

Merkel, Angela; Müller, Michael; Hansmeyer, Karl-Heinrich; Linscheidt, Bodo

Article — Digitized Version

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz: Eintritt in die ökologische Stoffwirtschaft?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Merkel, Angela; Müller, Michael; Hansmeyer, Karl-Heinrich; Linscheidt, Bodo (1996) : Das Kreislaufwirtschaftsgesetz: Eintritt in die ökologische Stoffwirtschaft?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 76, Iss. 11, pp. 555-564

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137404>

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.

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz: Eintritt in die ökologische Stoffwirtschaft?

Das jüngst in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hat zum Ziel, eine umweltorientierte Abfallpolitik zu erreichen, in der Stoffkreisläufe durch verstärkte Verwertung und Vermeidung geschlossen werden. Stellt das Gesetz dafür die richtigen Instrumente bereit?

Angela Merkel

Die Weichen in Richtung nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung gestellt

Das Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes am 7. Oktober 1996 wurde nicht nur als Meilenstein der Abfallpolitik begrüßt, sondern auch von kritischen Pressestimmen begleitet. Insbesondere von Seiten der kommunalen Spitzenverbände wurde das Gesetz wegen seiner abfallentlastenden Wirkung kritisiert: Wegen der weitgehend enthaltenen Möglichkeiten für Gewerbe und Industrie, die Abfälle selbst zu entsorgen, befürchteten die Kommunen, daß ihnen noch stärker als bisher Abfälle entzogen und die teure kommunale Entsorgungsstruktur nunmehr allein vom Privathaushalt zu bezahlen sei. Angesichts der hohen Fixkosten würden hierdurch die Gebühren ins Unermeßliche steigen. Andere wiederum kritisierten, daß der im Gesetz angelegte Gedanke der Abfallvermeidung überhaupt nicht zum Zuge käme. Solange das Prinzip der Produktverantwortung – die Verpflichtung der Hersteller, „abfallarme“ Produkte herzustellen

– nicht durch Verordnungen erzwungen werde, werde sich am Abfallaufkommen Deutschlands nichts ändern.

Die Kritik scheint sich zu widersprechen: Die einen beklagen das „Wegbrechen“ der Abfälle, die anderen kritisieren, daß nicht genügend für die Abfallvermeidung getan werde. Welche Ansicht stimmt?

Bestandsaufnahme

Erinnern wir uns. Als das Kreislaufwirtschaftsgesetz vor etwa fünf Jahren in seiner Grundphilosophie konzipiert wurde, war die Entsorgungssituation in Deutschland durch ein stetig steigendes Abfallaufkommen geprägt. Vor allem die Kommunen befürchteten, daß die von ihnen getragene Entsorgung mit den Abfallmengen nicht mehr fertig würde, die Deponiekapazitäten schienen alsbald zur Neige zu gehen. Heute scheint sich die Entsorgungssituation komplett gewandelt zu haben. Infolge steigender Entsorgungspreise, die zu ei-

ner Steigerung der Verwertungsanstrengungen geführt haben, nicht zuletzt aber auch wegen der abfallvermeidenden Wirkung der Verpackungsverordnung ist die zu entsorgende Abfallmenge stark rückläufig. Die Folge ist heute ein gnadenloser Konkurrenzkampf der Kommunen untereinander. Wie häufig, titulierte der Spiegel diese Situation treffend: „Sie reißen sich um jede Tonne.“

Hat sich nun die Abfallvermeidung von selbst eingestellt? Ist das Kreislaufwirtschaftsgesetz von der Entwicklung eingeholt und überflüssig geworden? Nein. Das Gegenteil ist der Fall. Wir brauchen das Kreislaufwirtschaftsgesetz heute dringender denn je. Die gegenwärtige Situation hat weniger mit einer echten Abfallvermeidung als vielmehr mit einer starken Umlenkung von Abfallströmen in den Verwertungsbereich zu tun, der vom Abfallrecht nicht kontrollierbar ist und unter Umweltsichtspunkten mit vielen Fragezeichen versehen werden muß.

Elemente einer vorsorgenden Umweltpolitik

Was kann das Kreislaufwirtschaftsgesetz tun? Das Kreislaufwirtschaftsgesetz zielt auf eine echte Abfallvermeidung an der Quelle ab. Das Gesetz schafft hierfür eine stringente verursacherbezogene Pflichtenhierarchie: Abfallvermeidung vor Abfallverwertung vor Abfallbeseitigung. Dabei stellt das Kreislaufwirtschaftsgesetz sicher, daß die Abfallverwertung und Abfallbeseitigung gleichermaßen umweltverträglich erfolgen.

□ Verursacherprinzip: Das Kreislaufwirtschaftsgesetz nimmt als Grundprinzip die Verursacher des Abfalls in die Pflicht: Wer Güter produziert, vermarktet und konsumiert, soll grundsätzlich selbst für die Vermeidung, Verwertung und umweltverträgliche Beseitigung der dabei anfallenden Abfälle verantwortlich sein. Die alte Rollenverteilung, nach der die Wirtschaft produziert und die Kommunen auf Kosten der Allgemeinheit die dabei entstehenden Abfälle zu entsorgen haben, wird abgelöst.

