Zeitschrift: Wechselwirkung : Technik Naturwissenschaft Gesellschaft
Herausgeber: Wechselwirkung
Band: 8 (1986)
Heft: 31

Artikel: Was du heute kannst besorgen... : zum neuen Abfallgesetz
Autor: Reiser, Bernhard
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-653110

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 19.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Was du heute kannst entsorgen...

Zum neuen Abfallgesetz

Im Sommer 1986 wurde das »Gesetz zur Vermeidung und Entsorgung von Abfällen« novelliert. Ursprüngliche Intention der Neufassung war eine offensive Strategie zur Vermeidung von Abfällen, um die ständig anwachsenden Müllawine aufzuhalten. Was daraus geworden ist, welche Kompromisse zugunsten von Verpackungsherstellern und Einzelhandel eingegangen wurden, untersucht Bernhard Reiser, Mitarbeiter des Berliner Institut für ökologisches Recycling.
Fraglich bleibt, ob das neue Gesetz tatsächlich als wirkungsvolles Instrument zur Abfallvermeidung eingesetzt werden kann.

von Bernhard Reiser

Nach der Eiszeit nun die Müllzeit? Scheinbar unaufhaltsam bahnt sich die vielzitierte »Müllawine« weiter ihren Weg durch die Industriegesellschaft und wie ein urzeitlicher Gletscher türmt sich das Müllgebirge zu gewaltigen Massiven auf.

Die durch einen rapiden Preisverfall bei Altrohstoffen ausgelöste Strukturkrise auf dem Recyclingmarkt und die nach langwieriger Diskussion endlich erfolgte Novellierung des alten Abfallgesetzes (AbfG) durch den Bundestag brachte das Thema wieder in die Schlagzeilen.

Der äußere kosmetische Anstrich des neuen Abfallgesetzes – jetzt »Gesetz zur Vermeidung und Entsorgung von Abfällen« – kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß von den publikumswirksam groß angekündigten Absichtserklärungen *(»Innenminister Zimmermann will die Wirtschaft zur Pfandflasche zwingen«)* am Ende kaum etwas übergeblieben ist.

Veränderte Problemstellungen sowie neue Entwicklungen und Tendenzen im Abfallbereich wurden durch das alte Abfallbeseitigungsgesetz nicht mehr ausreichend erfaßt und hatten bei Ländern, Kommunen, Politikern und Fachleuten Handlungsdefizite und Kompetenzfragen aufgeworfen. Der Gesetzgeber hinkte der akutellen Entwicklung über Jahre nach. Seit langem wurden daher immer eindringlicher neue einheitliche Richtlinien und Handlungsvorgaben des Bundes gefordert.

Im bisherigen Abfallbeseitigungsgesetz von 1982 wurden in erster Linie die Abfallbeseitigung im engeren Sinne (Deponierung, Müllverbrennung, Transport ect.), geregelt. Wenig berücksichtigt wurden dabei Gesichtspunkte der Abfallvermeidung und der Abfallverwertung (Recycling).

Mit dem neuen Gesetzentwurfes sollte daher die Verwertung von Reststoffen durch gesetzliche Verordnungen und Regelungen gefördert und den höheren Sicherheitsanforderungen bei der Beseitigung von Sonderabfällen durch neue, strenge Sicherheitsmaßstäbe Rechnung getragen werden. Auch sollten die bisherigen praktischen Erfahrungen bei der Überwachung der Abfallbeseitigung in das Gesetz einfließen.

Einen zentralen Stellenwert in der fachlichen und öffentlichen Auseinandersetzung nahm hierbei der § 14 des AbfG ein, der den Vermeidungsaspekt von Abfällen zum Inhalt hat. Allgemein wurde eine Verschärfung des § 14 gefordert. In seiner bisher geltenden Fassung ging der § 14 nicht auf die Ziele der Umweltvorsorge ein: Staatliche Eingriffe waren bisher nur zulässig, wenn Abfälle durch Verpackungen und Behältnisse *»einen zu hohen Aufwand«* bei der Abfallbeseitigung erfordern. Dadurch erwies sich der § 14 als

»Gummi-Paragraph«, denn diese Voraussetzungen wurden erst dann als erfüllt angesehen, wenn Mehrwegverpackungen ganz oder in erheblichem Umfang durch Einwegbehältnisse ersetzt sind. Dann wäre es allerdings für ein Eingreifen des Gesetzgebers bereits zu spät. Denn um das Mehrwegsystem zu erhalten, insbesondere für Bier und kohlensäurehaltige Getränke, muß der Erlaß einer Verordnung bereits möglich sein, wenn sich bei Herstellern von Verpackungen, Abfüllern und beim Handel eine deutliche Entwicklung in Richtung einer weiteren Zunahme an Einwegverpakkungen abzeichnet.

