ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Weiland, Raimund; Rentz, Henning

Article — Digitized Version

Das geplante Abfallabgabengesetz als Notbremse?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Weiland, Raimund; Rentz, Henning (1993) : Das geplante Abfallabgabengesetz als Notbremse?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 2, pp. 90-97

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136975

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Raimund Weiland, Henning Rentz

Das geplante Abfallabgabengesetz als Notbremse?

Seit langem fordern insbesondere Ökonomen die Politiker auf, im umweltpolitischen Bereich verstärkt marktkonforme Instrumente einzusetzen. Das Bundesumweltministerium plant nun für den Abfallbereich die Einführung einer Abgabenlösung. Wird die vorgesehene Kombination von Abfall- und Deponieabgaben den abfallpolitischen Erfordernissen gerecht?

Allwöchentlich wird unsere Mülltonne geleert, und damit verschwindet für uns die Vielzahl von Verpakkungen, Küchen- und sonstigen Abfällen „aus den Augen – aus dem Sinn". Zumindest war dieses bisher die Devise vieler Bürger. Wie ernst die Lage aber mittlerweile in der Abfallwirtschaft geworden ist, zeigten die Ereignisse im August letzten Jahres. Frankreich schloß die Grenzen für Müll und ließ keinen Import von Abfall aus der Bundesrepublik mehr zu.

Um die Mißstände in der Abfallwirtschaft in den Griff zu bekommen, legte das Bundesumweltministerium im September 1991 einen Entwurf zu einem Abfallabgabengesetz vor. In diesem Beitrag sollen einige Überlegungen dazu angestellt werden, inwieweit das geplante Gesetz den nun offen zutage tretenden Versäumnissen in der Abfallwirtschaft entgegenwirken kann.

Alles, was wir unserer Umwelt entnehmen, endet früher oder später als Abfall[1]. In einem geschlossenen System, wie es der Planet Erde weitestgehend darstellt, ergibt sich dies aus dem ersten Hauptsatz der Thermodynamik[2]. Nichts geht in einem solchen System verloren. Materie ändert lediglich seine Erscheinungsform, wenn beispielsweise wertvoller Rohstoff in unerwünschten Abfall transformiert wird. Aus diesem Grund wird unser Lebensraum, der Planet Erde, auch als Raumschiff bezeichnet, denn mit seiner Ausstattung müssen wir zurechtkommen: Wir erhalten in der Summe weder Ressourcen hinzu, noch nimmt uns irgend jemand unseren Abfall ab. Letzteres gilt in abgewandelter Form prinzipiell auch auf Staatenebene und hat in jüngster Vergangenheit Aufmerksamkeit erregt. Es ist im Rahmen des weltweiten Handels zwar leicht, Rohstoffe aus dem Ausland zu beziehen, jedoch wird der entstehende Abfall von einem anderen Land nur äußerst ungern aufgenommen. Wer hat schon gerne den Müll des Nachbarn im Vorgarten?

Bislang überwiegt eine lineare Produktionsweise, die als „end-of-the-pipe" klassifiziert wird[3]. Auf der einen Seite entnehmen wir unserer Erde Rohstoffe, um sie auf der anderen Seite am Ende des Produktionsprozesses als Abfall, den wir nicht weiter verwerten können, zu entsorgen. Diese überkommene Produktionsweise gilt es in eine Form des geschlossenen Kreislaufs zu überführen, wie er in vorbildlicher Weise in Naturhaushalten zu finden ist. Ziel muß es sein, die Entnahme von Ressourcen so weit wie ökonomisch sinnvoll zu reduzieren und nach Möglichkeit die aufbereiteten Abfälle als (Sekundär-) Rohstoffe zu nutzen. Gelingt es, Ressourcenentnahme auf der einen und Abfallablagerung auf der anderen Seite soweit wie ökonomisch und ökologisch sinnvoll zu unterbinden, erhält man einen Prozeß gleichgewichtiger Bewegung von Produktion, Konsum und Entsorgung; letzteres im Sinne einer Produktion mit negativen Vorzeichen.

Das folgende Schaubild beschreibt die herkömmliche Produktionsweise und wie diese in einen geschlossenen Kreislauf überführt werden könnte. Bisher werden auf der einen Seite Rohstoffe entnommen, die später als Abfall entsorgt werden müssen. Diejenigen Rohstoffe, die zum ersten Mal in den Materialfluß gelangen, werden als Primärrohstoffe bezeichnet. Nach einer Veredelung durch Zulieferer und anschließender Produktion gelangen sie

Henning Rentz, 29, Dipl.-Volkswirt, und Raimund Weiland, 30, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Genossenschaftswesen der Universität Münster. Sie beschäftigen sich schwerpunktmäßig mit Umweltökonomie.

[1] Auf diese langfristige Betrachtungsweise macht schon Solow aufmerksam. Vgl. R. M. Solow: Umweltverschmutzung und Umweltschutz aus Sicht der Ökonomen, in H. Möller, W. Schneider (Hrsg.): Umweltökonomik: Beiträge zur Theorie und Politik, Königstein 1982, S. 30-42. Siehe bes. S. 36 ff.

[2] Vgl. zur Thermodynamik im Detail K. Siedhoff: Die Bedeutung der thermodynamischen Hauptsätze für die Umwelt- und Ressourcenökonomik – Ein Überblick, in: P.-H. Burberg (Hrsg.): Strukturelle Entwicklung und Wirtschaftspolitik, Rainer Thoss zum 60. Geburtstag, Münster, S. 167-182.

[3] Vgl. unter anderem Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Abfallwirtschaft. Sondergutachten September 1990, Stuttgart 1991, S. 212; und H. Meffert, M. Kirchgeorg: Marktorientiertes Umweltmanagement, Stuttgart 1992, S. 69 ff.

zum Verbraucher, um – als letztes Ziel jeglichen Wirtschaftens – dessen Bedürfnisse zu befriedigen.

