6. Durchsetzung einer umweltschonenden Verwertung

Zur Erleichterung einer umweltschonenden Verwertung von Abfällen ist zu regeln, daß bestimmte Produkte oder Erzeugnisse nur in einer die Verwertung erleichternden Form in Verkehr gebracht werden dürfen. Insbesondere ist hier auf den Verzicht auf problematische Stoffe, auf Demontage- und Reinigungsfreundlichkeit sowie auf eine verwertungsorientierte Materialzusammensetzung zu achten. Es ist ein Hinweis auf die VDI-Richtlinie 2243 (recyclinggerechte Konstruktion) aufzunehmen. Des weiteren sind Quoten für den Anteil an zu verwertenden Produkten vorzusehen, die am Stand der Technik orientiert sind.

Zur Verwertung bestimmte Abfälle sind so zu lagern, zu sammeln, zu transportieren und zu behandeln, daß keine Vermischungen stattfinden, die eine Verwertung beeinträchtigen. Die Verwertung von Abfällen muß

- mit geringstmöglichen Umwelt- und Gesundheitsbeeinträchtigungen verbunden sein, auf jeden Fall aber mit geringeren Beeinträchtigungen als die Beseitigung,
- eine Anreicherung von Schadstoffen im Recyclat ausschließen,
- sicherstellen, daß das durch die Verwertung entstehende Produkt ökologisch bedenkliche Stoffe lediglich in einer Größenordnung enthält, wie beim Einsatz natürlicher Rohstoffe,

- mit möglichst geringem Energie- und Stoffeinsatz erfolgen.

Der Verbleib der Abfälle aus der Verwertung von im Zusammenhang mit Rücknahmeverpflichtungen zurückgenommenen Produkten ist von den Herstellern nachzuweisen.

Für Sonderabfälle, die bundesweit in einer Menge von mehr als 10 000 t/a anfallen, sind einzelne Technische Anleitungen zur Verwertung zu erlassen. Darüber hinaus soll die Möglichkeit eröffnet werden, einzelne Technische Anleitungen zur Verwertung von Massenabfällen, die bundesweit in einer Menge von mehr als 100 000 t/a anfallen, zu erlassen.

7. Ordnung der Beseitigung

Abfälle sind so zu lagern, zu sammeln und zu transportieren, daß keine Vermischungen stattfinden, die die Beseitigung beeinträchtigen. Die Beseitigung von Abfällen muß mit geringstmöglichen Umwelt- und Gesundheitsbeeinträchtigungen verbunden sein. Bei vergleichbaren Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen ist das Verfahren zu wählen, das den geringsten Energie- und Rohstoffbedarf aufweist.

Für Sonderabfälle, die bundesweit in einer Menge von mehr als 10 000 t/a anfallen, sind einzelne Technische Anleitungen zur Beseitigung zu erlassen. Darüber hinaus soll die Möglichkeit eröffnet werden, einzelne Technische Anleitungen zur Beseitigung von Massenabfällen, die bundesweit in einer Menge von mehr als 100 000 t/a anfallen, zu erlassen.

Die Technische Anleitung Siedlungsabfall ist umgehend dahin gehend zu ändern, daß die Parameter „Glühverlust“ bzw. „TOC“ in Anhang C durch die Parameter „biologische Aktivität, gemessen als Rottegrad“ ersetzt werden.

8. Abfallwirtschaftsplanung

Die Länder stellen Abfallwirtschaftspläne auf. Diese sollen

- Ziele und Maßnahmenpläne für die Vermeidung,
 - Ziele und Maßnahmenpläne für die Verwertung sowie die Planung von Verwertungsanlagen sowie
 - die Planung von Behandlungs- bzw. Beseitigungsanlagen
- im regionalen Bezugsrahmen beinhalten. Grenzregionen zwischen Bundesländern oder zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einem Nachbarstaat können erforderlichenfalls gemeinsam betrachtet werden.

Für die Planung der Beseitigungskapazität ist zu berücksichtigen, daß Abfälle nur in dafür zugelassenen Einrichtungen (Abfallbeseitigungsanlagen) behandelt und abgelagert werden dürfen. Betriebseigene Anlagen sind in die Landesplanung einzubeziehen.

Die Bundesländer richten zentrale Stellen ein, die die in ihrem Gebiet anfallenden Sonderabfälle den Verwertungs- und Beseitigungsanlagen entsprechend der Abfallwirtschaftsplanung des Landes zuweisen.

9. Genehmigungen zum Betrieb von Anlagen

9.1 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen

Neben abwasser- und abgas- werden auch abfallintensive Anlagen in die Liste der genehmigungsbedürftigen Anlagen der Vierten Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgenommen.

In die Neunte Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, die die für ein Genehmigungsverfahren notwendigen Unterlagen benennt, werden konkrete Angaben zur Vermeidung, zur Verwertung und zur Beseitigung der Abfälle aufgenommen, und zwar:

- Abfall-, Energie- und Stoffbilanzen;
- betriebliches Abfallwirtschaftskonzept für alle in der Anlage anfallenden Abfallstoffe. In diesem Abfallwirtschaftskonzept sind Angaben über schon praktizierte Vermeidungsmaßnahmen zu machen. Es ist zu begründen, warum die noch anfallenden Abfälle nicht vermieden werden. Weiterhin sind die entsprechenden Angaben für den Bereich der Verwertung zu machen. Die Art der Beseitigung der nicht vermiedenen und nicht verwerteten Abfälle ist zu beschreiben und zu begründen;
- stoffliches und energetisches Niveau der Verwertung im Vergleich zum Einsatz von Primärmaterial;
- Schadstoffgehalt der Abfälle und Verbleib der Schadstoffe im Falle der Verwertung bzw. Beseitigung (Anreicherung, Freisetzung).

Genehmigungen werden grundsätzlich befristet erteilt. Der Befristungszeitraum soll mindestens fünf Jahre, maximal fünfzehn Jahre betragen.

9.2 Abfallrechtliche Planfeststellungsverfahren

Abfälle dürfen nur in zugelassenen Anlagen verwertet oder beseitigt werden. Verwertungs- und Beseitigungsanlagen bedürfen einer abfallrechtlichen Planfeststellung bzw. einer Plangenehmigung. In beiden Fällen ist der abfallwirtschaftliche Bedarf Zulassungsvoraussetzung.