Das im § 14 verankerte Prinzip der *»freiwilligen Vereinbarungen«* zwischen Staat und Wirtschaft hatte völlig versagt (»Verpackungsflut«) und von der – theoretisch möglichen – Handhabe eines Verbots wurde bisher abgesehen.

Angesichts der bisherigen Wirkungslosigkeit des alten § 14 und des rapide angestiegenen Hausmüllaufkommens sollte es den Verursachern der Einwegschwemme daher mit neuen und empfindlichen Maßnahmen »an den Kragen gehen«. Der zuständige Innenminister Zimmermann war durch seine Fachressorts bestens informiert und vor allem das ihm zugeordnete Umweltbundesamt lieferte ihm unermüdlich neue Argumentationshilfen. Volle Unterstützung fand der Innenminister sogar in den gegnerischen politischen Lagern der SPD und der Grünen.

Die größte Aufmerksamkeit fand im ursprünglichen Gesetzentwurf des § 14 der Abstatz 5. Hier war vorgesehen, daß Ladenketten, die nur Einwegverpackungen und -behältnisse anbieten, per Verordnung gezwungen werden konnten, eine bestimmte Anzahl von Mehrwegerzeugnissen anzubieten und vorrätig zu haben. Diese Ermächtigung zur Vorschrift eines »alternativen Angebots« – auch »Lex Aldi« genannt – wurde von der Bundesregierung anfangs akzeptiert. Der Möglichkeit einer Verpackungsabgabe oder einer Verpackungssteuer erteilte sie jedoch eine Absage mit der Begründung »steuerpolitischer, finanzverfassungsrechtlicher und steuersystematischer Schwierigkeiten«. Nach der Vorlage des Gesetzentwurfs im gemeinsamen Wirtschaftsausschuß von CDU/CSU und FDP wurde auch die »Lex Aldi« gekippt.

Im neuen Abfallgesetz werden der Vermeidung und Verwertung von Abfällen durch Priorität vor allen anderen Arten der Entsorgung eingeräumt (»Vermeidungs- und Verwertungsgebot« § 1a). Die Industrie ist angehalten, durch den Einsatz reststoffarmer Verfahren oder durch Verwertung von Reststoffen Abfälle zu vermeiden.

Desweiteren sind Abfälle *»... so einzusammeln, zu befördern, zu behandeln und zu lagern, daß die Möglichkeiten zur Abfallverwertung genutzt werden können«* (§ 3, Abs.2). Dieses Verwertungsgebot richtet sich insbesondere auch – und das ist neu – an die kommunalen, öffentlich-rechtlichen Stadtreinigungsunternehmen, die nun verstärkt auf den Recyclingmarkt drängen werden, und der bisher überwiegend von den privaten Verwertungsbetrieben abgedeckt wurde.

Dieses Verwertungsgebot wird jedoch durch die Floskel *»nicht um jeden Preis«* wieder eingeschränkt. Das bedeutet, daß Verwertung nur dann Vorrang vor der Entsorgung hat, wenn diese technisch möglich ist und entstehende Mehrkosten im Vergleich zur Entsorgung nicht unzumutbar sind und wenn ein Markt für die gewonnenen Stoffe oder Energie vorhanden ist.

Die neuen Instrumente zur Abfallvermeidung werden in § 14 geregelt. Der Anwendungsbereich des Paragraphen wurde hierbei über seinen bisherigen Bereich der Verpackungen und Behältnisse hinaus auf andere akute Probleme der Abfallbeseitigung ausgedehnt.

So dient die »Kennzeichnungspflicht« dazu, schadstoffhaltige Abfälle aus Haushaltungen einer besseren getrennten Erfassung zuzuführen (§ 14, Nr.1). Betroffen sind hier z.B. Reinigungsmittel, Fotochemikalien, Farb- und Anstrichmittel, Batterien usw. Hierdurch sollen schädliche Umwelteinwirkungen beim Verbrennen und Deponieren vermieden werden. Allerdings gilt diese Regelung nur für Erzeugnisse mit hohem Schadstoffgehalt, wobei deren besondere Abfallentsorgung sichergestellt werden soll.

Die »Rücknahme- und Pfandpflicht« (§ 14, Abs.1, Nr.3) betrifft die Vertreiber von bestimmten Einwegprodukten. So **können** sie zur Rücknahme verpflichtet werden, wenn es außer der herkömmlichen Abfallentsorgung kein spezifisches System der Rückführung für schadstoffhaltige Verpackungen und Behältnisse gibt. Diese Bestimmung könnte z.B. auch auf die Hersteller und Vertreiber von Batterien angewendet werden. Eingesetzt sollen diese Bestimmungen jedoch erst, wenn »freiwillige Vereinbarungen« mit der Industrie nach einer gewissen Zeit gescheitert sind.