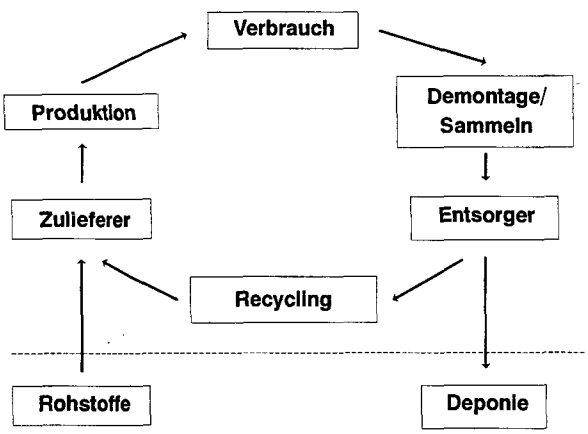
Dagegen erfolgt in einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft – symmetrisch zur Produktion – nach dem Ge- oder Verbrauch das Sammeln und die Demontage durch Entsorger. Anzustreben ist dabei ein „Kappen" des anfallenden Abfallaufkommens zugunsten eines Wiedereinführens der Stoffe in den Kreislauf. Doch der Bereich Entsorgung wurde bisher gegenüber der Produktion eher stiefmütterlich behandelt und bedarf weiterer umfassender Forschung.

Die Entsorger haben zur Zeit verschiedene Handlungsoptionen. Sie können die Stoffe auf einer Deponie entgültig lagern oder aber über den Weg des Recyclings in den Materialkreislauf zurückführen[4]. In diesem Zusammenhang spricht man von Sekundärrohstoffen, da die eingesetzten Rohstoffe schon einmal den Materialfluß passiert haben. So entsteht im Idealfall ein symmetrischer Materialfluß, der nur mit Hilfe des Recyclings in einen in sich geschlossenen Kreislauf überführt werden kann.

Die genannten Handlungsoptionen finden sich im seit Anfang der siebziger Jahre gültigen Abfallgesetz (AbfG) unter den Begriffen *Abfallverwertung* (§ 1 Absatz 2 AbfG), *Abfallbeseitigung* (§ 1 Absatz 2 AbfG) sowie zusätzlich *Abfallvermeidung* (§ 3 Absatz 2 AbfG) wieder. Auf diese drei abfallwirtschaftlichen Möglichkeiten soll im folgenden kurz eingegangen werden, um ihre Bedeutung bei der Reduzierung des Abfallaufkommens herauszustellen.

Abfallverwertung kann einerseits innerhalb eines Betriebes erfolgen (betriebliche Abfallverwertung)[5]. So kann ein Stoff, der bisher deponiert wurde, neu aufbereitet und anschließend im eigenen Produktionsprozeß wieder neu eingesetzt werden. Ist eine solche Abfallverwertung unter der Beachtung der Kosten und Nutzen innerhalb des eigenen Betriebes nicht sinnvoll, so kann der Abfall andererseits an Unternehmen verkauft werden, bei denen eine Verwertung stattfindet (überbetriebliche Abfallverwertung). Fallen beispielsweise in einem Betrieb nur geringfügige Mengen eines Abfalls an, so daß eine eigene Verwertung nicht lohnend ist, könnten andere Betriebe diese kleinen Mengen mit den in ihrem Betrieb anfallenden Abfällen zusammen verwerten. Um solche überbetrieblichen Verwertungen zu erleichtern, wurden in der Bundesrepublik Abfallbörsen eingerichtet[6].

Symmetrischer Materialfluß



Quelle: H. Bonus, H. Rentz, R. Weiland: Ökonomie und Wettbewerb im Raumschiff Erde, in: H. Birg, H. J. Schalk (Hrsg.): Regionale und sektorale Umweltpolitik, Rainer Thoss zum 60. Geburtstag, Münster 1992, S. 295-308.

Unabhängig davon, ob eine betriebliche oder überbetriebliche Abfallverwertung erfolgt, gibt es zwei Möglichkeiten, den Abfall stofflich zu behandeln (stoffliche Verwertung), wenn man nicht Altteile direkt wiederverwenden kann. Dabei handelt es sich bei der stofflichen Verwertung einmal um das Recycling, das zur Zeit den größten Bekanntheitsgrad durch das Wiederaufbereiten von Papier oder Glas erlangt hat. Diese Art der Verwertung hat den Vorteil, daß die stoffliche Struktur erhalten und damit die Entropiezunahme gering bleibt: Papier bleibt Papier[7]. Demgegenüber wird bei der thermischen Verwertung die Materie verändert. Dabei wird Abfall in Müllverbrennungsanlagen verbrannt, um die Energie beispielsweise für Wärme zu nutzen und das Volumen des Abfalls zur späteren Deponierung zu verringern. Allerdings sind dabei auch Umweltbelastungen durch Luftverschmutzungen zu berücksichtigen, mit denen bei der Verbrennung von Abfall zu rechnen ist.

Da es zum einen unmöglich ist, ein vollständiges Recycling zu erreichen, und zum anderen auch bei der Müllverbrennung Rückstände auftreten, kommt es bei beiden Varianten dazu, daß ein – wenn auch geringes – Restvolumen bestehen bleibt, das in jedem Fall als Abfall beseitigt werden muß. Aus der Tatsache, daß ein vollständiges Recycling langfristig nicht möglich ist, folgt, daß jedes Wiedereinführen von Sekundärrohstoffen nur zu einer zeitlichen Verzögerung der letzlich unausweichlichen Deponierung führen kann[8].

---

[4] Vgl. ausführlich W. Frank: Die Abfallwirtschaft als Teil der Rohstoffwirtschaft, Stuttgart 1990, S. 7 ff.

[5] Vgl. zu unterschiedlichen Abfallverwertungsbegriffen M. Kleinaltenkamp: Recycling-Strategien. Wege zur wirtschaftlichen Verwertung von Rückständen aus absatz- und beschaffungswirtschaftlicher Sicht, Berlin 1985, S. 54 ff.

[6] Vgl. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Abfallwirtschaft, a.a.O., S. 284.

[7] Leider ist aber gerade bei Kunststoffen mit dem Recycling ein erheblicher Qualitätsverlust des Materials verbunden, so daß diese einfache Sichtweise nicht immer zutrifft.

Abfallbeseitigung und Abfallvermeidung

Damit wurde schon die zweite Möglichkeit der Abfallbehandlung angesprochen: die Abfallbeseitigung. Bemerkenswert ist, daß der Begriff Abfallbeseitigung,obwohl üblich, eigentlich falsch ist, denn Stoffe lassen sich physisch nicht beseitigen, sondern nur verlagern. In diesem Sinne ist also eine Abfall(end)lagerung gemeint, wenn von Abfallbeseitigung die Rede ist.

