

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

**Politisch-administrative Voraussetzungen für
rohstoff- und umweltschonendes Verbraucherverhalten (1983)**

Edda Müller

Berlin, d. 07.04.1983

Tel.: 243

Politisch-administrative Voraussetzungen für rohstoff- und umwelt-
schonendes Verbraucherverhalten

*(Vortrag guleffig Sommer über Recycling
am 8.-16.4.1983 in Gyl. Masch
Luccum)*

1. Abfallwirtschaft - Handlungsfeld für umweltbewußte Verbraucher

Wie kein anderer Umweltbereich ist der Abfallbereich geeignet, Umweltprobleme anschaulich und erfassbar zu machen, Umweltengagement in aktives Handeln umzusetzen und Umweltbewußtsein "einzuüben".

Berge von Wohlstandsmüll, überquellende Mülltonnen, Getränkedosen, Milchtüten und Plastikbecker sind handfeste Zeichen für die Bedrohung der Umwelt durch die Industriegesellschaft. Auch wenn es andere mindestens ebenso gravierende Umweltprobleme gibt - etwa die Verunreinigung der Luft mit Schadstoffen - steht der Begriff "Wegwerfgesellschaft" als Synonym für gesellschaftliche Werthaltungen und Verhaltensweisen, die keine Rücksicht nehmen auf die Endlichkeit der Rohstoffe und die Störanfälligkeit der natürlichen Umwelt.

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß der Appell zu tätigem Umweltbewußtsein, die Aufforderung "Umweltschutz-Mitmachen" in erster Linie im Abfallbereich Resonanz gefunden hat.

Glas-Container im Straßenbild der meisten Gemeinden, Abfallsammelaktionen von Schulklassen und Vereinen in Wald und Flur, Initiativen zur getrennten Sammlung wertvoller Rohstoffe wie Aluminium und schädlicher Inhaltsstoffe von Produkten wie Quecksilber in Batterien sind Zeugen eines Umdenkungsprozesses und zunehmenden Umweltbewußtseins in weiten Teilen der Bevölkerung.

Der Abfallbereich ist ein besonders gutes Feld zum "Einüben" von Umweltbewußtsein. Ein Beitrag zur Verringerung der Umweltbelastungen durch Abfälle setzt beim Verbraucher ein hohes Maß an Gemeinsinn und Altruismus voraus. Während andere Umweltprobleme, z.B. die Schadstoffbelastung von Lebensmitteln, das Eigeninteresse des Verbrauchers an seiner Gesundheit berühren, bringt dem Verbraucher die Benutzung von Einwegflaschen oder Plastiktüten keine unmittelbaren Nachteile, sondern dient vielmehr seiner Bequemlichkeit. Er braucht deshalb eine besondere Motivation, um darauf zu verzichten.

2. Möglichkeiten und Grenzen rohstoff- und umweltschonenden Verbraucher- verhaltens

Die Möglichkeiten des einzelnen Verbrauchers, einen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten, sind bei den abfallwirtschaftlichen Zielen der Verbesserung der Abfallbeseitigung, der Abfallverwertung und der Abfallvermeidung unterschiedlich. Auch vorbildliches umweltbewußtes Verbraucherverhalten reicht in vielen Fällen nicht aus, wenn Umweltpolitik, Verwaltungen, Produzenten und Handel nicht die Voraussetzungen schaffen, in denen umweltbewußtes Handeln erst möglich wird.

2.1 Abfallbeseitigung

Die Umweltpolitik war im Bereich der Abfallbeseitigung besonders erfolgreich:

- 1970 gab es ca. 50.000 "wilde" Müllkippen, 1981 wurde der Müll auf 531 geordneten Zentraldeponien beseitigt.
- 10 Sonderabfallbehandlungs- und Beseitigungsanlagen im Jahre 1970 standen 1980 ca. 100 solcher Anlagen gegenüber.
- Die Zahl der Abfallverbrennungsanlagen für kommunale Abfälle stieg von 24 im Jahre 1970 auf 44 im Jahr 1980 an.

Maßgeblich für diese Erfolge waren sicherlich in erster Linie der Ausbau der entsprechenden Infrastruktur, die Einführung einer Abfallbeseitigungspflicht und die Verpflichtung zum Nachweis des Verbleibens von Abfällen durch das Abfallbeseitigungsgesetz und seine Verordnungen. Auf das Verschwinden der "wildern" Müllkippen hat sich möglicherweise die Einführung der kostenlosen Sperrmüllabfuhr in den Gemeinden stärker ausgewirkt als der Appell an den Ordnungssinn der Bürger. Das Aufstellen von Mülleimern in Parks und Ausflugsgebieten war wahrscheinlich wirkungsvoller als die Androhung von Bußgeldern für das achtlose Wegwerfen von Abfällen.