Recycling: Ein Ausweg?

Die vom Gesetz vorgegebenen Gebote zum Vermeiden und Verwerten (Recycling) von Abfällen bedürfen einer Einordnung in die gegenwärtigen Entwicklungen auf dem Abfallsektor. Insbesondere beim Recycling gibt es neue Erkenntnisse und Tendenzen. Für Aufsehen sorgten Maßnahmen der privaten Recyclingunternehmen im Sommer 1986 in Berlin. Dort teilen sich seit Jahren die Berliner Stadtreinigung und private Recyclingfirmen im »Berliner Modell« die Entsorgung der getrennt gesammelten Altrohstoffe Glas und Papier.

Infolge eines rapiden Preisverfalls auf dem Altrohstoffmarkt haben nun die privaten Firmen in Berlin, aber auch im Bundesgebiet, damit begonnen, die unrentabel gewordenen Sammelcontainer gleich straßenweise abzuziehen oder zu reduzieren. Der laute Protest der Bevölkerung, die sich nach langer Aufklärungsarbeit gerade daran gewöhnt hatte, anfallendes Altpapier und Glas in den flächendeckend aufgetellten Containern zu werfen, ließ nicht auf sich warten. Die Altstoffhändler waschen ihre Hände in Unschuld. Sprach man bis vor kurzem noch vom »Kampf an der Mülltonne«, wo private Firmen, kommunale Unternehmen, Papiermühlen und Verbrennungsanlagen miteinander um Kapazitäten und Marktanteile konkurrierten, ist jetzt davon nur noch wenig zu spüren. Der Markt ist im Augenblick durch ein Überangebot völlig überfrachtet. Als Ausweg versuchten die deutschen Altpapiersammler im vergangenen Jahr, große Mengen zu exportieren. So gingen bei einem Aufkommen von 4,35 Mio t Altpapier 920 000 t in andere Länder. Das waren 20% mehr als im Jahr davor und die Importe sanken im gleichen Zeitraum um 7% auf 570 000 Tonnen. Gleichzeitig sind die Preise enorm gefallen. Wurden 1985 für mittlere Altpapierqualitäten noch rund 120 DM für die Tonne bezahlt, so liegt der Preis pro Tonne zur Zeit bei 20 DM. Für mindere Qualitäten werden gar nur noch 5 DM pro Tonne erzielt, falls sie überhaupt noch abgesetzt werden können. Eine ähnliche Entwicklung ist auf dem Altglasmarkt zu beobachten. Als weitere Begründung für den Abzug von Sammelstellen legen die Altstoffhändler Rechnungen vor, wonach sie beim Altpapier bereits bis zu 60 DM/t und beim Altglas bis zu 20 DM/t zuschießen müßten.

Sie machen auch die wachsende Bereitschaft umweltbewußter Verbaucher, Hausmüll getrennt zu sammeln, dafür verantwortlich, daß die Altpapier- und Altglaslager europaweit überfüllt sind. Dr. Orlich vom Umweltbundesamt, Experte für Abfallvermeidung und -verwertung sieht dagegen ganz andere Gründe. Für ihn ist das Ganze eine von den privaten Unternehmen künstlich herbeigeführte absichtliche Verknappung, um die Preise wieder anzuheben.

Sortieren von Altglas Fotos: Jürgen Schulz

Eine weitere Erklärung für die derzeitige Situation bietet Norbert Kopytziok vom Berliner Institut für ökologisches Recycling (IföR). Seiner Meinung nach sei es die Hohlglas- und Papierindustrie, die für den Preissturz bei Altrohstoffen verantwortlich zu machen sei. Bisher habe dieser Industriezweig das Recycling unterstützt und propagiert, um ein Argument in der Diskussion um die Einwegproduktion in der Hand zu haben. Außerdem sollten dadurch strengere Auflagen durch den Gesetzgeber verhindert werden. Aufgrund der neuen Gesetzgebung und gefallener Energiepreise bestehe nun für die Industrie keine Veranlassung mehr, überhöhte Preise für Altrohstoffe zu bezahlen. Sie kann daher zu ihrem Vorteil auf die Konkurrenzsituation zwischen privaten und öffentlichen Sammlern einwirken.

So sieht der Verbraucher seinen mühsam gesammelten Rohstoff wieder dort landen, wo er eigentlich nicht hinkommen sollte: in den Öfen der Müllverbrennungsanlagen.