□ Der neue Abfallbegriff: Das Kreislaufwirtschaftsgesetz setzt die Vorgaben des EG-Rechts um und führt den weiten EG-Abfallbegriff ein. Abfälle im Sinne des EG-Rechts wie auch des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sind in Zukunft nicht mehr die lediglich zu beseitigenden Abfälle, sondern auch „Abfälle zur Verwertung“. Damit kann in Zukunft die Verwertung von „Reststoffen, Wertstoffen und Wirtschaftsgütern“ anhand der Umweltanforderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erstmalig überwacht werden. Illegale Scheinverwertungen, das früher kaum kontrollierbare „Umwidmen“ von Abfällen zu Wertstoffen, um diese dem Abfallrecht zu entziehen, werden in Zukunft kaum noch möglich sein.

□ Produkt- und Produktionsverantwortung: Das Kreislaufwirtschaftsgesetz setzt auf die Vermeidung von Abfällen. Mit der Pflicht zur Produktverantwortung wird die Verantwortung der Wirtschaft eingefordert, möglichst „abfallarme“, d.h. langlebige, mehrfach verwendbare oder reparaturfreundliche Produkte zu produzieren. Die Produktverantwortung ist eine Grundpflicht, auch wenn sie nur durch Verordnung erzwungen werden kann. Die im Gesetz aufgeführten Beispiele geben – auch ohne „verordnet“ zu sein – den Weg an, den die Erzeuger nun einzuschlagen haben. Neben unmittelbaren Vorgaben für ein „abfallarmes“ Produktdesign haben auch Rücknahme- und Rückgabepflichten eine große Bedeutung. So ist es der Verpackungsverordnung gelungen, das Gesamtaufkommen der Verpackungsabfälle um 1,3 Mill. Tonnen zu reduzieren. Die Produktverantwortung bietet die

Grundlage für freiwillige Verpflichtungen der Industrie wie etwa auch im Altautobereich. Die Bundesregierung wird die Produktverantwortung sowohl durch kooperative Lösungen als auch durch Verordnungen schrittweise umsetzen.

Ein weiterer, nicht minder wichtiger Baustein der Abfallvermeidung ist die Verpflichtung der Industrie, in Produktionsverfahren anfallende Abfälle durch verfahrenstechnische Maßnahmen wie die Kreislaufführung und Rückgewinnung von Einsatzstoffen, etwa Ölen und Lösemitteln in Produktionsanlagen, möglichst zu verringern. Auch hierdurch können schon an der Quelle Abfälle vermieden werden.

□ Nachhaltige Ressourcenschonung durch Kreislaufführung: Soweit Abfälle nicht vermieden werden, müssen sie umweltverträglich verwertet werden. Wir müssen die wertvollen stofflichen oder energetischen Ressourcen der Abfälle so effizient wie möglich für die Produktion nutzen. Hierdurch können wir unsere wertvollen natürlichen Ressourcen schonen. Sowohl aus ökologischen als auch aus ökonomischen Gründen stellt das Kreislaufwirtschaftsgesetz klar, daß dafür nicht nur das Recyceln von Stoffen, sondern auch die hochwertige energetische Verwertung möglich ist. Das Gesetz verlangt jedoch keine Verwertung um der Verwertung willen und auch keine Verwertung um jeden Preis. Jede Verwertung muß umweltverträglich sein, darf also nicht zum gefährlichen Ausschleusen von Schadstoffen führen. Andererseits ist die Verwertung nur dann geboten, wenn es technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist, diese hohen Umwelтанforderungen auch zu erfüllen. Erst wenn eine Verwertung von Abfällen nicht mehr

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

Dr. Angela Merkel, 42, MdB, ist Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Michael Müller, 48, MdB, ist umweltpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion und ordentliches Mitglied im Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Prof. Dr. Karl-Heinrich Hansmeyer, 67, ist Direktor des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; Bodo Linscheidt, 29, ist Mitarbeiter dieses Forschungsinstituts.

möglich oder zulässig ist, dürfen Abfälle beseitigt werden. Selbstverständlich muß die Beseitigung von Abfällen umweltverträglich erfolgen. Die strengen Anforderungen des Immissionsschutzrechts und der TA Siedlungsabfall gewährleisten, daß die Deponierung von Abfällen dauerhaft sicher erfolgt.

□ Neue Rollenverteilung: Das Kreislaufwirtschaftsgesetz verpflichtet in erster Linie die Erzeuger und Besitzer von Abfällen, selbst für die Abfallvermeidung, Verwertung oder Beseitigung zu sorgen. Eine moderne Kreislaufwirtschaft kann nämlich nur funktionieren, wenn die Verursacher des Abfallaufkommens auch die Verantwortung und Kosten für die Verwertung und Beseitigung ihrer Abfälle tragen. So sollen gerade Abfallerzeuger aus Gewerbe und Wirtschaft eigenverantwortlich die Verwertung, teilweise auch die Beseitigung ihrer Abfälle vornehmen. Für Privathaushalte gilt dies natürlich nicht. Auch in Zukunft können Haushaltsabfälle der städtischen Müllabfuhr überlassen werden.

Der Haushalt kann die Verwertung von Abfällen, etwa die Kompostierung von Bioabfällen, jedoch auch selbst durchführen.