Dennoch haben sicherlich Aufklärungsaktionen, wie sie zum Beispiel durch die Aktion "Saubere Landschaft" betrieben wurden, das Problembewußtsein der Bürger geweckt. Besonders wirksam waren entsprechende Kampagnen im Bereich der Umwelterziehung in den Kindergärten und Schulen. Der erste Schritt zum Umweltbewußtsein ist getan, wenn ein Kind gelernt hat, daß es selbst kleinere Abfälle nicht achtlos wegwerfen sollte. Noch wichtiger

Im Bereich der Altpapierverwertung läßt sich die Bedeutung des "Wirtschaftlichkeitsarguments" zeigen. Obwohl sehr viele Verbraucher bereit wären, Zeitungspapier, Pappe und Verpackungsmaterial der Verwertung zuzuführen, fehlen hierfür zumeist die bequem erreichbaren Sammelcontainer. Sammelaktionen von karitativen Einrichtungen oder Umweltinitiativen gibt es nur sporadisch, so daß der Verbraucher sich hierauf nicht einstellen kann. Die Gründe für die mangelnde Infrastruktur im Bereich der Altpapierverwertung liegen vor allem im hohen Sättigungsgrad bei den Altpapier verarbeitenden Betrieben. Um die Verwertungsquote im Bereich des Altpapiers zu erhöhen, versucht die Umweltpolitik daher, zum einen die Absatzmöglichkeiten für Altpapier etwa durch die Verarbeitung von Altpapier bei der Spanplatten- und Pflanzencontainerherstellung zu verbreitern und zum anderen die Qualität des Altpapiers als Rohstoff zu erhöhen, z.B. durch die Förderung leichter entfernbare Druckfarben und leicht löslicher Klebstoffe.

Auch Weißblechverwertung und Kunststoffverwertung sind Beispiele für Recyclingfolge, die trotz vereinzelter privater Sammelinitiativen ohne die Bereitstellung von Technologien und Anlagen zur getrennten Sammlung und zur Verwertung relativ geringe Bedeutung erlangt hätten. Sie zeigen außerdem, daß die Trennung von Wertstoffen im Hausmüll beim einzelnen Haushalt nicht beliebig ausgedehnt werden kann. Die Grenzen werden zum einen durch die Vermischung von Wertstoffen mit anderen Stoffen und zum anderen durch die nicht beliebig vermehrbare Zahl von Containern gesetzt.

Die Beispiele der Altölverwertung und der Einsammlung von Quecksilberoxidbatterien bezeichnen eine Gruppe von Abfällen, deren getrennte Erfassung notwendig ist, damit gefährliche Inhaltsstoffe nicht in die Umwelt gelangen. Beim Altöl hat sich der Gesetzgeber nicht auf die Einsicht des einzelnen Verbrauchers verlassen, sondern hat mit dem Altölgesetz die Pflicht zur ordentlichen Beseitigung des Altöls - mit entsprechender Bußgeldandrohung im Falle des Zuwiderhandelns - geschaffen. Er hat darüber hinaus durch die Einrichtung eines "Rückstellungsfonds", der sich aus Ausgleichsabgaben der Mineralölwirtschaft speist, die Möglichkeit eröffnet, Betreiber von Altölbeseitigungs- und Verwertungseinrichtungen finanziell zu unterstützen.

Bei der Verwertung von Quecksilberoxidbatterien bedurfte es zunächst einer Branchenvereinbarung des Bundesministers des Innern mit der einschlägigen Industrie und dem Handel, um dem Verbraucher die Möglichkeit zur Rückgabe

verbraucher Batterien zu bieten. Dabei kam diese freiwillige Vereinbarung auch deshalb zustande, weil steigende Quecksilberpreise die Verwertung der verbrauchten Batterien wirtschaftlich lohnend erscheinen ließen. Bis heute hat sich die Batterien herstellende Industrie nicht bereit gefunden, die Rücknahmeverpflichtung auch auf andere Batterietypen - etwa die Alkali-Mangan- und Blei-, Nickel-Cadmium-Batterien auszudehnen. Offensichtlich lohnt sich die Rückgewinnung der hier enthaltenen Rohstoffe wirtschaftlich noch nicht.

Die Grenzen umweltbewußten Verbraucherverhaltens zeigen sich nicht nur bei den Batterien, sondern auch bei anderen gefährlichen Haushaltsabfällen. Der umweltbewußte Verbraucher, der unverbrauchte Arzneimittel nicht in die Mülltonne oder die Toilette werfen will, der Skrupel hat Farbreste, Abbeizer, Lösemittel und andere Haushaltschemikalien ins Abwasser zu schütten, erhält zur Zeit nur in wenigen Gemeinden die Möglichkeit, Umweltbewußtsein leicht zu praktizieren. In den meisten Gemeinden müßte er diese Abfälle noch zu Sonderabfallbeseitigungsanlagen bringen. Wegen der kleinen Mengen gefährlicher Haushaltsabfälle und des umständlichen Ablieferungswegs, wird von dieser Möglichkeit verständlicherweise nur selten Gebrauch gemacht.