Die Verwertung und Beseitigung von Abfällen in Anlagen, die einem anderen Zweck als der Verwertung oder der Beseitigung dienen, wird nur dann genehmigt, wenn die oben genannten abfallwirtschaftlichen Anforderungen erfüllt sind und dadurch keine erhöhten Umweltbelastungen verursacht werden.

10. Abfall-Export

Die Bundesregierung leitet dem Deutschen Bundestag umgehend das Ratifizierungsgesetz zur Basler Konvention zu. Der Export von Abfällen in Länder außerhalb der OECD wird verboten. In ein Land der OECD darf ein Abfall nur dann exportiert werden, wenn dieses Land die Basler Konvention ratifiziert hat. Bezüglich der Modalitäten des Exports von Abfällen ist die EG-Verordnung 259/93 maßgeblich.

Die Verwertung oder Beseitigung von Abfällen aus Deutschland im Ausland darf nur ein Ausnahmefall sein. Es muß eine amtliche Erklärung aus dem Herkunftsland sowie zusätzlich eine gutachterliche Stellungnahme eines unabhängigen Instituts vorgelegt werden, wonach in diesem Land vergleichbare Standards sowohl bezüglich Umweltschutz, Arbeitsschutz sowie Partizipation der Öffentlichkeit wie in der Bundesrepublik Deutschland angelegt werden. Weiterhin müssen die Auswirkungen des Exports auf den Sekundärmaterialmarkt des Empfängerlandes beurteilt werden.

11. *Beendigung der Ausnahmen für die Gewinnung von Bodenschätzen*

Die beim Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Weiterarbeiten von Bodenschätzen entstehenden Abfälle sowie die Verwertung und Beseitigung von Abfällen in Anlagen, die mit dem Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Weiterarbeiten von Bodenschätzen zu tun haben, unterliegen künftig den Regelungen des Abfallwirtschaftsgesetzes. Zuständige Behörde ist die Abfallwirtschaftsbehörde.

12. *Organisation der Abfallwirtschaft*

12.1 Sonderabfälle

Für Sonderabfälle gilt ein Anschluß- und Benutzungszwang für zentrale bzw. regional zuständige Gesellschaften. Die Länder sind gehalten, derartige Gesellschaften unter Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand (Länder, kommunale Zweckverbände) einzurichten.

Ausgenommen von diesem Anschluß- und Benutzungszwang sind

- Abfälle, die aufgrund von Rücknahme- und Rückgabepflichtungen dem Hersteller zurückgegeben werden, sowie
- Abfälle die in betriebseigenen Verwertungs- und Behandlungsanlagen behandelt sowie in betriebseigenen Depo-nien abgelagert werden.

Die Länder können weitere Sonderabfälle von dem Anschluß- und Benutzungszwang ausnehmen.

12.2 Produktabfälle

Zur Entlastung der beseitigungspflichtigen Körperschaften und zur Unterstützung der Strategien zur Vermeidung und umweltschonenden Verwertung von Abfällen ist festzulegen, daß Vertreiber und Hersteller

- bestimmte Erzeugnisse nur bei Eröffnung einer Rückgabemöglichkeit abgeben oder in Verkehr bringen dürfen,
- bestimmte Erzeugnisse zurücknehmen und die Rückgabe durch geeignete Maßnahmen, auch durch Erhebung eines Pfandes, sicherzustellen haben, und
- bestimmte Erzeugnisse an der Abgabe- oder Anfallstelle zurücknehmen müssen.

Die Vertreiber und Hersteller dürfen sich zur Erfüllung dieser Ziele nicht Dritter bedienen. Wird eine bundesweite Gesellschaft zur Rücknahme bestimmter Produkte gegründet, so ist sicherzustellen, daß die Verantwortung bei Vertreibern und Herstellern liegt.

12.3 Siedlungsabfälle

Beseitigungspflichtige für Siedlungsabfälle, mit Ausnahme von Sonderabfallkleinmengen und Produkten, für die eine Rücknahme- oder eine Rückgabeverpflichtung besteht, sind die durch Landesrecht bestimmten Körperschaften.

12.4 Sonstige Abfälle aus Gewerbe und öffentlichen Einrichtungen

Für die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, die zu keiner der drei oben genannten Kategorien gehören, sind die Abfallerzeuger verantwortlich. Sie können sich zu abfallwirtschaftlichen Zwecken zu Verbänden zusammenschließen oder diese Aufgaben an Kammern oder bestehende Verbände abgeben.

Bonn, den 28. April 1993

Dr. Klaus-Dieter Feige
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

Die vorgelegten Inhalte und Rahmenbedingungen eines vermeidungsorientierten Abfallwirtschaftskonzepts beziehen sich auf die zentralen Elemente einer ökologischen Abfallwirtschaft: auf die Vermeidung und die umweltverträgliche Verwertung. Damit wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben – gerade im Bereich der Beseitigung von Abfällen sind zusätzliche Regelungen erforderlich.

Angesichts der zentralen Bedeutung für die Abfallwirtschaft einerseits und der Lücken und Fehlregulierungen im Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 andererseits liegt der Schwerpunkt in den Bereichen Abfallvermeidung und -verwertung.

1. Zum Abfall- und zum Sonderabfallbegriff

Im Abfallgesetz von 1986 wird eine Kombination aus subjektivem und objektivem Abfallbegriff gewählt. Dabei überwiegt das subjektive Moment: Eine Sache wird erst zu Abfall, wenn sich der Besitzer ihrer entledigen will. Dies gibt ihm im Falle eines Produktionsverfahrens die Möglichkeit, Reststoffe, auf die der Zweck des Verfahrens nicht gerichtet war, als Wirtschaftsgüter zu deklarieren und damit sowohl Kosten zu sparen als auch die Abfallüberwachung zu umgehen. Dem kann die zuständige Behörde nur entgegenreten, wenn sie nachweist, daß eine geordnete Beseitigung der Reststoffe aus Umweltgründen notwendig ist. Es ist nicht verwunderlich, daß die zuständigen Behörden nur äußerst selten von dieser Möglichkeit Gebrauch machten. Dieser Mißstand wird

im vorliegenden Antrag durch einen Verweis auf die jeweilige Verkehrsanschauung behoben. Es ist offensichtlich, daß beispielsweise ein Kraftwerk nicht zum Zweck der Erzeugung von Schlacken und Aschen betrieben wird. Mit dem Verweis auf die Verkehrsanschauung wird die Umbenennung von Abfällen in Wirtschaftsgüter erheblich erschwert. Umgekehrt muß das subjektive Moment gewahrt bleiben. Der Besitzer eines Automobils beispielsweise entscheidet selbst, ob er dieses als Abfall entsorgen will oder ob er es weiter nutzen oder auch verkaufen will.

