

Entschließungsantrag

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

zur Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
— Drucksache 12/5672, 12/7240 —

Entwurf eines Gesetzes zur Vermeidung von Rückständen, Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen

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. Das jährliche Anwachsen der Müllberge ist 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 vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung 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 Verpackungs-Verordnung 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 der Bundesregierung 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 können mit einer derart ungeordneten Verbrennung und Ablagerung verbundener Umweltbelastungen die bisherigen Probleme mit Deponien und Müllverbrennungsanlagen bei weitem übersteigen.

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 der Bundesregierung durch einen umweltpolitisch wenig wünschenswerten, mit EG-Recht in Widerspruch stehenden und darüber hinaus verwirrenden Abfallbegriff aus. Dieser wird mittels Wortspielereien auf eine Minimalaussage reduziert, gleichzeitig soll eine Deregulierung im Bereich der Verwertung erfolgen.

Bereits der derzeit bestehende Abfallbegriff ist unpraktikabel. Der Entwurf der Bundesregierung 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 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 medizinbezogene 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 ungeheueren 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/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 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 der Bundesregierung),
 - 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 ERP-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 EG-Verordnung über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einer gemeinschaftlichen Umweltmanagement- und -betriebsprüfungsregelung („Öko-Audit“) wurde 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 scheitert 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 Gütesicherung 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 soviel beschworene „nachhaltige“ Produktionsweise.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

erstens den Entwurf eines Gesetzes zur Vermeidung von Rückständen, Verwertung von Sekundärrohstoffen und Entsorgung von Abfällen zurückzunehmen,

zweitens 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 (Ratsdokument 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 auszuwirken, 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 10 Tonnen Abfälle pro Standort

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

Für Erzeuger von Abfällen, bei denen jährlich

- mehr als 5 Tonnen Sonderabfälle oder mehr als 500 Tonnen Abfälle in Summe für alle Standorte in einem Bundesland oder
- mehr als 1 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 Vertreter oder den Hersteller übernimmt der Vertreter 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 zu Sonderabschreibungen sowie von Zulagen zu Investitionen sind dergestalt zu ändern, daß Maßnahmen zur Abfallvermeidung anstelle von Beseitigungsanlagen begünstigt werden.

Der Grundsatz der Abfallvermeidung ist bei Investitionshilfe-Programmen zu verankern. Zu nennen ist hier

- das Darlehensprogramm der Europäischen Investitionsbank, Luxemburg,
- die Beteiligungsfinanzierung der Deutschen Wagnisfinanzierungsgesellschaft, Frankfurt,
- 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 geringst möglichen 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 geringst möglichen 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 dahingehend 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 15 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. Beendigung der Ausnahmen für die Gewinnung von Bodenschätzen

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

11. Organisation der Abfallwirtschaft

11.1 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 Rückgabeverpflichtungen dem Hersteller zurückgegeben werden, sowie
- Abfälle, die in betriebseigenen Verwertungs- und Behandlungsanlagen behandelt sowie in betriebseigenen Deponien abgelagert werden.

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

11.2 Produktabfälle

Zur Entlastung der beseitigungspflichtigen Körperschaften und zur Unterstützung der Strategien zur Vermeidung und umweltschonenden Verwertung von Abfällen ist festzulegen, daß Vertrieber 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 Vertrieber 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 Vertriebern und Herstellern liegt.

11.3 Siedlungsabfälle

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

11.4 *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 13. April 1994

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