Die Beseitigung des Abfalls erfolgt durch Endlagerung auf Deponien. Das Hauptproblem bei der Abfallentsorgung liegt in den begrenzten Deponiekapazitäten, bei denen sich abzeichnet, daß sie in nächster Zukunft erschöpft sein werden. Verschärft wird dieses Problem durch die zunehmend schwieriger werdende Durchsetzung neuer Deponien[9] sowie die Knappheit möglicher Deponieräume aufgrund der Begrenzung der zur Verfügung stehenden Flächen. Solchen Schwierigkeiten stehen aber nur unzureichende Reaktionen auf der Abfallseite gegenüber, da dort so verfahren wird, als ob Deponiekapazitäten noch reichlich vorhanden wären. Abfall wird damit zu einem Mengenproblem, wobei die Umweltgefährdungen aus einer unsachgemäßen Behandlung nicht zu vernachlässigen sind. Aufgrund der Endlichkeit der Deponiekapazitäten, die in absehbarer Zeit zu der Schließung der meisten Deponien in der Bundesrepublik führen wird, und der nur geringen Anzahl zu erwartender neuer Abfallbehandlungsanlagen stellt auch die Abfallbeseitigung keine langfristige Lösungsmöglichkeit des Abfallproblems dar.

So verbleibt die Untersuchung der Abfallvermeidung als Strategie im Rahmen der Abfallwirtschaft. Zwar ist die Abfallvermeidung zentraler Kern der abfallwirtschaftlichen Gesetzgebung, doch ist die Entwicklung auf diesem Gebiet noch nicht sehr weit fortgeschritten. Dementsprechend unklar ist auch, was genau der Begriff Vermeidung in der Abfallwirtschaft bedeutet. Allgemein kann man darunter Handlungsmöglichkeiten verstehen, die das Entstehen von Abfall schon bei der Produktion oder beim Konsum verhindern oder reduzieren[10]. Als Beispiele lassen sich die Produktion langlebiger Produkte, die Verwendung von Mehrwegverpackungen oder auch die Optimierung von Produktionsprozessen nennen[11]. Der offensichtliche Vorteil der Abfallvermeidung liegt darin, daß schon im Ansatz weniger Ressourcen verwendet werden und damit automatisch auch weniger Abfall anfallen kann. Findet Abfallvermeidung in ausreichendem Maße statt, kann sich die Frage nach der späteren Abfallbehandlung (z.B. Recycling oder Deponieren) gar nicht mehr stellen.

Ziele des Bundesabfallabgabengesetzes

Zur Durchsetzung der verschiedenen Strategien entstand der Entwurf zum Bundesabfallabgabengesetz vom September 1991[12]. Dieser Entwurf geht in § 1 davon aus, daß ökonomische Anreize für die Vermeidung einschließlich der Verwertung geschaffen werden sollen. Diese beiden Ziele werden dabei um die Zielgrößen einer umweltverträglichen Entsorgung sowie einer Verringerung der Inanspruchnahme von Deponieraum ergänzt. Damit scheint die Reihenfolge, daß Vermeidung Priorität vor Verwertung und diese wiederum vor Beseitigung haben sollte, nicht in einem aus abfallwirtschaftlicher Sicht wünschenswerten Umfang verfolgt zu werden. Alle vier, nicht ganz überschneidungsfreien Ziele werden mit diesem Gesetzentwurf gleichrangig angesprochen. Auch scheint die umstrittene Gleichberechtigung von stofflicher und thermischer Verwertung, wie sie schon im Abfallgesetz enthalten ist, weder aufgegeben noch ausdrücklich als gleichberechtigt anerkannt worden zu sein. Dafür spricht die im § 4 Absatz 4 des Entwurfs vorgesehene Befreiung von der Abgabe für Abfälle, die zum einen aus der stofflichen Verwertung und zum anderen aus sonstigen Behandlungen entstehen. Die Umschreibung der sonstigen Behandlungen schließt wohl die thermische Behandlung ein und stellt diese somit gleichberechtigt neben die stoffliche Behandlung.

Die verschiedenen Ziele sollen durch zwei Varianten des Instruments Umweltabgabe – eine Vermeidungs- und eine Deponieabgabe – erreicht werden. Dafür werden zunächst in den Anlagen zum Entwurf die Abfälle in vier Kategorien gegliedert. Zunächst handelt es sich um die in der Anlage A beschriebenen besonders überwachungsbedürftigen Abfälle, also Sondermüll. In der Anlage B sind Massen- und Industrieabfälle aufgelistet, wie beispielsweise Schlacke. Bauschutt und ähnliches findet sich in der Anlage C. Die vierte und letzte Kategorie umfaßt dann alle Abfälle, die nicht in einer der anderen Kategorien unterzubringen sind.

Entsprechend diesen Kategorien sind die Abgabenbeträge gestaffelt. Weiterhin sind die Abgabenbeträge so dynamisiert, daß sie sich innerhalb von zehn Jahren nach der Einführung des Gesetzes schrittweise verdoppeln[13].

---

[8] Vgl. H. Bonus, H. Rentz, R. Weiland: Ökonomie und Wettbewerb im Raumschiff Erde, in: H. Birg, H. J. Schalk (Hrsg.): Regionale und sektorale Umweltpolitik, Rainer Thoss zum 60. Geburtstag, Münster 1992, S. 295-308.

[9] Vgl. zu Akzeptanzschwierigkeiten von Abfallanlagen B. Johnke: Akzeptanzproblem Abfallentsorgungsanlagen – eine Frage der Öffentlichkeitsarbeit, in: Müll und Abfall, 24. Jg. (1992), S. 78-84.

[10] Vgl. N. Kopytziok: Abfallvermeidung. Das präventive Element, in: Institut für ökologisches Recycling (Hrsg.): Abfallvermeidung. Leitfaden für eine ökologische Abfallwirtschaft, Frankfurt 1989, S. 448.

[11] Vgl. ebenda, S. 73 mit weiteren Beispielen.

[12] Vgl. zum Entwurf: Bundesumweltministerium: Entwurf eines Abfallabgabengesetzes, Stand: 11. September 1991, Bonn 1991.