Mit dieser Verschiebung hin zu einem eher objektiven Abfallbegriff wird eine Übereinstimmung mit dem EG-Recht erzielt. So wurde in einem Schreiben des Generalsekretärs der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an die Bundesregierung vom 30. Januar 1990 u. a. der deutsche Abfallbegriff gerügt: Danach muß das Abfallrecht auch für solche Reststoffe aus Industrie und Gewerbe gelten, die einem Recycling zugeführt werden. In dieser Richtung zielen auch die beiden Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 28. März 1990 (Venossoso und Zanetti sowie Zanetti u. a.): „Eine nationale Rechtsvorschrift, deren Definition des Begriffes ‚Abfall‘ die Substanzen und Gegenstände, die wirtschaftlich wiederverwendet werden können, ausschließt, ist mit den EG-Richtlinien 75/442 und 78/319 unvereinbar.“ Durch die Novellierung der Abfallrichtlinie der EG im Jahr 1991 änderte sich an der Abfalldefinition der EG diesbezüglich nichts.

Mit der hier gewählten Vorgehensweise wird der Sonderabfallbegriff erstmalig gesetzlich definiert (sieht man vom hessischen Abfallgesetz ab). Mit der Auflistung von Herkunftsbereichen, Inhaltsstoffen oder gefahrenrelevanten Eigenschaften entsprechend dem EG-Recht wird erreicht, daß eine Umdeklaration gefährlicher Abfälle in weniger problematische Abfälle erheblich erschwert wird.

Mit der Kombination dieser Regelungen kann der derzeit üblichen Praxis begegnet werden, hochproblematische Sonderabfälle wie Lösemittelgemische oder Lackschlämme mit Sägespänen zu vermischen und unter Bezeichnungen wie „Sandfangrückstände“ oder „Ersatzbrennstoffe“ zu beseitigen, zu exportieren oder in Kraftwerken zu verbrennen.

Die Eingliederung verwertbarer Produkte, Stoffe und Materialien in den Abfallbegriff ist auch für den Vollzug von Abfall- und Immissionsschutzrecht notwendig, weil die abfallrechtlichen und die immissionsschutzrechtlichen Fachbehörden in den Bundesländern oft nebeneinander oder sogar gegeneinander arbeiten.

2. Zur Abfallüberwachung

Überwachung und besondere Überwachung von Abfällen sind auch im bisherigen Abfallgesetz geregelt – mit der Ausnahme, daß für „zu verwertende“ bzw. „verwertete“ Abfälle aufgrund des EG-widrigen Abfallbegriffs die Überwachung umgangen werden kann. Auch im Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 wird diese Schwachstelle nur unzureichend behoben. Dort wird lediglich die Möglichkeit zur Ausdehnung der Überwachungspflicht auf sogenannte Sekundärrohstoffe genannt. Diese nur halbherzig ausge-

dehnte Überwachungspflicht für zu verwertende Abfälle würde dazu führen, daß Abfälle in „Sekundärrohstoffe“ umbenannt werden, um der Überwachungspflicht zu entgehen.

3. Zu den Grundsätzen der vermeidungsorientierten Abfallwirtschaft

Weder im Abfallgesetz noch im Bundes-Immissionsschutzgesetz wird der Abfallvermeidung eindeutige Priorität eingeräumt. Dies widerspricht den allseits anerkannten abfallwirtschaftlichen Zielsetzungen, die nicht zuletzt auch in der EG-Strategie zur Abfallwirtschaft festgelegt sind. Entsprechend dieser Strategie wird zur Abfallvermeidung neben der Vermeidung im Produktionsbereich („cleaner technology“) die Vermeidung im Produktbereich gezählt.

Erst an zweiter Stelle steht die Verwertung, da dieser Weg unvermeidbare Umweltbelastungen mit sich führt. Stehen verschiedene Verwertungsverfahren zur Verfügung, so muß das umweltschonendere Verfahren gewählt werden. Am Beispiel des Kunststoffrecyclings wird dies deutlich. Hier stehen die beiden Möglichkeiten des sortenreinen werkstofflichen Recyclings und die Hydrierung zur Erzeugung von Öl zur Verfügung. Ein Vergleich etwa bezüglich der Energiebilanz zeigt, daß beim sortenreinen werkstofflichen Recycling sowohl der Heizwert als auch fast die gesamte für die Kunststoffherzeugung benötigte Energie erhalten bleiben. Die Hydrierung erhält lediglich den Heizwert, die Produktionsenergie dagegen geht verloren.

Unter Verwertung fallen grundsätzlich nur stoffliche Verfahren, die Energieerzeugung kann in der Regel nicht als Verwertungsverfahren betrachtet werden. In Ausnahmefällen ist mittels Energie- und Stoffbilanzen nachzuweisen, daß die Energiegewinnung der stofflichen Verwertung gleichwertig ist.

Bei der Nutzung von Biogas aus unbelasteten landwirtschaftlichen Abfällen wird davon ausgegangen, daß der genannte Ausnahmetatbestand anzuwenden ist. Unter dieser Maßgabe ist die Energiegewinnung aus Biogas nachhaltig zu fördern.

4. Zur Ausnahme von den Grundsätzen der vermeidungsorientierten Abfallwirtschaft

Da nicht jeder Abfall vermeidbar ist, müssen Ausnahmemöglichkeiten geschaffen werden. Im Abfallgesetz existieren lediglich Ausnahmemöglichkeiten für die Verwertung (§ 3 Abs. 2 Satz 3: „Die Abfallverwertung hat Vorrang vor der sonstigen Beseitigung, wenn sie technisch möglich ist, die hierbei entstehenden Mehrkosten . . . nicht unzumutbar sind und für die gewonnenen Stoffe oder Energie ein Markt vorhanden ist . . .“). Im vorliegenden Antrag werden die Ausnahmen auf die technische Möglichkeit sowie die gesamtgesellschaftlichen Kosten bezogen.