Neben dem Angebot bequem erreichbarer Sammelstellen für gefährliche Haushaltsabfälle im kommunalen Bereich hat deshalb die Vermeidung gefährlicher Stoffe an der Quelle in der Umweltpolitik oberste Priorität. Gefördert werden Produkte, die bestimmte gefährliche Inhaltsstoffe gar nicht enthalten. Ein Beispiel hierfür sind die Zink-Luft-Batterien als Alternative zur Quecksilberoxidbatterie. Über gesetzliche Bestimmungen wie z.B. das Waschmittelgesetz hinaus versucht die Umweltpolitik, dieses Ziel durch die Vergabe des Umweltzeichens an umweltfreundliche Produkte, z.B. schadstoffarme Lacke oder blei- und chromatarne Korrosionsschutzfarben zu erreichen.

Unabhängig von dem Angebot umweltverträglicher Produkte und der vorhandenen Beseitigungs- und Verwertungsinfrastruktur kann der Verbraucher jedoch einiges tun, um die Belastung durch Haushaltschemikalien zu verringern. Dabei geht es vor allem darum, den zum Teil unnötig hohen Verbrauch von Haushaltschemikalien etwa zum Fensterputzen oder Abflußreinigen einzuschränken und andere Chemikalien, z.B. Waschmittel, sparsamer zu dosieren. Verbraucherzentralen und Umweltverbände haben in den letzten Jahren auf diesem Gebiet wertvolle Aufklärungsarbeit geleistet.

Die Verwertung von Rückständen aus Müllverbrennungsanlagen stehen schließlich für den Bereich industrieller Abfälle, auf den der einzelne Verbraucher praktisch keinen Einfluß hat. Industrielle Abfälle und Sonderabfälle, wie z.B. Abfälle aus der Lackindustrie, polichlorierte Biphenyle aus Transformatoren und Kondensatoren, der Abraum aus dem Kohleabbau sowie die Beseitigung von Baggerschlämmen und schadstoffreichen Fluß- und Hafensedimenten sind jedoch zur Zeit gravierende Probleme der Abfallwirtschaft. Hinzu kommen die mit der Verklappung gefährlicher Industrieabfälle auf Hoher See verbundenen ökologischen Probleme.

Um im Bereich der Rückstandsverwertung voranzukommen, bedarf es veränderter technologischer Prozesse und Vermeidungsstrategien, die bereits beim Produzenten ansetzen. Bei der Konzipierung z.B. von Rauchgasentschwefelungsanlagen muß die Verwertbarkeit der Rückstände bereits mitgeplant und berücksichtigt werden. Wo eine solche integrierte Betrachtung beim Hersteller nicht aus wirtschaftlichen Gründen sich von selbst anbietet, wird das Ziel wahrscheinlich nur durch gesetzlichen Druck zu erreichen sein. Die Aufnahme eines Verwertungsgebots in das Abfallbeseitigungsgesetz wird deshalb seit längerem diskutiert.

2.3 Abfallvermeidung

Die Umweltpolitik hatte sich im Abfallwirtschaftsprogramm '75 das Ziel einer Verminderung der Abfallmengen gesetzt. Dieses Ziel wurde nicht erreicht:

- Die Mengen an Hausmüll und hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen wuchsen von 16,17 Mio t 1971 auf 32,4 Mio t im Jahr 1980 an.
- Die Sonderabfälle erhöhten sich von ca. 2 Mio t 1971 auf ca. 5 Mio t 1977.

Ein besonders drastisches Beispiel für die Ohnmacht des umweltbewußten Verbrauchers ist der Bereich Verpackung. Die unverändert steigenden Mengen an Hausmüll - dessen größter Teil aus Verpackung besteht - zeigen, daß der Einfluß des Verbrauchers auf die Menge und die Art des Abfalls verhältnismäßig gering ist. Trotz Versprechungen der Verpackungsindustrie und intensiver Werbung für die Mehrwegflasche, ist der Anteil der Einwegverpackung weiter angestiegen. Hierzu trägt sicherlich mit bei, daß viele Verbraucher ihr Umweltgewissen damit beruhigen, daß sie die Einwegflaschen zu den Recyclingbehältern bringen. Der Kauf von Getränken in Mehrwegflaschen wird entweder aus Bequemlichkeit abgelehnt oder Produzenten und Handel lassen dem Verbraucher keine andere Wahl, als Einwegverpackungen zu kaufen.