Vermeidungs- und Deponieabgabe

Kategorie	Abfallart	Vermeidungsabgabe	Deponieabgabe
A	Besonders überwachungsbedürftige Abfälle	100 DM/t	75 DM/t bzw. 100 DM/t[a]
B	Massen- und Industrieabfälle	25 DM/t	50 DM/t
C	Bauschutt, Bodenaushub und Straßenaufbruch	entfällt	15 DM/t
D	Sonstige Abfälle	entfällt	25 DM/t

[a] Erhöhter Abgabensatz, der bei unterirdischer Ablagerung oder Überschreitung bestimmter Schadstoffgehalte zu zahlen ist.

Für beide Abgaben sind in der Tabelle die ursprünglich geplanten Werte für 1992 angegeben.

Die Konzeption der Vermeidungsabgabe

Obwohl die Vermeidungsabgabe im Vergleich zu der noch später zu betrachtenden Deponieabgabe weniger Abfallarten und damit ein geringeres Abfallaufkommen betrifft, steht sie aufgrund der zahlreichen Ausnahmeregelungen im Vordergrund der Betrachtungen. Nach dem Gesetzentwurf wird die Vermeidungsabgabe auf die Abfallarten der Kategorie A mit dem Anfangsbetrag von 100 DM pro angefangener Tonne Abfall und auf Abfälle aus der Kategorie B mit 25 DM pro Tonne Abfall erhoben. Die beiden anderen Abfallkategorien sind von einer Vermeidungsabgabe nicht betroffen.

Die Abgabe wird gemäß § 4 Absatz 2 und § 11 des Entwurfs dann erhoben, wenn Abfall entweder zur Entsorgung abgegeben oder in eigenen Anlagen behandelt bzw. abgelagert oder aber exportiert wird. Insoweit ist die Vermeidungsabgabe nichts weiter als eine Abgabe, die auf einen – in diesem Fall negativ bewerteten – Output zu entrichten ist[14].

Um dem Namen Vermeidungsabgabe gerecht werden zu können, müßte sie im Produktionsprozeß auf der Inputseite und nicht wie geplant auf der Outputseite, also dem Abfall, ansetzen. Eine Abgabe auf der Inputseite, die schon im Vorfeld die Entnahme von Rohstoffen zur Produktion reduzieren soll, müßte allerdings zwangsläufig als Abgabe auf Rohstoffe erhoben werden. Da aber zu befürchten wäre, daß eine solche Rohstoffabgabe nicht im Zusammenhang mit dem Abfallproblem, sondern eher als eine „Bestrafung" der Produktion gesehen würde, wären weitreichende politische Schwierigkeiten bei der Einführung nicht auszuschließen. Bei einer solchen Abgabe wären größere Widerstände zu erwarten als bei der jetzt geplanten Abfallabgabe.

Der Entwurf zum Bundesabfallabgabengesetz enthält zudem eine Reihe von Ausnahmen bezüglich der Abgabenregelung. In § 4 Absatz 3 sind einige weniger bedeutsame Ausnahmen vorgesehen, wie beispielsweise eine Bagatellregelung, die für eine weitere Untersuchung nicht interessant sind. Hingegen sind in § 4 Absatz 4, § 5 und § 11 wichtige Ausnahmen vorgesehen, die zum Teil den Zielen des Gesetzgebers entgegenlaufen. Die erste Ausnahme nach § 4 Absatz 4 besteht darin, daß die Abgabe dann nicht anfällt, wenn der Abfall stofflich verwertet wird. Die zweite Ausnahme betrifft Abfall, der bei einer Behandlung von Abfällen zwangsweise übrigbleibt und entsorgt werden muß. Mit dieser Ausnahme wird versucht, der technisch bedingten Tatsache Rechnung zu tragen, daß aufgrund des Entropiegesetzes auch beim Recyclingvorgang immer ein Rest an Abfall verbleibt, der deponiert werden muß[15]. Die dritte bedeutsame Ausnahme ist schließlich die Abgabenbefreiung von Abfällen, die bei der Bodensanierung anfallen.

Bedeutsame Ausnahmeregelungen

Wird Abfall – bzw. der Wertstoff – recycelt und der dabei übrigbleibende restliche Abfall von der Abgabe befreit, so wird zwar der Prozeß des Recyclings gegenüber der Entsorgung begünstigt und damit sicherlich Deponiekapazität geschont, jedoch wird das ursprüngliche Ziel der Vermeidung von Abfällen kaum berührt. Nur durch die Verteuerung des Recyclings wird ein indirekter Einspareffekt auf der Ressourceninputseite erzielt. Dieser Effekt könnte aber noch verstärkt werden, wenn der restliche Abfall nicht von der Abgabe befreit würde.

---

[13] Ursprünglich sollte das Gesetz schon 1992 in Kraft treten, so daß sich die Abgaben bis 2002 verdoppeln würden. Man kann davon ausgehen, daß diese Dynamisierung im Ansatz auch dann erhalten bleibt, wenn das Gesetz nun erst später in Kraft tritt. Deshalb wird an dem ursprünglichen Entwurf in der Argumentation festgehalten.

[14] Vgl. M. Faber, G. Stephan, P. Michaelis: Umdenken in der Abfallwirtschaft. Vermeiden, Verwerten, Beseitigen. Zweite, überarbeitete und ergänzte Auflage, Berlin 1989, S. 51 f.

[15] Vgl. zur Bedeutung des Entropiegesetzes in der Abfallwirtschaft G. Eichele: Entropie und Abfallwirtschaft, in: Müll und Abfall, 21. Jg. (1989), S. 330-332; und R. Weiland: Gesetz der Entropie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium – WiSt, 21. Jg. (1992), S. 458-460.