□ Das untergesetzliche Regel-

werk: Das Kreislaufwirtschaftsgesetz stellt mit seinen neuen Pflichten und dem erweiterten Abfallbegriff alle Betroffenen vor große Herausforderungen. Soweit das Kreislaufwirtschaftsgesetz die Abfallerzeuger zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung der Abfälle verpflichtet, müssen die Behörden darüber wachen, daß die Umweltstandards des Kreislaufwirtschaftsgesetzes eingehalten werden. Gerade der jüngste Abfallskandal hat uns die Notwendigkeit der Abfallüberwachung vor Augen geführt, aber auch die Defizite des bisherigen Verfahrens gezeigt. Das untergesetzliche Regelwerk ist darauf angelegt, daß die Überwachung der Pflichten so effizient wie möglich und ohne unnötigen bürokratischen Aufwand erfolgt. Das neue Vollzugssystem schafft die Grundlage, daß sich die Vollzugsbehörden nun verstärkt und effektiv um die immer noch vorhandenen „schwarzen Schafe“ im Entsorgungsbereich kümmern können und nicht mit „Papierkrieg“ blockiert sind, der – wie die jüngsten Skandale zeigen – keineswegs die Einhaltung der Vorschriften garantiert. Wir haben, soweit dies aus Umweltgründen vertretbar ist, die Genehmigungsverfahren durch Anzeigeverfahren ersetzt und vor allem dort die Überwa-

chung erleichtert, wo die Entsorgungsunternehmen nachweislich besonders qualifiziert und zuverlässig sind. Aufgrund der notwendigen Effektivierung des Vollzuges bleibt die Sicherung des Umweltschutzes voll gewährleistet.

Ausblick

Wer bereits heute die Lenkungswirkung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes kritisiert, meint in Wahrheit die Defizite des alten Abfallrechts. Mit seinen Prinzipien und Pflichten wird das Kreislaufwirtschaftsgesetz zu einer echten Abfallvermeidung führen und somit seinen Beitrag für eine nachhaltige, umweltverträgliche Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Deutschland leisten. Ein Recht auf Abfälle und einen Bestandsschutz für Entsorgungsdienstleistungen kann es nicht geben, weder für Kommunen noch für private Entsorgungsunternehmen. Auch wenn der Weg zu einer weitgehenden Abfallvermeidung und einer Schließung von Stoffkreisläufen noch weit ist, die Richtung stimmt: Das Kreislaufwirtschaftsgesetz hat am 7. Oktober 1996 die Weichen in Richtung nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung des Wirtschaftsstandortes Deutschland endgültig gestellt.

Michael Müller

Das Regelwerk ist lückenhaft und unübersichtlich

Mit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes am 7. Oktober 1996 sollte eine neue Ära der Abfallwirtschaft beginnen. Klaus Töpfer sprach sogar von einem Meilenstein auf dem

Weg in die ökologische Stoffwirtschaft. Eine Prognose über die tatsächlichen Auswirkungen dieses Gesetzes wagt heute niemand. Die Verunsicherung bei allen Beteiligten ist groß. Das Regelwerk ist lük-

kenhaft und unübersichtlich. Es ist im Gestrüpp des Interessengerangels hängengeblieben.

Die Geschichte des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes be-

ginnt im Jahr 1990. Bundesrat und SPD-Bundestagsfraktion hatten die Regierung mehrfach aufgefordert, das Abfallrecht den Anforderungen an eine moderne Abfallwirtschaft anzupassen. Im Mittelpunkt der damaligen Kritik stand vor allem die fehlende Prioritätensetzung zugunsten von Abfallvermeidung und Abfallverwertung vor Beseitigung. Der damalige Bundesumweltminister Klaus Töpfer begann zu dem Zeitpunkt zum ersten Mal öffentlich von einer Kreislaufwirtschaft zu reden. Herausgekommen sind verschiedene Referentenentwürfe, die zuerst vom Bundeskanzleramt und dann im parlamentarischen Beratungsgang von der eigenen Koalition im Umweltausschuß völlig neuformuliert wurden. Blieben schon die Töpfer-Entwürfe weit hinter den öffentlich geäußerten Zielen zurück, so fand sich im Koalitionspapier außer dem Privatisierungs- und Deregulierungsgedanken kaum noch etwas von den Grundideen.

Die Zustimmungspflicht des Bundesrates machte nach dessen Ablehnung ein Vermittlungsverfahren notwendig, in dem aus einem vollzugsuntauglichen Gesetz ein zumindest handhabbares und mit einigen Chancen ausgestattetes Gesetz wurde. Erst im Vermittlungsverfahren wurde der EU-einheitliche Abfallbegriff eingeführt, wonach wesentlich mehr Abfälle auch tatsächlich dem Abfallrecht unterliegen. Eine klare Hierarchie Vermeiden vor Verwerten vor Beseitigen wurde festgeschrieben, ebenso der Vorrang der stofflichen Verwertung, auch wenn die thermische Verwertung zur Gewinnung von Energie zugelassen wurde. Den Bundesländern wurde zugestanden, diesen Vorrang in den Ländergesetzen zu bekräftigen und die thermische Verwertung in ein enges Netz von Kontrollen und Genehmigungen einzubetten. Die breit angelegte Privatisierung wurde ebenfalls praxisbezogen gemacht.