KOPIE UBA
KOPIE UBA
KOPIE UBA
KOPIE UBA
KOPIE UBA
KOPIE UBA
KOPIE UBA

Typisches Beispiel hierfür ist die Milchverpackung. Bisher hat sich - wie der Milch-Mehrwegversuch des Bundesministers des Innern zeigte - die beim Verbraucher durchaus beliebte Mehrwegflasche für Milch im Handel nicht durchsetzen können. Neben der Abneigung der Händler gegenüber dem Leergut, hat hierzu auch die Infrastruktur in den Molkereien beigetragen. In den 50er und 60er Jahren wurden die Flaschenabfüllanlagen verschrottet. Die Rückkehr zu diesen Systemen würde erhebliche Investitionen erfordern, die nicht ohne Zwang getätigt werden. Aussichtsreicher scheint hier die Einführung eines völlig neuen Systems zu sein. So erfreut sich seit über einem Jahr die "elektronische Kuh", an der Milch vom Verbraucher direkt im Laden gezapft werden kann, großer Beliebtheit.

Insgesamt steht der Bereich der Abfallvermeidung jedoch als Beispiel dafür, daß umweltbewußtes Verbraucherverhalten nur möglich ist, wenn Produzenten und Handel dem Verbraucher eine Wahlmöglichkeit bieten. Die Umweltpolitik versucht daher, in Verhandlungen mit der Verpackungsindustrie und den großen Handlungsketten auf eine Reduzierung der Verpackungsabfälle im Hausmüll hinzuwirken. Falls eine freiwillige Selbstbeschränkung nicht erreichbar sein sollte, wird an eine gesetzliche Verpackungssteuer gedacht, die das Produzieren und Verkaufen von Einwegverpackungen verteuern würde.

3. Der Auftrag der Umweltpolitik

Die Umweltaufklärung staatlicher und privater Stellen hat es in den letzten zehn Jahren erreicht, daß Bürger zunehmend bereit sind, einen eigenen Beitrag zum Umweltschutz zu leisten. Wenn sich das geweckte Umweltbewußtsein nicht als Zauberlehrlingseffekt gegen die Umweltpolitik selbst wenden soll, muß der Umweltschutz weiterhin die politisch-administrativen Voraussetzungen verbessern, in denen umweltbewußtes Verbraucherverhalten erst möglich wird.

An erster Stelle muß dabei die konsequente Durchsetzung des Vermeidungsprinzips stehen, d.h. die Entwicklung von Produkten und Verfahren, bei denen gefährliche Abfälle gar nicht erst entstehen oder vor ihrer Entsorgung durch Verwertung unschädlich gemacht werden. Instrumente der Umweltpolitik zur Erreichung dieses Ziels sind gesetzliche Auflagen zur Produktbeschaffenheit, ein gesetzliches Verwertungsgebot, marktwirtschaftliche Anreize wie die Auszeichnung umweltfreundlicher Produkte mit dem Umweltzeichen, steuerliche Anreize sowie die Förderung von Forschung und Entwicklung.

Notwendig ist darüber hinaus die Durchsetzung des Verursacherprinzips auch im Bereich der Verpackungsabfälle. Die Kosten der Deponierung, Verbrennung oder anderweitigen Entsorgung von Verpackungsabfällen dürfen nicht mehr länger nur dem Verbraucher angelastet werden. Durch die Einführung finanzieller Sanktionen, etwa im Wege einer gesetzlichen Verpackungssteuer, die Verpflichtung des Handels und der Produzenten zur Rücknahme von Verpackungen, muß beim Hersteller das Interesse an einer Minimierung der Verpackungsabfälle geweckt werden. Freiwillige Branchenvereinbarungen sind hierzu nützlich, sie sind jedoch wahrscheinlich nur in den Bereichen erfolgreich, in denen ein wirtschaftliches Eigeninteresse der Branche an ihrer Einhaltung besteht.

Aufgerufen sind schließlich die kommunalen Körperschaften sowie private Entsorgungs- und Verwerterbetriebe zum einen, Anlagen und Technologien einzusetzen, die eine unschädliche Beseitigung von Abfällen sowie eine optimale Nutzung von Wertstoffen ermöglichen. Sie müssen zum anderen durch Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur dafür sorgen, daß Verbraucher sich im Bereich ihrer Möglichkeiten rohstoff- und umweltschonend verhalten können.

Umweltbewußtes Verbraucherverhalten allein reicht im Abfallbereich nicht aus, um die abfallwirtschaftlichen Aufgaben zu lösen. Es ist jedoch eine notwendige Voraussetzung, damit gesetzliche Auflagen ohne übermäßigen und letztlich undurchführbaren Kontrollaufwand eingehalten werden, marktwirtschaftliche Anreize im Wege der Nachfragesteuerung wirken können sowie Einrichtungen zum Recycling und zur schadlosen Beseitigung ihren Zweck erfüllen.