Vor Jahren von Ökologen und Fachleuten noch als Lösung des Müllproblems propagiert, wird das Recycling zunehmend hinterfragt. Unabhängig von der ökonomischen Strukturkrise zeigte sich ein entscheidender Schwachpunkt: Als Bestandteil klassischer Nachsorgestrategie erwies sich das Recycling nicht in der Lage, zusätzliches Abfallaufkommen zu verhindern, und kann dieses unter Umtänden sogar fördern. Daß sich mit dem »Umweltargument Recycling« Umsatzsteigerungen bewerkstelligen lassen, ist nicht mehr von der Hand zu weisen. Das Beispiel Aluminiumdose ist hierfür in vielen westlichen Ländern (z.B. USA, Schweden, Österreich) ein Beleg für diese Tendenz (siehe WW Nr. 24). Aber auch in der Bundesrepublik ist trotz – oder gerade wegen – Recycling der Anteil an Einwegflaschen am Verpackungsaufkommen kontinuierlich gestiegen. Recycling als Alibi für eine Mehrproduktion? Das Problem der in der Abfallpolitik betriebenen Nachsorgestrategie ist, daß dadurch nicht die Ursachen der Schadstoff- und Müllproduktion angegangen werden, sondern nur eine kurzfistige Schadensbegrenzung stattfindet.

Dies ist auch der Grund, weshalb das Berliner IföR-Institut seit Jahren bereits verhement eine entschiedene Anwendung von Abfallvermeidungsmaßnahmen seitens der Politik und der Wirtschaft fordert. Denn, so die Argumentation, als Prinzip der Vorsorge greifen Abfallvermeidungsmaßnahmen bereits bei der Planungsphase einer Produktion sowie bei allen ihr folgenden einzelnen Produktions- und Vermarktungsprozesse.

Wirksame Abfallvermeidungsinstrumente sind daher die logische und konsequente Antwort auf die derzeitige Müllproblematik.

Konsequenzen der neuen Gesetzgebung

Trotz der verbalen Bekenntnisse zur Abfallvermeidung und -wiederverwertung im neuen Gesetz ist die Industrie im Kampf um den § 14 als klare Siegerin hervorgegangen. Denn, um die dort erwähnten Maßnahmen per Verordnung durchzusetzen, bedarf es eines langen zeitraubenden Verfahrensweges, bis die eingeräumten »freiwilligen Vereinbarungen« als gescheitert erklärt werden. Bis dahin kann es nach aller Wahrscheinlichkeit für erfolgreiche Maßnahmen gegen die Einwegschwemme bereits zu spät sein. Ein offenkundiger Fehler ist auch die abfallbegriffliche Zuordnung der energetischen Verwertung des Mülls unter die Bezeichnung »Wiederverwertung«. Damit ist die Müllverbrennung dem Recycling gleichgestellt. Dies bedeutet einen Rückschritt in die Phase der umweltschädigenden »Müllverbrennungseuphorie« der frühen 70er Jahre. Überhaupt besteht trotz des neuen Gesetzes immer noch ein großer Regelungsbedarf auf dem Abfallsektor. So wurden beim Giftmüll weder die geforderte Sondermüllsteuer, noch eine Chlorsteuer eingeführt. Auf der Verliererstraße befinden sich vor allem auch die mittelständischen Unternehmen der Getränkewirtschaft, die ihre Produkte noch in Mehrwegflaschen anbieten.

Auf Maßnahmen wie »Verpackungssteuer« und »Verpackungsabgabe« – zwei durchaus angebrachte Schritte – wurde von vornherein verzichtet. Auch auf konkrete »Verordnungen« bezüglich einer Bevorratung und eines bestimmten Angebots von Mehrwegerzeugnissen (»Lex Aldi«) bei Ladenketten mit ausschließlichem Einwegangebot wird im Gesetz nicht eingegangen.

Es ist somit zu befürchten, daß durch das unzureichende Gesetzeswerk der Niedergang des bedrohten Mehrwegsystems eingeleitet wird. Es ist zu erwarten, daß die expansiv orientierte Einweglobby dem Mehrwegsystem weitere Marktanteile abgewinnen wird. Dies hätte zur Folge, daß das Mehrwegsystem unrentabel und letztendlich zusammenbrechen würde. Ein einmal zusammengebrochenes Mehrwegsystem ist – das zeigen Erfahrungen aus anderen Ländern – nicht mehr aufzubauen und durch die einmal geschaffenen Sachzwänge würden auf die Umwelt neue zusätzliche Belastungen zukommen.

Die im Abfallgesetz angeführten Instrumente, mit denen der Müllvermeidung Priorität verschafft werden soll, sind nicht konsequent genug und daher völlig unzureichend, um eine wirklich effektive Veränderung der Situation herbeizuführen. Der Abfallvermeidung ist nicht der ihr in der Müllproblematik zustehende Stellenwert beigemessen worden. Eine vertane Chance, die schnellstens korrigiert werden müßte! ♦

Literatur

Alternativen zum Müll
Institut für ökologisches Recycling
Kurfürstenstraße 14,
1000 Berlin 30
Ringbuch, 180 S., DM 12,– + DM 3,– für Versand.