Die wichtigste Neuerung war

allerdings die Ausformulierung der Produktverantwortung. Erstmals wurde als Grundpflicht festgeschrieben, daß schon bei der Planung und Herstellung von Stoffen und Produkten ein ökologisches Design gewährleistet werden soll; Kriterien wie Langlebigkeit, Reparaturfähigkeit, Wiederverwendbarkeit, Demontierbarkeit, Verwertbarkeit, sparsamer Materialeinsatz, energieeffiziente Nutzung sowie minimierte Stofffreisetzung sollen von vorneherein beachtet werden. Über die Installation zertifizierter Entsorgungsfachbetriebe soll nicht nur die Möglichkeit zur Vereinfachung der Überwachungsverfahren, sondern auch eine Ausmusterung der schwarzen Schafe des Marktes möglich werden.

Dennoch ist die Umsetzung der Ziele in Verordnungen unklar. Sie fehlen bis heute. Hier setzt insbesondere die Kritik der SPD an der Bundesregierung an. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz wurde mit einer zweijährigen Übergangszeit

Hartmut Krause

Das obligatorische Übernahmeangebot

Eine juristische und ökonomische Analyse

In mehreren europäischen Ländern sind Aktionäre von Publikumsgesellschaften bei Durchschreiten bestimmter Beteiligungsschwellen verpflichtet, den übrigen Aktionären ein Übernahmeangebot zu unterbreiten. Das obligatorische Übernahmeangebot hat sich in der selbstregulierten Takeover-Praxis Großbritanniens herausgebildet und wurde von der deutschen Börsensachverständigenkommission in den neuen Übernahmekodex aufgenommen.

Der Autor führt die britischen Erfahrungen mit Übernahmeangeboten, die ökonomische Analyse von Unternehmensakquisitionen sowie verfassungsrechtliche Vorgaben zusammen und entwickelt ein am Effizienzgedanken ausgerichtetes Regulierungsmodell für Übernahmeangebote und Beteiligungserwerb.

Die Monographie richtet sich an alle, die sich für Regulierungsprobleme an der Schnittstelle zwischen Aktienkonzern- und Kapitalmarktrecht interessieren.

Der Autor ist als Rechtsanwalt tätig.

1996, 261 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr; ISBN 3-7890-4228-5
(Studien zum Handels-, Arbeits- und Wirtschaftsrecht, Bd. 44)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

versehen, um die notwendigen Verordnungen auf den Weg zu bringen. Die Umweltministerin hat mit Mühe und Not die absolut notwendigen Verordnungen zur Überwachung im August dieses Jahres auf den Weg gebracht. Viel zu spät. Alle beteiligten Kreise werden Mühe haben, rechtzeitig die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Das entscheidende Instrument, wirkliche Veränderungen im Vorfeld der Abfallentstehung einzuleiten, nämlich die Produktverantwortung, wurde nicht genutzt. Die Chance für ein modernes und überschaubares Regelwerk ist vertan.

In der Abfallvermeidung liegt der Schlüssel für die Stoffwirtschaft. Auch ökonomisch spielt der Aufbau einer Vermeidungs- und Stoffwirtschaft eine zentrale Rolle, weil sich dadurch die Produktivität der Wirtschaft erheblich steigern läßt. Die Kienbaum-Unternehmensberatung hat in einer Untersuchung von 40 Unternehmen festgestellt, daß bis zu 40% des Ressourceneinsatzes unproduktiv genutzt werden. Durch eine intelligente Nutzung kann das betriebswirtschaftliche Ergebnis um bis zu 15% verbessert werden. Die ökonomischen wie umweltpolitischen Chancen, die mit einer rationalen und effizienten Stoffwirtschaft verbunden sind, erfordern aber entsprechende politische und ökonomische Rahmenseetzungen.

Mit der Produktverantwortung ist ein Schritt in diese Richtung möglich. Doch auf konkrete Vorschläge der Bundesregierung warten wir vergebens. Selbst mit den schon seit Jahren angekündigten Produktregelungen für Altfahrzeuge, Elektronikschrott, Batterien und die Novelle der Verpackungsverordnung kommt die Umweltministerin nicht zurecht. Sie muß sich mangelnde Durchsetzungsfähig-

keit im Kabinett ins Stammbuch schreiben lassen. Das Gerangel um die Verpackungsverordnung ist nur ein Beispiel für die Machtverteilung im Kabinett. Die Umweltpolitik wird vom Wirtschaftsministerium dominiert, nicht nur zu Lasten der Umwelt, sondern auch zu Lasten vor allem kleinerer und mittlerer Unternehmen.

Die Verpackungsverordnung

1994 wurde in der Koalitionsvereinbarung festgelegt, daß die Verpackungsverordnung novelliert werden muß. Bis heute liegen verschiedene Entwürfe dazu vor, wobei ihre Verfallsdaten immer kürzer werden. Nach Ansicht der Bundesregierung ist die Verpackungsverordnung das Paradestück der Abfallpolitik, wollte sie doch die Privatisierung der Abfallwirtschaft in diesem Bereich gesellschaftsfähig machen und die Produktverantwortung im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vorwegnehmen.

Herausgekommen ist ein unübersichtliches Geflecht mit widersprüchlichen Regelungen. Die Konsequenz ist, daß Bürgerinnen und Bürger für ihre Sammel- und Sortierfreudigkeit über doppelte Müllgebühren geschröpft werden, ohne die Wege des Geldes und des Abfalls nachvollziehen zu können. Auf der Entsorgungsseite haben sich zudem Großstrukturen verfestigt, die Innovationen im Anwendungs- und Verwertungsbereich behindern.