Technische und kostenseitige Ausnahmeregelungen werden auch für die Verwertung nicht vermeidbarer Abfälle aufgeführt. Dazu kommt die Möglichkeit, daß Verwertungsverfahren von den Umweltauswirkungen schlechter sein können als Beseitigungsver-

fahren. Auch in diesem Fall ist eine Ausnahme vom Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung vorzusehen.

5. Zur Durchsetzung der Abfallvermeidung

Strategien zur Abfallvermeidung müssen sich auf die vermeidungsorientierte Produktnutzung und auf vermeidungsorientierte Produktionsprozesse beziehen.

5.1 Abfallarme Produkte und abfallarme Nutzung von Produkten

Die Gestaltung und die Nutzung von Produkten kann nicht alleine durch das Abfallwirtschaftsgesetz beeinflusst werden. Die Abfallprobleme sind zumeist bei der Herstellung von Produkten bzw. Zubereitungen absehbar. Es ist auch nicht sinnvoll, das ordnungsrechtliche Instrumentarium zu weit auf das Marktgeschehen auszudehnen. Wie schon angesprochen, sind Instrumente im Bereich der Gewährleistungsfristen und der Normung von entscheidender Bedeutung.

Das Ziel der Entlastung der Abfallwirtschaft muß im Chemikaliengesetz verankert werden – entweder durch Verbot bestimmter Stoffe oder zumindest durch Internalisierung der Beseitigungskosten bei Produkten und Zubereitungen. Ebenso muß eine Verpflichtung zur Kennzeichnung bezüglich der Umweltbelastung bei der Herstellung von Produkten aufgenommen werden. Damit erhält der Konsument/die Konsumentin die Möglichkeit, aktiv auf die Menge der gewerblichen Abfälle einzuwirken.

Überflüssige und unsinnige Produkte, deren Produktion und Vertrieb über das Abfallwirtschaftsgesetz untersagt werden sollte, sind

- Einmal-Produkte, für die langlebige Alternativprodukte existieren, wie Einmal-Kugelschreiber, Einmal-Feuerzeuge, Einmal-Fotoapparate, Einmal-Unterwäsche, Einmal-Batterien, Einmal-Verpackungen, Einmal-Windeln und Einmal-Geschirr;
- unnötige Produkte, die problematische Substanzen enthalten und freisetzen, wie Auto-Klimaanlagen und Lärm-Spraydosen.

Ausnahmen können gemacht werden, wenn die Energie- und Rohstoffbilanz für die Mehrwegvariante verglichen mit der Einwegvariante schlechter ausfällt. Durch Vorgaben zur Gestaltung und Materialbeschaffenheit von Produkten soll der Aufbau von Mehrwegsystemen ermöglicht bzw. erleichtert werden. Insbesondere gilt dies für die Verpackung von Getränken. Langlebige Produkte sollen so konstruiert werden, daß eine gemeinschaftliche Nutzung erleichtert wird. So können Automobile im Sinne von Car-Sharing gemeinschaftlich genutzt werden. Für Waschmaschinen bieten sich Waschsaloons an. Voraussetzung ist neben der gesellschaftlichen Akzeptanz und der Organisation auch die robuste, langlebige sowie reparatur- und wartungsfreundliche Konstruktion.

Die vorgeschlagenen Regelungen für vermeidungsorientierte Produkt-Vorschriften knüpfen an den § 14 des Abfallgesetzes an. Die Vorgaben dort sind jedoch derart vage, daß eine Umsetzung nicht oder nur unzureichend stattfand. Im Entwurf des RAWG vom

31. März 1993 findet sich nichts wesentlich Neues dazu. Statt dessen muß die Anwendung eines ökologischen und vermeidungsorientierten Designs als Grundpflicht aufgenommen werden, die durch Verordnungsermächtigungen ergänzt wird. Im Vergleich zu der auf der Basis des § 14 des Abfallgesetzes verabschiedeten Verpackungsverordnung sowie zu den im Entwurf befindlichen Verordnungen zur Rücknahme von Altautos und elektrischen bzw. elektronischen Geräten muß die Verpflichtung zur langlebigen und reparaturfreundlichen Konstruktion und Materialauswahl sehr viel konkreter gefaßt werden.

Die für eine gemeinschaftliche Nutzung von Produkten notwendige gesellschaftliche Akzeptanz kann durch Wahrnehmung einer Vorbildfunktion durch die öffentliche Hand befördert werden.

5.2 Vermeidung durch Technologien

Die Durchsetzung abfallarmer Verfahren in Betrieben und bei sonstigen Abfallerzeugern läßt sich nur durch eine Kombination von Maßnahmen erzielen. Dabei kommt es zum einen darauf an, das Bewußtsein der Betriebe für ihre Abfallproblematik und für ihre Energie- und Stoffströme zu schärfen (Umwelt-Controlling) und die betrieblichen Berichte auch der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Weiterhin müssen die gesellschaftlichen Kosten der Verwertung und Beseitigung nicht vermiedener Abfälle den Abfallerzeugern in Rechnung gestellt werden (Internalisierung externer Kosten über Einführung einer Abfallabgabe). Insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen muß Beratung zur Verfügung gestellt werden (Technologie-Transfer). Wo immer möglich, muß der Stand der Technik in der Abfallvermeidung festgeschrieben werden (Setzung von Ziel- und Grenzwerten). Vermeidung wird auch gefördert, indem für nicht vermiedene Abfälle ein Haftungsrisiko für alle Schäden, die durch diese Abfälle erzeugt werden, besteht (Haftung). Und letztlich müssen Steuergesetze und -regelungen, die der Abfallvermeidung entgegenwirken, geändert werden (Beendigung der Steuererleichterung für Beseitigungsanlagen).