Auch ist zu erwarten, daß eine ungenügende stoffliche Verwertung durchgeführt und der restliche Abfall ohne Abgabelast kostengünstig deponiert wird. Dabei steht die betriebswirtschaftliche Kostensteigerung durch das Recycling eines kleinen Teils des ursprünglichen Abfalls der betriebswirtschaftlichen Einsparung durch nicht zu zahlende Abgaben gegenüber. Da keinerlei Vorgaben vorgesehen sind, reicht es aus, einen kleinen Anteil des ursprünglichen Abfalls zu recyceln, um eine Abgabenbefreiung für den restlichen Teil zu erhalten. Damit wird kein Anreiz geschaffen, die stoffliche Verwertung, soweit dies ökonomisch sinnvoll ist, voranzutreiben. Die Einführung neuer Recycletechniken wird damit weniger attraktiv. Auch mit der Einführung von Auflagen wären nur unzureichende dynamische Anreize verbunden. Viel sinnvoller wäre es dagegen, auch den restlichen Abfall mit einer Abgabe zu belasten. Dies würde zusätzlich die Schwierigkeiten und Unsicherheiten verringern, herauszufinden, welcher Abfall nun aus Recycleprozessen stammt und welcher nicht. Der mit solchen Kontrollen verbundene Ressourcenverzehr würde ebenfalls vermieden.

Ausgenommen von der Abgabepflicht ist gemäß § 4 Absatz 4 neben der stofflichen Verwertung von Abfällen auch der Abfall, der sich aus anderen Behandlungen von Abfällen ergibt. Da die stoffliche Behandlung schon separat im Entwurf aufgeführt wird, kann mit dieser allgemein formulierten Befreiung nur die thermische Behandlung gemeint sein. Zunächst gelten dabei die bei der Betrachtung der stofflichen Verwertung genannten Argumente auch für die thermische Verwertung. Durch die Befreiung der verbleibenden Abfälle wird auch hier der Anreiz geschwächt, neue und kostengünstigere Verfahren einzuführen. Wenn man der Auffassung ist, daß die stoffliche der thermischen Verwertung vorzuziehen sei, ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß die Verbrennung gegenüber der stofflichen Verwertung eingeschränkt wird.

Eine letzte Ausnahme nach § 4 Absatz 4 von den Abfallabgaben ist für die Abfälle vorgesehen, die bei der Sanierung von kontaminierten Böden anfallen. Dabei dürfte es sich in erster Linie um Altlasten handeln, deren Finanzierung beispielsweise dann von der öffentlichen Hand übernommen werden muß, wenn kein Verursacher mehr ermittelt werden kann. Bei der Sanierung werden die in den betreffenden Böden gelagerten Schadstoffe konzentriert und anschließend in überwachten Deponien endgültig gelagert. Wenn man unterstellt, daß viele Sanierungen – insbesondere in den neuen Bundesländern – zum Teil schnell erfolgen müssen, um ökologische Katastrophen zu verhindern, so dient diese Befreiung zunächst der Beschleunigung dieser Vorhaben[16]. Aber es ist zu beachten, daß nicht jede Sanierung sofort und umfassend vorgenommen werden muß, denn auch bei der Sanierung von Altlasten gilt, daß die Grenzkosten einer Sanierungseinheit gleich dem Grenznutzen aus der Sanierung sein müssen. Es ist zur Zeit zu erwarten, daß mit der durch die Abgabenbefreiung erfolgten indirekten Subventionierung der Sanierung von Altlasten, insbesondere in den neuen Bundesländern, in Richtung einer ökologisch angebrachten Sanierung von Altlasten gearbeitet wird. Insoweit ist diese Befreiung durchaus sinnvoll und angebracht. Langfristig müßte aber auch sie überdacht werden, um eine volkswirtschaftlich zu umfangreiche bzw. zu schnelle Sanierung von Altlasten zu verhindern.

Anreize zur Abfallverringerung

Neben diesen Befreiungen von Abgaben ist in § 5 des Entwurfes noch die Möglichkeit eingeräumt worden, die Abgabenlast für drei Jahre zu halbieren. Dafür muß durch Errichtung bzw. Erweiterung einer Anlage oder Einrichtung der Abfall um ein Viertel verringert werden, wobei sich das Produkt nicht wesentlich verändern darf und die Anlage voll ausgelastet sein muß. Dies setzt voraus, daß der Status quo des Abfallanfalls zu ermitteln ist, damit eine Referenzgröße gewonnen werden kann, was in der Praxis nicht unproblematisch sein dürfte. Unklar bei dieser Regelung ist, worauf sich diese 25 % beziehen sollen. Da aber das Hauptproblem der Abfallwirtschaft im Bereich der Volumina der Deponien liegt, kann davon ausgegangen werden, daß mit der 25%igen Reduktion das Abfallvolumen angesprochen werden soll. Dieses sollte jedoch im Gesetzentwurf deutlicher gemacht werden. Eine wenn auch nur grobe Erfassung der Gefährlichkeit hingegen erfolgt eindeutiger durch die Eingruppierung in die vier Abfallkategorien und die damit verbundenen unterschiedlichen Abgabenbelastungen.

Mit dieser Regelung einer Verminderung der Abgabenlast wird ein Anreiz geschaffen, weniger Abfall anfallen zu lassen. Dies kann durch das Recycling und Verbrennen von Abfall oder aber auch durch die Vermeidung von Abfall schon auf der Inputseite erreicht werden. Damit wird auch durch diese Regelung nicht nur die Vermeidung, sondern auch die Aufbereitung von Abfällen begünstigt. Beides ist sicherlich positiv zu bewerten, jedoch müßte eine Vermeidungsabgabe, die diesen Namen auch verdient, dem Ziel der Vermeidung direkt und nicht wie im geplanten Gesetz nur auf dem indirektem Weg dienen.

Es leuchtet unmittelbar ein, daß durch diese Regelung ein entscheidener Fehler in den Anreizstrukturen entsteht. Durch das Kriterium der 25%igen Einsparung von Abfällen gegenüber der ursprünglichen Situation werden

[16] Zu einer Übersicht zur Altlastensituation in den alten und in den neuen Bundesländern vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Daten zur Umwelt 1990/91, Berlin 1992, S. 160 ff.

viele der Investitionen nicht getätigt, die nicht zu den vollen 25% Einsparung führen. Werden beispielsweise nur 10% des Abfalles reduziert, so werden diese Investitionen tendenziell unterbleiben, da für sie der zusätzliche Anreiz der Abgabenreduktion entfällt. Eine flexiblere Regelung einer Verminderung der Abgabenlast bei Einsparung von Abfällen ist angebracht, um auch solche Investionen, die weniger als 25% Abfalleinsparungen realisieren, zu begünstigen.