Alle Novellierungsentwürfe haben die Aufweichung der abfallpolitischen Ziele und die Stärkung des Dualen System Deutschland gemeinsam. Die Quoten werden herabgesetzt, Schlauchbeutel zu Mehrwegverpackungen erklärt, Trittbrettfahrer ins System gezwungen, Nachweispflichten aufgeweicht.

Für den Einstieg in eine ökologische Stoffwirtschaft wäre es wichtiger, folgende Bereiche eindeutig zu regeln, als neuen Monopolstrukturen den rechtlichen Rahmen zu liefern:

Die Abfallvermeidung durch den Ausbau und die Stützung von Mehrwegsystemen konkretisieren, denn Mehrwegsysteme leisten zusammen mit einer ökologischen Optimierung von Stoffen und Materialien den größten Beitrag zur Abfallvermeidung. Deshalb müssen die Rahmenbedingungen wie Standardisierung der Flaschen und Transportkästen, dezentrale Spülzentren und Transportwege in einer gesonderten Mehrwegverordnung geregelt werden. Darüber hinaus sind flankierende ökonomische Instrumente wie z.B. Lizenzregelungen einzubeziehen. Die Spielräume des Europarechtes müssen ausgelotet und genutzt werden.

Nach Maßgabe des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sind die Hersteller verpflichtet, Verkaufsverpackungen zurückzunehmen und wiederzuverwenden oder außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung zu verwerten oder zu entsorgen. Deshalb kann unserer Auffassung nach auf die Vorgabe von Erfassungs-, Sortier- und Verwertungsquoten verzichtet werden – mit Ausnahme der Kunststofffraktion. Klare Anforderungen an die Effizienzsicherung müssen gestellt werden.

Nach wie vor ist die Kunststoffverwertung ein Sorgenkind. Deshalb muß für Kunststoffe eine gesonderte Regelung gefunden werden. Die Kunststoffverwertung muß aus der heutigen Beliebigkeit herausgenommen werden. Eine unabhängige Kommission, die beim Umweltbundesamt angesiedelt sein könnte und auch Umwelt- und Verbraucherverbände ein-

schließt, könnte ökologisch sinnvolle Verwertungswege für die einzelnen Kunststoffarten festlegen. Damit in der Zwischenzeit die bereits existierenden werkstofflichen Kunststoffverwerter nicht aus dem Markt verschwinden, ist eine Schutzquote von 50% für das werkstoffliche Recycling notwendig.

Zur Förderung der stofflichen Verwertung sind Kriterien für den Mindestgehalt an stofflich verwertbarem Material festzulegen. Für den Bereich Kunststoffe kann die unabhängige Kommission, für Papier und Pappe der Altpapierrat eingesetzt werden.

Die Novellierung der Verpackungsverordnung darf nicht dazu führen, die Monopolstellung des Dualen System Deutschland weiter auszubauen. Mit einer Novellierung muß erreicht werden, daß alle Verpackungen erfaßt, ökologisch wie ökonomisch sinnvoll verwertet und der Vollzug erleichtert werden. Sollte die Bundesregierung nicht in wesentlichen Punkten von ihrem derzeitigen Konzept abweichen, ist die Ablehnung der Novelle absehbar.

Freiwillige Selbstverpflichtungen

Schon aus Töpfers Zeiten lag eine Altautoverordnung und die ergänzende Shredderleichtmüllverordnung in den Schubladen des Ministeriums bereit. Seit 1994 sind jedoch freiwillige Selbstverpflichtungen zum Königsweg der Abfallpolitik geworden. Nun widerlegt ausgerechnet eine vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie diesen Königsweg und zeigt den einen abfallpolitischen Scherbenhaufen, den Frau Merkel angerichtet hat.

Denn die Studie belegt:

Freiwillige Selbstverpflichtun-

gen bergen die Gefahr einer Regelung zu Lasten von Verbrauchern und Umwelt. Die Käufer sind von indirekten Einwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen und ohne jegliche Kontrollmöglichkeiten.

Freiwillige Selbstverpflichtungen sind für die Unternehmen unverbindlich, am Ende stehen die, die sich richtig verhalten, schlechter da.

Freiwillige Selbstverpflichtungen führen nicht zu einer Beschleunigung von Entscheidungsprozessen. Das Gegenteil ist der Fall. 1992 lag bereits ein fertiger Verordnungsentwurf mit allen wesentlichen Elementen der 1996 ausgesprochenen Selbstverpflichtung vor: vier Jahre umsonst verhandelt. Wertvolle Zeit ist verlorengegangen.

Das Beispiel Automobilindustrie

Die freiwillige Selbstverpflichtung der Automobilindustrie genügt den selbstgesteckten Zielen der Bundesregierung nicht, sie entlarvt aber die Vorstellung von Produktverantwortung der Hersteller. Das Ziel der Selbstverpflichtung ist nicht in erster Linie eine umweltgerechte Konstruktion und der verantwortungsvolle Umgang mit wertvollen Rohstoffen, sondern faktisch die Erweiterung des Absatzmarktes für Neuwagen. Mit einer Verbindung von Ökonomie und Ökologie hat das nichts zu tun.

Auch das vom Wirtschaftsministerium beauftragte Institut kommt zu dem Schluß, daß die freiwillige Selbstverpflichtung der Automobilindustrie den Namen nicht verdient, da sie nicht zu einer „substantiellen Veränderung der bisherigen Regelungspraxis führen“ werde. Das ist eine schallende Ohrfeige für das Verhandlungsergebnis.