5.2.1 Abfallkonzepte, Abfall-, Energie- und Stoffbilanzen

Die Pflicht zur Erstellung betrieblicher Energie-, Stoff- und Abfallbilanzen sowie entsprechender Konzepte bewirkt, daß die Abfallerzeuger ihr Eigeninteresse an Vermeidung und der umweltschonenden Verwertung nicht vermeidbarer Abfälle erkennen. In diesem Sinne erscheinen die §§ 17 und 18 des Entwurfs des RAWG vom 31. März 1993 im Grundsatz sinnvoll. Da diese aber die Vermeidung von Abfällen nur unzureichend berücksichtigen, wurde die Formulierung geändert und vor allem neben Abfall- auch Energie- und Stoffstromgesichtspunkte einbezogen. Erst so wird Betreibern ein effektives Umwelt-Controlling möglich. Die Grenzen, ab denen ein Betreiber derartige Bilanzen vorlegen muß, wurden auf der Basis der Festlegungen in den §§ 5 b und 5 c des nordrhein-westfälischen Abfallgesetzes weiterentwickelt. Dort wurden als Grenzmengen 500 kg Sonderabfälle und 2 000 Tonnen Abfälle pro Abfallerzeuger (also pro Standort) festgelegt. Zum einen ist eine Weiterentwicklung erforderlich, da die Relation

zwischen diesen beiden Zahlen unverhältnismäßig ist und einen Anreiz zur Umdeklaration von Sonderabfällen durch den Erzeuger gibt. Nach den Erfahrungen erscheint eher das Verhältnis zwischen Sonderabfallmengen und Abfallmengen generell in Höhe von 1:100 als in Höhe von 1:4 000 angemessen. Zum zweiten ist nach den bisherigen Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen eine Flexibilisierung erforderlich: Als Abfallerzeuger wird in den Begleitscheindateien in der Regel nur der Standort geführt. Abfallerzeuger mit mehreren Standorten in einem Bundesland sollten standortübergreifend erfaßt werden. Auch erscheint der Überganglose Sprung zwischen Klein- und Großerzeugern unangemessen. Daher wird eine Zwischenstufe mit vereinfachtem Verfahren eingeführt. Die zuständige Behörde kann bei der Überprüfung auch Dritte heranziehen. Um den Aufwand für die Betriebe in Grenzen zu halten, reicht es, wenn die Betriebe der interessierten Öffentlichkeit die Bilanzen und Konzepte auf Anfrage zugänglich machen. Allerdings muß dem zu erwartenden Argument, die Daten könnten aus Geheimschutzgründen nicht zugänglich gemacht werden, begegnet werden. Die Beweislast für einen notwendigen Geheimschutz liegt daher bei den Abfallerzeugern.

5.2.2 Abfallabgabe

Die Abfallabgabe stellt eine Internalisierung von Umwelt-Kosten dar, die bei der Verwertung und Beseitigung von Abfällen sowie bei der Gewinnung von Rohstoffen anfallen. In dieser Logik ist die Abfallabgabe nur sinnvoll, wenn die Kostensituation direkt in die betriebliche Kostenrechnung einfließen kann. Im Bereich der häuslichen Abfälle sollten Preissignale eher über Abfallgebühren vermittelt werden.

Die genannten Regelungen wurden auf der Basis des baden-württembergischen Landesabfallabgabengesetzes weiterentwickelt. Die wichtigsten Änderungen sind:

- Auch verwertete Abfälle werden mit einer Abfallabgabe belegt. Dies erklärt sich aus dem anderweitig zu erwartenden Trend, Abfälle in jedwede Form der Verwertung zu geben, um Abgaben zu sparen. Sollte eine Verwertung jedoch aus ökologischer Sicht als sinnvoll einzuschätzen sein, so kann die Abgabe halbiert werden.
- Auch Abfälle, die nicht zu den Sonderabfällen gehören, werden mit einer Abgabe belegt, sofern sie im Bereich des Gewerbes und der öffentlichen Einrichtungen anfallen. Dies ist erforderlich, da jeder Abfall sowohl bei der Rohstoffgewinnung als auch bei der Verwertung und Beseitigung Umweltprobleme erzeugt. Weiterhin wird damit der Anreiz, Sonderabfälle in gewöhnliche Abfälle „umzudeklarieren“, vermindert.

Um zu verhindern, daß die Verwertung als Schlupfloch zur Umgehung der Abgabe genutzt wird, werden Abgabereduzierungen nur in begründeten Einzelfällen gewährt.

Es wird eine Möglichkeit zur Aufrechnung von Investitionen zur Vermeidung sowie gegebenenfalls zur Verwertung gegen die zu zahlende Abfallabgabe geschaffen, um den Betrieben einen Anreiz zum eigenverantwortlichen Umbau ihrer Produktion zu geben.

5.2.3 Abfallberatungsagenturen

Untersuchungen haben gezeigt, daß in vielen Fällen mangelndes Know-how die Ursache für die Erzeugung von Abfällen im Gewerbe und in öffentlichen Einrichtungen ist. Dies gilt in besonderem Maße für kleine und mittlere Unternehmen. In vielen Fällen kann eine Umstellung zu einer abfallärmeren Produktion allein durch Beratung initiiert werden. Sei es durch den Nachweis der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme, sei es durch das Aufzeigen praktischer Beispiele aus anderen Unternehmen. Eine frühzeitige Beratung von kleinen und mittleren Unternehmen kann auch zur Straffung von Genehmigungsverfahren beitragen.

Notwendig ist also eine Dienstleistung, die von privatwirtschaftlich agierenden Agenturen, die sich jedoch mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand befinden sollen, angeboten wird. Um aktuelle Informationen anbieten zu können, müssen die Agenturen in einen ständigen nationalen und internationalen Informationsaustausch treten (Netzwerk). Um diese Informationen bei den Abfallerzeugern zu verbreiten, muß nicht nur direkte Beratung, sondern auch Weiterbildung angeboten werden.

Durch die Einführung der Abfallabgabe rechnet sich die Inanspruchnahme und Bezahlung für eine solche Dienstleistung für Abfallerzeuger. Die Agenturen sollen dennoch nur zur Hälfte aus der Abfallabgabe finanziert werden, um die Abhängigkeit von Drittmitteln nicht zu groß werden zu lassen.