Eine weitere Ausnahme wird sich ebenfalls erheblich auf die Wirksamkeit des neuen Gesetzes auswirken. Nach § 11 Absatz 3 werden Abfälle der Kategorie B, also Massen- und Industrieabfälle, dann von der Vermeidungsabgabe befreit, wenn der Abgabepflichtige „nachweist, daß eine Vermeidung der Abfälle technisch nicht möglich und auch auf absehbare Zeit offensichtlich ausgeschlossen ist". Die Formulierung „technisch nicht möglich" läßt im Hinblick auf das ohnehin schon vielbeklagte „Schweigekartell der Oberingenieure" nichts Gutes erwarten[17].

Im Baugewerbe fällt über die Hälfte der gesamten angelieferten Abfallmengen bei öffentlichen Anlagen an[18]. Diese Abfälle aus dem Baubereich, wie Bauschutt, Bodenaushub und Straßenaufbruch, finden sich aber als Kategorie C im Entwurf wieder und fallen somit nicht unter die Vermeidungsabgabe. Damit wird ein äußerst abfallintensiver Bereich aus der Abgabe herausgenommen, was die Wirkung der Abgabe auf das Abfallaufkommen erheblich beeinträchtigen wird.

Zusammenfassend kann die Vermeidungsabgabe nur als eine Abgabe auf Abfall angesehen werden, die aus politischen Erwägungen am negativ bewerteten Output Abfall anstelle des Rohstoffinputs ansetzt. Damit sind die Wirkungen in Richtung Vermeidung von Abfällen nur indirekter Art. Viel stärker sind Wirkungen in Richtung einer weitergehenden Abfallbehandlung einerseits und einer eingeschränkten Deponierung bei gleichzeitiger Verstärkung der Verbrennung andererseits zu erwarten. Die Befreiungen von der Abgabenlast sind insgesamt nicht sinnvoll und beeinträchtigen die Wirkungen auf das Abfallaufkommen. Einzig bei der Befreiung von Abfällen aus der Altlastensanierung erscheint die Regelung für einen begrenzten Zeitraum sinnvoll zu sein, um eine notwendige Sanierung der Altlasten in den neuen Bundesländern durchzuführen. Die vorgesehene Regelung, daß eine Verminderung der Abgabe um 50% erfolgen kann, wenn Maßnahmen zur Reduktion von 25% des alten Abfallaufkommens führen, ist aufgrund ihrer Inflexibilität noch verbesserungsfähig.

Deponieabgabe als komplementäre Regelung

Die zweite im Entwurf vorgesehene Abgabe ist eine Deponieabgabe, die auf alle vier Kategorien von Abfällen erhoben wird. Auch hier ist eine Verdoppelung der Abgabe innerhalb von zehn Jahren vorgesehen. Einen Überblick über die Höhe der für 1992 ursprünglich geplanten Deponieabgaben findet sich ebenfalls in der Tabelle.

Die Deponieabgabe wird nach § 13 Absatz 2 des Entwurfes dann fällig, wenn der Abfall entweder endgültig gelagert oder aber exportiert wird. Davon sind grundsätzlich keine Ausnahmen vorgesehen. Aber auch hier gibt es nach § 14 des Entwurfes eine ähnliche Möglichkeit wie bei den Vermeidungsabgaben, eine auf drei Jahre befristete Minderung um 50% der Abgaben zu erhalten. Dafür muß nachgewiesen werden, daß eine Anlage zur Abfallbehandlung nach einer Erweiterung bzw. nach der Errichtung zu einer Reduktion von 25% des ursprünglichen Abfalls führt. In einer Recycleanlage müßte danach beispielsweise nach einer Modernisierung ein Viertel weniger zu deponierender Restabfall anfallen, um diese Vergünstigung zu erhalten. Parallel zur Vermeidungsabgabe kann bei der Deponieabgabe ebenfalls die fehlende Flexibilität dieser Regelung festgestellt werden, die darauf beruht, daß nur eine 25%ige Reduktion des Abfalls, der deponiert wird, mit einer Reduktion der Abgabenlast belohnt wird. Darunter bleibende Potentiale zur Abfallverringerung werden dadurch weniger ausgeschöpft, als es bei einer nicht so starren Regelung der Fall wäre.

Wie gezeigt wurde, sind beide Abgabenarten ähnlich konstruiert. Beide setzen beim Output Abfall an. Dabei ist die Vermeidungsabgabe schon beim unmittelbaren Entstehen des Abfalls zu entrichten, während die Deponieabgabe erst im Fall der Deponierung zu zahlen ist. Beide Abgabevariationen begünstigen die Behandlung von Abfällen, wobei zwischen thermischer und stofflicher Verwertung nicht unterschieden wird. Auch bei der Vermeidungsabgabe wird die Vermeidung nur indirekt gefördert, wobei prinzipiell aufgrund der zeitlichen Nähe zwischen Entstehen des Abfalls und Zahlungspflicht der Abgabe der Zusammenhang zwischen beiden Tatbeständen verdeutlicht wird, wodurch die Vermeidungsstrategie begünstigt wird. Bei der Deponieabgabe dürfte eine solche Sensibilisierung geringer ausfallen, da sie im allgemeinen erst später zu zahlen ist.

Es bleibt jedoch die Frage offen, warum statt der Kombination von Vermeidungs- und Deponieabgabe nicht eine einzige Abfallabgabe erhoben wird, die nach Möglichkeit – entsprechend der Dreigliederung der Bedeutung der abfallwirtschaftlichen Ziele – der Vermeidung

[17] Vgl. zum Begriff des „Schweigekartells der Oberingenieure" u.a. H. Bonus: Zwei Philosophien der Umweltpolitik: Lehren aus der amerikanischen Luftreinhaltepolitik, in: List Forum, Band 12, 1983/84, S. 323-340. Siehe besonders S. 337 f.

[18] Vgl. Bundesumweltministerium, a.a.O., S. 481.

vor der Verwertung Vorrang einräumt. Ein Grund dafür könnte in der Absicht liegen, nur für eine Abgabenart Ausnahmen zu erlauben, um wenigstens teilweise politische Konflikte bei der Einführung von Abfallabgaben zu entschärfen.

Bei Entsorgungspreisen für Sondermüll von bis zu über 1 000 DM pro Tonne[19] bleibt abzuwarten, ob eine Abgabe von maximal 200 DM bei der Einführung eine ausreichende Reduktion des Abfallaufkommens bewirken kann. Unter Berücksichtigung der vielen Ausnahmen und der Tatsache, daß die Abgabensätze für andere Abfallarten erheblich geringer sein werden, muß mit einer abgeschwächten Wirkung der geplanten Abgabe gerechnet werden.