Deshalb muß jetzt nachverhandelt werden. Wesentliche Forderungen für eine Produktverantwortung im Autobereich sind:

die kostenlose Rücknahme aller PKW, die nach Inkrafttreten der freiwilligen Selbstverpflichtung in Verkehr gebracht worden sind, ohne Bindung an ein Fahrzeughöchstalter;

die im Verbraucherinteresse praxismgerechte Klarstellung der Anforderungen an die Beschaffenheit der Fahrzeuge. Es geht nicht an, daß nur werkstattgepflegte Altautos zurückgenommen werden;

mittelständische Unternehmen müssen in das aufzubauende Verwertungsnetz einbezogen werden. Andernfalls müssen 4000 Betriebe Konkurs anmelden;

die umweltrechtlichen Anforderungen an die Entsorgungs- und Verwertungsbetriebe müssen überprüft, die bestehenden Defizite schnellstens beseitigt werden;

das Berufsbild des Recyclingfacharbeiters müßte geschaffen werden. Es sollte sowohl die kraftfahrzeugtechnische Ausbildung beinhalten als auch die ökologischen Aspekte der Tätigkeit vermitteln;

ein Verwerter sollte seine Zulassung erst nach einer Prüfung und entsprechenden Zertifizierung erhalten;

die Finanzierung ist über einen Verwertungsfonds sicherzustellen, der sich an das Vorbild der niederländischen Selbstverpflichtung anlehnt.

Die Elektronikschrottverordnung

Bei der Elektronikschrottverordnung bietet sich ein ähnliches Bild wie bei der Altautoverordnung. Im Vorgriff auf die angekündigte Verordnung haben mittelständische

Betriebe in ein Rücknahme- und Verwertungssystem investiert und stehen großenteils heute vor dem Aus, weil die Bundesregierung nicht handelt. Eine freiwillige Selbstverpflichtung scheitert an den unterschiedlichen Interessen der Beteiligten, und zum Erlaß einer Elektronikschrottverordnung fehlt der Ministerin die politische Kraft und aufgrund der Koalitionsvereinbarung die Möglichkeit. Es

liegt derzeit lediglich ein Entwurf für den Bereich der Bürokomunikation vor, dessen weiterer Beratungsstand noch nicht absehbar ist.

Die Abfallpolitik der Bundesregierung steht in keinem Verhältnis zum Umweltschutzengagement der Bürgerinnen und Bürger und auch vieler Betriebe. Die Bereitschaft, Abfall getrennt zu sam-

eln und sogar zu reinigen, ist groß. Dies wird nicht honoriert. Die Kosten laufen davon, die Verwertungs- und Entsorgungswege sind undurchsichtig. Es sind Großstrukturen entstanden, die im Ergebnis heutige Verhältnisse zementieren und Innovationen im Bereich der Produkte und Kreislaufführung blockieren. Die Chancen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes bleiben ungenutzt.

Karl-Heinrich Hansmeyer, Bodo Linscheidt

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz – Neuorientierung der deutschen Abfallpolitik?

Die deutsche Abfallpolitik hat in den letzten Jahren dramatische Veränderungen erfahren. Mit der Verabschiedung der TA Abfall und der 17. Bundes-Immissionschutzverordnung wurden die technischen Anforderungen an die Abfallbeseitigung erheblich verschärft. Dies hat vor allem zu einer Weiterentwicklung der Abfallbehandlung geführt. Mit der Verpackungsverordnung und dem daraus resultierenden Dualen System wurde darüber hinaus ein privatwirtschaftlich getragenes Rücknahme- und Verwertungssystem geschaffen, das beträchtliche abfallwirtschaftliche Folgen gehabt hat.

Das am 7. Oktober 1996 in Kraft getretene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) soll nunmehr einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zu einer umweltverträglichen Abfallwirtschaft markieren. Ziel des Gesetzes ist die Schließung industrieller Stoffkreisläufe durch Vermeidung und Verwertung. Damit erfolgt zumindest vom Anspruch her in der Tat eine Neuorientierung der Abfallpolitik:

Statt vorrangig die Sicherstellung einer geordneten, d.h. gewisse technische Mindeststandards einhaltenden Abfallbeseitigung durchzusetzen, soll nun der Schwerpunkt darauf gelegt werden, die Entstehung von Abfällen von vornherein zu verhindern oder zumindest eine erneute Rückführung in den industriellen Stoffkreislauf anzustreben.

Das umfangreiche Gesetzeswerk ist freilich kein genereller Neuanfang. Größtenteils handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Abfallrechts, ohne das bestehende Regulierungssystem grundlegend zu verändern. Hierauf soll im folgenden nicht näher eingegangen werden. Im Mittelpunkt unserer Überlegungen steht vielmehr die Frage, ob das neue Gesetz in wesentlichen Bereichen zu einer Weiterentwicklung der Abfallpolitik führt. Ergeben sich durchgreifende Veränderungen im Vergleich zum alten Recht? Werden neue Instrumente eingeführt, die zur Erreichung der anspruchsvollen Regulierungsziele geeignet

sind? Wie ist die instrumentelle Strategie aus ökonomischer Sicht zu bewerten?