5.2.4 Stand der Technik im Bereich Vermeidung und umweltschonende Verwertung

Anlagen, die einer Genehmigung nach dem Bundes-Immissionschutzgesetz bedürfen, sind so zu betreiben, daß Abfälle vornehmlich vermieden und nicht vermeidbare Abfälle verwertet werden. Im täglichen Vollzug der Gewerbeaufsichtsbehörden wird dies jedoch kaum berücksichtigt, da es keinen vom Gesetzgeber festgeschriebenen Stand der Technik gibt. Dort wo es diesen Stand der Technik gibt, etwa im Bereich der Luftreinhaltung durch die TA Luft, ist der Vollzug sehr viel einfacher. Es ist jedoch zu berücksichtigen, daß es im Bereich des Abwassers und der Abluft sehr viel leichter ist, Grenzwerte für bestimmte Schadstoffe auf den Volumenstrom an Abwasser oder Abluft festzuschreiben und einzuhalten. Die Wirksamkeit von Filtern oder Klärverfahren als sogenannte „end-of-the-pipe“-Technik ist bekannt und kalkulierbar. Ein Stand der Technik in der Abfallerzeugung muß sich auf das erzeugte Produkt bzw. auf die geleistete Dienstleistung beziehen. So kann z. B. festgeschrieben werden, daß pro Tonne eingeschmolzenem Sekundäraluminium nicht mehr als 200 kg Salzschlacke entstehen darf. Eine solche Festschreibung ist nicht für jeden Produktionsprozeß machbar. Dort wo es machbar ist, und das ist immer dann der Fall, wenn ein Verfahren häufig und von vielen Anwendern eingesetzt wird, sind Technische Anleitungen zu verabschieden. Ebenso kann festgeschrieben werden, daß bestimmte Verwertungsverfahren als Stand der Technik gelten. So kann z. B. fixiert werden, daß die destillative Aufbereitung von Lösemitteln, die bei der Metallentfettung eingesetzt werden, als Stand der Technik bezeichnet werden kann. Eine derartige Fest-

schreibung des Standes der Technik erleichtert es den Genehmigungsbehörden, diesen im Zuge einer Genehmigung bzw. im Rahmen der Durchführung eines Altanlagenanierungsprogrammes einzufordern. Die Bundesregierung hat derartige Verwaltungsvorschriften mehrfach angekündigt, bis heute wurde aber noch keine Vorschrift verabschiedet.

Altanlagenanierungsprogramme zu Abfällen können auch derzeit schon von Bundesländern durchgeführt werden. Hessen beispielsweise arbeitet bereits seit mehreren Jahren an einem derartigen Programm. Damit bietet sich die Möglichkeit, alte Genehmigungen nachträglich in bezug auf die Abfallvermeidungspflicht des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu verbessern.

5.2.5 Zivilrechtliche Haftung für Abfälle

Mit dieser gesetzlichen Regelung wird garantiert, daß Erzeuger von Abfällen aus Eigeninteresse auf eine umweltgerechte Verwertung und Beseitigung achten. Insbesondere problematische Formen der „Verwertung“, wie die Verwendung von Abfällen in der Bauindustrie (etwa MVA-Schlacke im Straßenbau), werden voraussichtlich durch eine derartige Regelung verschwinden.

Dabei wird der private Bürger von dieser Haftung ausgenommen, da diesem kaum eine Verantwortung für die Beschaffenheit seiner Abfälle zugerechnet werden kann. Das Haftungsrisiko geht entweder an den Vertreiber oder Hersteller zurück, der das Produkt oder das Erzeugnis zurücknimmt, oder im Falle der kommunal eingesammelten Siedlungsabfälle bleibt es bei den bisherigen Haftungsvorschriften.

5.2.6 Änderung steuerlicher Regelungen, die die Abfallvermeidung behindern

Abfallbeseitigungsmaßnahmen werden häufig der Abfallvermeidung vorgezogen, weil es eine Vielzahl von Möglichkeiten zum Sparen von Steuern gibt. Hier muß eine Umstrukturierung stattfinden.

6. Zur Durchsetzung einer umweltschonenden Verwertung

Die vorgeschlagenen Regelungen knüpfen an den § 14 des Abfallgesetzes an. Die Vorgaben dort sind jedoch derart vage, daß eine Umsetzung nicht oder nur unzureichend stattfand. Im Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 findet sich nichts wesentlich Neues dazu. Statt dessen ist konkret ein ökologisches verwertungsorientiertes Design zu fordern. Im Vergleich zu der auf der Basis des § 14 des Abfallgesetzes verabschiedeten Verpackungsverordnung sowie zu den im Entwurf befindlichen Verordnungen zur Rücknahme von Altfahrzeugen und elektrischen bzw. elektronischen Geräten muß die Verpflichtung zur recyclinggerechten Konstruktion und Materialauswahl sehr viel konkreter gefaßt werden.

Ein Problem im Zusammenhang mit der Verwertung liegt darin, daß sie oft unter noch größeren Umweltbelastungen erfolgt als die Beseitigung. So können derzeit beispielsweise Schlacken, die nach TA Siedlungsabfall nicht mehr deponiert werden dürfen, in Nordrhein-Westfalen im Straßenbau eingesetzt werden. Die Er-

fahrungen mit der Verpackungsverordnung zeigen, daß zur Erfüllung der Quoten für die „Verwertung“ auch dubiose Verfahren gewählt werden (Einbau in Lärmschutzwände, Herstellung von Dachziegeln, Export zur Verwertung u. ä.). Damit die Verwertung möglichst umweltschonend erfolgt, müssen die im vorliegenden Antrag genannten Bedingungen erfüllt werden, die dann in einzelnen Technischen Anleitungen konkretisiert werden. Diese Ermächtigungsgrundlage existiert bereits im Abfallgesetz (§ 4 Abs. 5), sie wurde jedoch bis heute im wesentlichen für die Beseitigung (TA Abfall, TA Siedlungsabfall) genutzt. Auch der Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 enthält eine derartige Ermächtigungsgrundlage. Beiden ist aber gemeinsam, daß sie zu vage sind. Im vorliegenden Antrag werden daher die Angaben über Inhalte einer Musterverwaltungsvorschrift konkretisiert. Der Inhalt des dritten Spiegelstrichs wurde entnommen aus den „Leitgedanken zur stofflichen Verwertung von Reststoffen/Abfällen“ (Entwurf) des Niedersächsischen Landesamtes für Wasser und Abfall, Februar 1990. Das Ziel der Verwertung, nämlich die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft, ist insbesondere im Fall der Rücknahme gebrauchter Produkte nur dadurch zu erreichen, daß die Hersteller diese wieder einsetzen. Daher müssen sie den Nachweis über den Verbleib führen.