Denkbar ist jedoch, daß das Bundesumweltministerium neben den zu erwartenden Einnahmen auch den nicht zu unterschätzenden Ankündigungseffekt im Sinn hatte. Wie schon vor der Einführung der Abwasserabgabe kann es auch im Abfallbereich zu Reaktionen auf die zu erwartende Abgabe kommen, die über die eigentliche Lenkungswirkung hinausgehen. Bei der Abwasserabgabe haben seinerzeit Unternehmen und Kommunen, teilweise in Unkenntnis der tatsächlich zu erwartenden Abgabebelastungen, Kläranlagen gebaut und somit zur Verringerung der Gewässerbelastung beigetragen[20]. Ähnliche Wirkungen können durchaus auch beim Abfall erwartet werden.

Mittelaufkommen zur Altlastensanierung

Der vierte Teil des Gesetzentwurfes beschäftigt sich mit der Verwendung der durch die Abgaben eingenommenen Gelder. Dabei wären 1992 schätzungsweise Einnahmen von 6 Mrd. DM zu erwarten gewesen, wenn das Gesetz schon in Kraft getreten wäre[21]. Gemäß § 19 des Entwurfes steht die Abgabe prinzipiell den Ländern zu, wobei aber 40% für die Sanierungen von Schäden vorgesehen sind, die durch Abfälle und durch den Umgang mit wassergefährdenden Stoffen etc. in den neuen Bundesländern entstanden sind. Dabei handelt es sich in erster Linie um Altlastensanierungen, wofür 1992 demnach 2,4 Mrd. DM zur Verfügung gestanden hätten. Die restlichen Gelder können die Länder zweckgebunden für Maßnahmen wie Abfallberatungsvorhaben, Förderungen von Pilotprojekten im Zusammenhang mit Abfall und insbesondere auch zur Erkundung und Bewältigung von ähnlichen Problemen im Bereich Altlastensanierungen ausgeben. Gerade weil aber mit dem geplanten Abfallabgabengesetz Gelder, die heute schon teilweise zur Altlastensanierung in den alten Bundesländern verwendet werden, den Ländern entzogen werden, bleibt abzuwarten, unter welchen Voraussetzungen der Bund die politische Zustimmung von den alten Bundesländern für seinen Entwurf erhalten wird.

Bei geschätzten Ausgaben von 2 Mrd. DM jährlich zur Altlastensanierung in den neuen Bundesländern[22] und dem fast gleichhohen Aufkommen aus der Abfallabgabe hat der Bund offensichtlich eine Finanzierungsquelle zur Deckung dieser Sanierungskosten gesucht. Wenn dieses zutrifft, dann spielt der Lenkungseffekt der Abfallabgabe für den Bund eine nur untergeordnete Rolle, wie es Abgaben in der umweltökonomischen Diskussion auch häufiger unterstellt wird[23].

Die einzelnen (alten) Bundesländer haben schon seit einigen Jahren ein Finanzierungsproblem bei ihren jeweiligen Altlastensanierungen, welches sie durch verschiedene Modelle zu lösen versuchten[24]. Zum Teil ist dazu ebenfalls eine an die Altlastensanierung zweckgebundene Abfallabgabe vorgesehen, zum Teil werden mehr oder weniger freiwillige Fonds gebildet, in die Unternehmen einzahlen müssen. Auffällig am Gesetzentwurf ist, daß in den vergangenen Jahren die Länder mit ihren Problemen der Finanzierung der Altlastensanierungen vom Bund alleine gelassen wurden[25]. Ausschlaggebend dürften hier Überlegungen nach dem Subsidiaritätsprinzip gewesen sein, wonach solche Probleme besser und sinnvoller dezentral gelöst werden können[26]. Diese Zurückhaltung von seiten des Bundes wird mit diesem Gesetzentwurf aufgegeben. Möglicherweise spielte dabei die Tatsache eine Rolle, daß die unterschiedlichen Bestimmungen der einzelnen Abfallabgabengesetze auf Län-

[19] Vgl. O. Sievert u.a.: Zur Standortqualität des Saarlandes, St. Ingbert 1991, S. 103; J. Reichele: Handlungsbedarf in der Abfallwirtschaft nach Wegfall der Binnengrenzen in der EG, in: Müll und Abfall, 24. Jg. (1992), S. 332-342, besonders S. 333.

[20] Vgl. hierzu M. Kemper: Das Umweltproblem in der Marktwirtschaft, Berlin 1989, S. 282.

[21] Vgl. M. van Mark: Prognose des Mittelaufkommens aus dem geplanten Bundesabfallabgabengesetz, in: Müll und Abfall, 23. Jg. (1991), S. 814-820, besonders S. 819.

[22] Vgl. C. Kühl: Finanzierung der Altlastenfinanzierung in den neuen Bundesländern, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 4, S. 180-187, besonders S. 181.

[23] Vgl. u.a. H. Bonus: Preis- und Mengenlösungen in der Umweltpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, 41. Band, S. 343-358.

[24] Vgl. im Überblick zu diesen Modellen W. Schmeken: „Altlasten" – Zuständigkeiten und Finanzierungsmodelle, in: D. Walbrecht (Hrsg.): Abfall und Abfallentsorgung. Vermeiden, Verwerten, Beseitigen, Köln u.a., S. 171-189. Für einen Überblick über das amerikanische „Superfund"-Modell als Beispiel einer zentralen Lösung des Altlastenproblems vgl. H. J. Skinner: Superfund – the program for cleanup of hazardous waste sites in the United States, in: Beihefte zu Müll und Abfall, Fachzeitschrift für Behandlung und Beseitigung von Abfall, Band 25 II, 1987, S. 55-58.

[25] Vgl. Bundestagsdrucksache 11/4104, S. 3 f.

[26] Im diesen Sinn auch W. Benkert: Organisation und Finanzierung der Altlastensanierung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 10. Jg. (1987), S. 207-217. Für eine zentrale Lösung spricht sich L. Hajen: Organisation und Finanzierung der Altlastensanierung, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 9. Jg. (1986), S. 349-373, aus.

derebene zu erheblichen Verzerrungen geführt haben, was unterschiedliche Belastungen der im Wettbewerb stehenden Unternehmen zur Folge hatte. Diese Absicht erwähnt der Entwurf jedoch nicht.