Erweiterung des Abfallbegriffs

Der Abfallbegriff ist seit der Entstehung des Abfallrechts umstritten. Im Zentrum der Kritik stand die Unterscheidung zwischen Abfall und Wirtschaftsgütern. Die herrschende Meinung ging früher davon aus, daß bei einer Verwertung von Reststoffen und Altprodukten der Abfallbegriff in der Regel nicht anwendbar ist. Das Vermeidungs- und Verwertungsgebot des § 5 I Nr. 3 Bundes-Immissionschutzgesetz wurde beispielsweise so ausgelegt, daß Reststoffe erst dann zu Abfällen werden, wenn sie nicht verwertbar sind. Dadurch ergaben sich erhebliche Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der gesetzlichen Normen, da Abfälle häufig schon durch die Verwertungsabsicht des Besitzers nicht mehr dem Abfallrecht unterlagen.

Mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz wurde der europarechtliche

Abfallbegriff fast wörtlich übernommen. Eine derartige Angleichung war schon deswegen erforderlich, um die EG-Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht umzusetzen. Verwertungsvorgänge sind nun ausdrücklich in das Abfallrecht einbezogen. Die bisherige Grenzziehung zwischen Abfall und Wirtschaftsgut entfällt damit. Vereinfacht gelten jetzt als Abfall alle beweglichen Sachen, denen nach allgemeiner Verkehrsanschauung kein wirtschaftlicher Nutzungszweck zuzuordnen ist. Damit entsteht freilich ein neues Abgrenzungsproblem: Gezielt hergestellte Produkte müssen etwa von Stoffen unterschieden werden, die bei der Produktion ohne wirtschaftlichen Verwendungszweck anfallen. Generell ist darauf hinzuweisen, daß bei einem unbestimmten Rechtsbegriff mit erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung Streitfälle nicht vermeidbar sind.

Dennoch ist die neue Regelung aus ökonomischer Sicht und unter Berücksichtigung der Regulierungsziele des Abfallrechts positiv zu beurteilen. In einer Marktwirtschaft zeichnen sich Güter dadurch aus, daß sie einen Nutzen stiften und zu einem positiven Preis gehandelt werden. Sofern sich hingegen der Besitzer einer Sache entledigen will und für sie am Markt keinen Preis erzielen kann, liegt aus ökonomischer Sicht Abfall vor.

Diese Betrachtung korrespondiert auch mit den abfallrechtlichen Kontrollzielen. Wenn nämlich eine Sache nicht mehr wirtschaftlich nutzbar ist, besteht in besonderem Maße die Gefahr einer gemeinwohlschädlichen Beseitigung. Die abfallwirtschaftliche Überwachung muß daher auch solche Verwertungsvorgänge umfassen, die für den Abfallbesitzer mit Kosten verbunden sind. Dies berücksich-

tigt der neue Abfallbegriff. In Verbindung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wird der Marktwert zum wesentlichen Abgrenzungskriterium für die Abfalleigenschaft.

Privatisierung der Abfallentsorgung?

Heftige Diskussionen und Verunsicherungen sind durch die Neuregelung der Entsorgungspflichten entstanden. Auslöser ist die programmatische Grundaussage in den §§ 5 II, 11 KrW-/AbfG, daß der Erzeuger oder Besitzer von Abfällen selbst verpflichtet ist, diese zu verwerten bzw. zu beseitigen. Die neue Regelung könnte darauf hindeuten, daß der Gesetzgeber die bisher geltende Generalzuständigkeit der öffentlichen Entsorgungsträger – d.h. der Kreise und Gemeinden – aufgibt und eine Privatisierung der Abfallentsorgung vornehmen will. Tatsächlich wurde und wird das neue Abfallrecht gelegentlich in dieser Weise interpretiert. Bei näherer Betrachtung ändert sich jedoch im Vergleich zur gegenwärtigen Praxis nur wenig:

Abfälle aus privaten Haushalten unterliegen wie bisher einer Überlassungspflicht gegenüber dem öffentlichen Entsorgungsträger. Der Kernbereich der kommunalen Abfallwirtschaft bleibt damit unangetastet. Die Einschränkung für Abfälle, die der Haushalt selbst einer ordnungsgemäßen Verwertung zuführt, hat nur geringe Bedeutung; sie betrifft im wesentlichen die Eigenkompostierung.

Auch für gewerbliche Abfälle zur Beseitigung besteht grundsätzlich weiterhin eine Überlassungspflicht. Ausgenommen ist die Beseitigung in eigenen Anlagen. Die Ausschlußmöglichkeiten für die Kommunen bleiben unverändert.

Keine öffentliche Zuständigkeit besteht nach dem neuen Recht für gewerbliche Abfälle, die der Erzeuger einer ordnungsgemäßen Verwertung zuführt. Da Verwertungsvorgänge allerdings meist nicht unter den alten Abfallbegriff fielen, konnte auch bislang keine öffentliche Entsorgung vorgeschrieben werden.

Die in vielen Landesabfallgesetzen vorgesehenen Andienungspflichten für Sonderabfälle an zentrale Entsorgungsgesellschaften werden ausdrücklich erlaubt.

Neu geschaffen wurde die Möglichkeit einer Übertragung der Entsorgungspflichten auf Unternehmen, Verbände oder Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft.