Mit der Verpflichtung, für mengenmäßig besonders relevante Sonderabfälle, und der Möglichkeit, für mengenmäßig besonders relevante Massenabfälle Technische Anleitungen zur Regulierung der Verwertung zu erarbeiten, wird gewährleistet, daß für wichtige Abfallströme (Klärschlämme, Bauabfälle, Gießereisande, Stahlwerksschlacken u. ä.) problematische Verwertungsverfahren verhindert und sinnvolle Verfahren gewählt werden. Die Tatsache, daß derzeit jedes Bundesland separat die Grundzüge der Verwertung regelt, ist nicht akzeptabel. So werden derzeit hessische Müllverbrennungsschlacken nach Nordrhein-Westfalen verbracht, da dort eine Verwertung im Straßenbau möglich ist.

7. Zur Ordnung der Beseitigung

Analog zur Vorgehensweise bei der Regulierung der Verwertung wird bei der Kontrolle der Beseitigung vorgegangen. Bei der Wahl von Behandlungs- und Ablagerungsverfahren muß nachgewiesen werden, daß unter verschiedenen möglichen Verfahren diejenigen ausgewählt werden, die die geringsten Umweltprobleme mit sich bringen. Dabei ist nicht nur die direkte Belastung von Umwelt und Gesundheit, sondern auch die indirekte Belastung in Form von Energie- und Rohstoffverbrauch zu beachten.

Mit der Verpflichtung, für mengenmäßig besonders relevante Sonderabfälle, und der Möglichkeit, für mengenmäßig besonders relevante Massenabfälle Technische Anleitungen zur Regulierung der Beseitigung zu erarbeiten, wird gewährleistet, daß für wichtige Abfallströme problematische Beseitigungsverfahren verhindert und sinnvolle Verfahren gewählt werden. Die TA Abfall und die TA Siedlungsabfall sind somit um spezifische Vorschriften zu ergänzen. Bei letzterer ist der naturwissenschaftlich wenig begründbare und die Müllverbrennung unberechtigterweise befürwortende Parameter „Glühverlust“ bzw. „TOC“ durch einen angemesseneren Parameter zu ersetzen.

8. Zur Abfallwirtschaftsplanung

Wie in einzelnen Bundesländern bereits geschehen, ist ein Übergang von der Beseitigungsplanung auf die Abfallwirtschaftsplanung erforderlich. Das bedeutet, daß nicht an erster Stelle die Beseitigungskapazitäten, sondern die Maßnahmen und die Ziele für Abfallvermeidung und -verwertung dargestellt werden sollen. Die Beseitigungsplanung bezieht sich dann auf die nicht vermeid- und verwertbaren Abfälle.

Entsprechend dem Prinzip der „nächsten geeigneten Anlage“ aus der EG-Abfallwirtschaftsstrategie wird die Möglichkeit zur gemeinsamen grenzüberschreitenden Abfallwirtschaftsplanung eröffnet.

Da die Vorschrift des Abfallgesetzes, wonach Abfälle auch in Anlagen beseitigt werden dürfen, die für einen anderen Zweck als die Abfallbeseitigung zugelassen wurden, erheblich eingeschränkt wird, sind für die Landesplanung lediglich die zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen maßgeblich.

Betriebseigene Behandlungsanlagen sind in die Abfallwirtschaftsplanung der Länder einzubeziehen. Das bedeutet aber auch, daß die Länder die Kapazität derartiger Anlagen einschränken müssen, wenn sich die Vermeid- oder Verwertbarkeit der dort entsorgten Abfälle herausstellt.

Um die Einhaltung der Abfallwirtschaftsplanung des Landes zu gewährleisten, insbesondere was die Sonderabfälle angeht, wird das als Option in § 9 Abs. 10 der Abfall- und Reststoffüberwachungsverordnung vom 3. April 1990 genannte Instrument der landesweiten Zentralen Stelle aufgewertet und als Steuerungsstelle in das Abfallwirtschaftsgesetz aufgenommen.

9. Zur Genehmigung von Anlagen

9.1 Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen

Die Möglichkeit, abfallintensive Anlagen in den Katalog der genehmigungsbedürftigen Anlagen der Vierten Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz aufzunehmen, wird auch im Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 vorgesehen. Sie stellt eine logische Ergänzung des BImSchG dar: Derzeit bedürfen Betriebe mit großem Reststoffanfall (z. B. Bauschutttaufbereitungsanlagen) keiner Genehmigung nach BImSchG.

Wenn Anlagen aufgrund ihrer Abfallintensität einer Genehmigungspflicht nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz bedürfen, dann ist es folgerichtig notwendig, konkretere Angaben über die Vermeidbarkeit, Verwertbarkeit sowie den Verbleib zu beseitigender Abfälle in die Liste der Unterlagen aufzunehmen, die nach der Neunten Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz im Genehmigungsantrag enthalten sein müssen. Durch die logische Verknüpfung und Harmonisierung von Abfallwirtschaftsgesetz und Bundes-Immissionsschutzgesetz ergibt sich, daß diese Unterlagen in Form und Inhalt dem entsprechen, was Betriebe als Abfallwirtschaftskonzept sowie als Abfall-, Energie- und Stoffbilanz vorlegen müssen. Ein Unterschied ergibt sich lediglich durch den

Bezug des Bundes-Immissionsschutzgesetzes auf die einzelne Anlage, während sich die vorgeschlagene Festlegung im Abfallwirtschaftsgesetz auf den Standort bzw. den Betrieb/die öffentliche Einrichtung bezieht.

Eine Befristung von Genehmigungen erlaubt eine nachträgliche Anpassung an den Stand der Technik. Sie erlaubt ebenfalls eine regelmäßige Anforderung von Unterlagen zur Abfallerzeugung. Dies entspricht wiederum der Forderung nach regelmäßigen Abfallwirtschaftskonzepten sowie Abfall-, Energie- und Stoffbilanzen.