Auch die Tatsache, daß die neuen Bundesländer ohne Bundeshilfe in der Frage der Altlastensanierungen überfordert wären, kann für die Schaffung einer bundeseinheitlichen Lösung im Abfallabgabenbereich zu diesem Zeitpunkt sprechen. Jedoch unterstützt der Tatbestand der zeitlichen Übereinstimmung mit den durch die Wiedervereinigung entstandenen Finanzierungsproblemen für Altlasten in den neuen Bundesländern den schon geäußerten Verdacht, daß der Bund hier eine zusätzliche Finanzierungsquelle sucht. Gerade die ungeklärte Altlastenproblematik in den neuen Bundesländern führt zu Problemen bei der Privatisierung der ehemaligen Staatsbetriebe, da das Ausmaß der Altlasten und die Unsicherheiten im Zusammenhang mit den belasteten Standorten Investoren abschrecken. Eine rasche Privatisierung der ehemaligen Staatsbetriebe erfordert auch eine Klärung der Altlastenfrage. Da die Treuhandanstalt und damit der Bund die Verantwortung – sprich die Finanzierung – für diese Altlasten übernehmen muß, hat der Bund ein großes Interesse, diese Lasten abzudecken bzw. anderen aufzubürden.

Fragwürdige Zweckbindung

Viele dieser Sanierungen in den neuen Bundesländern sind unbedingt notwendig, allerdings ist der Bund bei seiner jetzigen Haushalts- und Verschuldungslage nicht fähig, diese ohne weiteres zu übernehmen. Umgekehrt sind Steuererhöhungen in anderen Bereichen politisch und auch wirtschaftlich zur Zeit kaum durchzusetzen. Es liegt also aus Sicht des Bundes nahe, mit der Einführung einer Abfallabgabe auf Bundesebene auch die Finanzierung dieses Problems anzugehen, zumal zum einen durch diese Abgaben die Preisstruktur im Abfallbereich tendenziell korrigiert wird und zum anderen der Bund zusätzliche Einnahmen erhält, mit denen er das Problem der Altlasten in den neuen Bundesländern beheben kann. Ein Zusammenhang zwischen Abfall und Altlasten kann oberflächlich konstruiert werden, so daß die Zweckbindung zunächst plausibel erscheint. Daß aber heutiger Abfall nichts mit den Abfällen aus alten Zeiten, die zum Teil zu den Altlasten geführt haben, zu tun hat, wird schnell übersehen. Dies wird aber insbesondere dann deutlich, wenn man bedenkt, daß gerade der Abfall aus der ehemaligen DDR nur äußerst wenig mit dem heutigen gesamtdeutschen Abfallaufkommen zu tun hat. Es wäre vielmehr auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht und aus Gründen der steigenden Abgabenlast der Unternehmen sinnvoller, die nötigen Sanierungen durch Einsparungen im Bundeshaushalt zu finanzieren.

Zu beachten ist weiterhin, daß im Bereich der Abfallabgaben vom Bund eine bundeseinheitliche Lösung angestrebt wird, wohingegen die Verwendung der Mittel selbst im Grunde den Ländern überlassen wird. Einzig die Festlegung, daß nur 60% der Abgabeneinnahmen im jeweiligen Bundesland für Altlastensanierungen verwendet werden können, stellt eine nicht unerhebliche Einschränkung für die Länder dar. Wie und welche Altlasten konkret saniert werden sollen, verbleibt aber in Länderhoheit, auch in der der neuen Bundesländer. Insoweit wird nur die Einnahmenseite durch die Abfallabgaben, nicht aber die Altlastenfrage insgesamt zentralisiert. Da aber auf die Einnahmenseite ein erheblicher Bundeseinfluß durch das Abgabengesetz entstehen würde, ist auch indirekt ein Einfluß auf die Vorgehensweise der Altlastensanierung nicht zu leugnen. Trotz dieser Bedenken, die gegen eine Zweckbindung sprechen, muß überlegt werden, ob die besondere Situation der Wiedervereinigung für eine wenigstens zeitlich befristete Zweckbindung sprechen würde.

Schlußbetrachtung

Bei abfallwirtschaftlichen Maßnahmen sollte die Abfallvermeidung Priorität vor der Abfallverwertung und dieser wiederum Priorität vor der Abfallentsorgung eingeräumt werden. Dies ist im Entwurf nur zum Teil geglückt. Weiterhin werden wünschenswerte Korrekturen in der Abfallwirtschaft durch die Vielzahl der Ausnahmen, die bei der Vermeidungsabgabe vorgesehen sind, erheblich abgeschwächt. Solche Schwächen auf der Einnahmenseite setzten sich auf der Ausgabenseite der Abgaben fort. Denn auch die Zweckbindung der Einnahmen ist bedenklich. Es scheint, als ob der Bund mit dieser Abgabenlösung in erster Linie das Problem der Finanzierung der Altlasten in den neuen Bundesländern angehen möchte. Mögliche Lenkungsfunktionen treten gegenüber dieser Finanzierungsfunktion in den Hintergrund.

So ist zu befürchten, daß sich ein Zustand anbahnt, der für alle unangenehm sein wird: der faktische Abfallnotstand. Welche Blüten ein solches Szenario treiben kann, zeigt das Beispiel der Stadt Ulm. Als dort der Abfall nicht mehr nach Frankreich exportiert werden konnte und deshalb bei benachbarten Landkreisen angefragt werden mußte, doch wenigstens für eine kurze Übergangszeit die Deponien für Ulmer Abfall zu öffnen, schlugen einige Ulmer Stadtabgeordnete vor, aus „erzieherischen Maßnahmen" den Abfall der Bürger nicht mehr abzutransportieren. Eine solche Bankrotterklärung, hochgerechnet auf die gesamte Bundesrepublik, führt zu gesellschaftlichen Kosten, die weit über denen eines verschärften Abfallabgabengesetzes liegen werden und darüber hinaus zu einem – dann berechtigten – kaum noch wiedergutzumachenden Vertrauensverlust in die Umweltpolitik führen.