9.2 Abfallrechtliche Planfeststellungen

Die Tatsache, daß laut Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 nur Deponien einer abfallrechtlichen Planfeststellung bedürfen, hängt mit dem dort zugrunde gelegten Verständnis des Abfallbegriffs zusammen. Danach sind Abfälle letztlich nur die in öffentlich zugänglichen Deponien abzulagernden Reststoffe. Alles, was diese Deponien entlastet, also die Verbrennung in Kraftwerken oder Müllverbrennungsanlagen sowie das Einbringen von Abfällen in Baustoffe über Zementwerke und Ziegeleien, wird in die gewerbliche Wirtschaft eingegliedert und dementsprechend nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigt. Dagegen wird im hier vorliegenden Antrag von einem umfassenderen Abfallbegriff ausgegangen. Dementsprechend gilt das Abfallrecht für Verwertungs-, Behandlungs- und Ablagerungsanlagen.

Die Möglichkeit, Abfälle in Anlagen, die nicht als Abfallbehandlungsanlagen genehmigt sind, zu behandeln bzw. zu verbrennen, wird erheblich eingeschränkt. Dies ist notwendig, da die unter dem Begriff „Mitverbrennung“ bekanntgewordene Praxis der Einbringung von Abfällen in Zementwerke, Stahlwerke, Kraftwerke, Asphaltmischanlagen, Ziegeleien und sonstige thermische Prozesse meist mit höheren Umweltbelastungen verbunden ist als die direkte Beseitigung.

10. Zum Abfallexport

Nach wie vor werden große Mengen an Abfällen aus Deutschland exportiert, wenngleich auch in jüngster Zeit verstärkt unter dem „Recycling-Label“. Es gibt Hinweise, wonach zur Verwertung bestimmte Abfälle nicht verwertet, sondern verbrannt oder deponiert werden bzw. unter für die Umwelt und/oder die Arbeitnehmer unzumutbaren Verhältnissen behandelt werden. Grundsätzlich ist der Export von Abfällen in ärmere Länder, seien sie zur Verwertung oder zur Beseitigung bestimmt, eines reichen Industrielandes nicht würdig.

Genau wie das Abfallgesetz regelt auch der Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 den Abfallexport lediglich für nicht verwertbare Abfälle. Damit würde das „Schlupfloch Verwertung“ weiterhin offengehalten. Dies wird entsprechend der kürzlich verabschiedeten EG-Verordnung 259/93 im vorliegenden Antrag verhindert. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß diese Verordnung ausdrücklich die Möglichkeit bietet, daß ein Mitgliedstaat seine Grenzen für Abfälle schließt.

Bei der Genehmigung des Exports von zur Verwertung bestimmten Abfällen ist zu vermeiden, daß der Sekundärmaterialmarkt in anderen Ländern mit deutschen Abfällen überschwemmt wird, wie dies derzeit in Frankreich und Spanien bezüglich Altpapier der Fall ist.

11. Zur Beendigung von Ausnahmen für die Gewinnung von Bodenschätzen

Die Abfälle, die beim Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Weiterverarbeiten von Bodenschätzen anfallen, entsprechen in ihrer Menge der Summe aller anderen Abfälle. Die Ausnahme aus dem Abfallgesetz führt dazu, daß der Vorrang von Vermeidung und Verwertung in diesem Bereich bislang unbeachtet blieb (siehe etwa die Bergehalden). Und umgekehrt: Die Verfüllung von Gruben und Baggerlöchern mit Abfällen ist keine Rekultivierung.

Die historisch bedingte Ausnahme aufgrund der strategischen Bedeutung der Rohstoffgewinnung ist überlebt.

12. Zur Organisation der Abfallbeseitigung

Die Frage, ob Abfälle besser von staatlichen Organisationen oder von privatwirtschaftlichen Unternehmen verwertet und beseitigt werden sollen, kann nur im Einzelfall beantwortet werden.

12.1 Sonderabfälle

Aufgrund der Gefährlichkeit von Sonderabfällen und der mit den hohen Beseitigungskosten verbundenen Anreize zur Umgehung der Vorschriften, wird hier eine zumindest teilweise in öffentlichem Besitz befindliche Landesgesellschaft gefordert. Möglich ist eine landeseigene Gesellschaft oder auch mehrere kommunale Zweckverbände. Die Bundesländer können bestimmte Sonderabfälle von dem zentralen Anschluß- und Benutzungszwang ausnehmen, wenn wirtschaftlicheres Handeln bei gleichzeitiger Garantie der Umweltstandards zu erwarten ist.

12.2 Produktabfälle

Die Strategie der Rücknahme- und Rückgabepflichten von Abfällen, die mit der Verpackungsverordnung begonnen wurde und im Entwurf des RAWG vom 31. März 1993 in den §§ 22 und 23 weitergeführt wird, ist vom Prinzip her sinnvoll. Die Vertreiber oder Hersteller wissen am besten, wie die Produkte beschaffen und damit auch zu verwerten bzw. zu behandeln sind. Allerdings ist dies nur eine Frage der Organisation, es handelt sich dabei nicht um eine Vermeidungs- oder auch Verwertungsmaßnahme.

Die an sich sinnvolle Idee, daß der Hersteller sich durch die Rücknahme der von ihm hergestellten Produkte in die Verantwortung nehmen läßt, wird jedoch durch das „Freikaufen“ der Hersteller mittels Beteiligung am Dualen System konterkariert.

12.3 Siedlungsabfälle

Die Verwertung und Beseitigung von Siedlungsabfällen gehört zu den kommunalen Pflichten zur Daseinsvorsorge. Als solche sollte

sie weiterhin von öffentlichen Körperschaften übernommen werden. Diese können sich gegebenenfalls Dritter bedienen.

12.4 Sonstige Abfälle aus dem Gewerbe und aus öffentlichen Einrichtungen

Im Bereich der gewerblichen Abfälle ohne besonderes Gefährdungspotential ist eine Übernahme der Aufgaben der Verwertung und der Beseitigung durch die Wirtschaft sinnvoll.