Insgesamt werden rechtliche Stellung und Tätigkeitsbereich der öffentlichen Entsorgungsträger kaum angetastet; von einer durchgreifenden Privatisierung kann nicht gesprochen werden. Die Beschränkung der Überlassungspflichten auf Abfälle zur Beseitigung ist aus ökonomischer Sicht zu begrüßen. Sofern nämlich auch die Verwertung in den öffentlichen Zuständigkeitsbereich fielen, wären im Kernbereich der Kreislaufwirtschaft Wettbewerb und kreative Suche nach neuen Problemlösungen ohne ersichtlichen Grund beschränkt.

Die technisch-organisatorische Umsetzung der gewünschten Schließung von Stoffkreisläufen muß vorrangig der privaten Wirtschaft überlassen werden. Der Staat setzt hierzu lediglich allgemeine umweltpolitische Rahmenbedingungen. Generell ist ein Anschluß- und Benutzungszwang an öffentliche Entsorgungseinrichtungen nur dann gerechtfertigt, wenn er zur Sicherstellung einer geordneten und die abfallrechtlichen

Mindestanforderungen einhalten- den Entsorgung unabdingbar ist.

Ordnungsrechtliche Verhaltenspflichten

Das Ziel einer verstärkten Vermeidung und Verwertung ist im Kreislaufwirtschaftsgesetz deutlich stärker verankert als im alten Recht. Gemäß § 4 KrW-/AbfG sind Abfälle in erster Linie zu vermeiden und in zweiter Linie stofflich oder energetisch zu verwerten. Diese Grundsätze sind zunächst als Veränderung der bisherigen Zielgewichtung zu verstehen, an der in Zukunft die Instrumente der Abfallpolitik zu messen sind. Allerdings ergeben sich aus allgemeinen Grundsatzbestimmungen ohne konkretisierende Maßnahmen noch keine materiellen Veränderungen. Auch in der Vergangenheit fehlte es weniger an umweltpolitischen Leitsätzen, als vielmehr an geeigneten Maßnahmen, die den angestrebten Zielen bei den individuellen Entscheidungen der Unternehmen und Haushalte zum Durchbruch verhelfen.

Diese Situation hat sich auch durch das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht verändert. Zwar werden die einzelnen Begriffe, Anforderungen und Vorrangbestimmungen ausführlich erläutert sowie detaillierte Kriterien für die Bestimmung der relativen Umweltverträglichkeit von Verwertungsoptionen entwickelt; gleichwohl bleiben diese Vorgaben für den einzelnen Abfallerzeuger zunächst weitgehend unverbindlich. Dies liegt vor allem daran, daß in den §§ 4 bis 6 KrW-/AbfG eine Fülle von unbestimmten Rechtsbegriffen verwendet wird, die in dieser Form nicht in der Vollzugspraxis angewendet werden können. Eine Verwertung muß nur dann erfolgen, wenn sie „technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar“ ist. Für die Unterschei-

dung von Verwertung und Beseitigung ist auf den „Hauptzweck der Maßnahme“ abzustellen, wobei der Vorrang der Verwertung entfällt, wenn die Beseitigung der Abfälle die „umweltverträglichere Lösung“ darstellt.

Die Konkretisierung dieser Vorgaben wird auf die Verordnungsebene und den Vollzug verlagert. Insofern ist das Kreislaufwirtschaftsgesetz ein weiteres Beispiel für symbolhafte Umweltpolitik, die statt tatsächlich wirksamer und mit politischen Widerständen verbundener Maßnahmen eher auf klangvolle und zugleich unverbindliche Strategieformulierungen setzt.

Gleichzeitig stellt sich die Frage, welche Form der instrumentellen Umsetzung durch das Gesetz vorbereitet wird. Für eine reine Zielbestimmung wäre das aufwendige System begrifflicher Abgrenzungen und Vorrangbestimmungen nicht erforderlich gewesen. Die Vorgabe individueller Verhaltenspflichten in Verbindung mit umfangreichen Verordnungsermächtigungen deutet vielmehr darauf hin, daß die im deutschen Umweltrecht dominierende und von ökonomischer Seite seit Jahrzehnten beanstandete ordnungsrechtliche Strategie auch hier vorrangig zum Zug kommen soll.

Mißachtung ökonomischer Anreizinstrumente

Als Umsetzungsinstrument wird damit letztlich auf ein dichtes Netz von Verordnungen und Vollzugsprogrammen für einzelne Abfallarten, Produktionsverfahren, Verwertungswege und Produkte gesetzt. Dies wäre für das Ziel der Vermeidung und Verwertung von Abfällen eine heroische Aufgabe, da im Gegensatz zu bisherigen Regelwerken wie der TA Siedlungsabfall oder der TA Luft inte-

grierte Umweltschutztechnologie für sehr unterschiedliche Wirtschaftsbereiche definiert werden müßte. Eine flächendeckende Auflagenstrategie würde vermutlich schon am administrativen Aufwand scheitern; am ehesten zu erwarten wäre nach allen bisherigen Erfahrungen eine selektive Vorgehensweise mit starken Vollzugsdefiziten. Ökonomische Kostenminimierungsempfehlungen würden erneut mißachtet. Die Durchsetzung der Vermeidung und Verwertung müßte gegen die Interessen der Marktteilnehmer erfolgen.

Eine Umsetzung der neuen abfallpolitischen Ziele mit Hilfe ökonomischer Anreizinstrumente scheint demgegenüber kaum erwogen worden zu sein. Obwohl über Umweltabgaben seit Jahren intensiv diskutiert wird und auf Landesebene bereits mehrere Sonderabfallabgaben existieren, präsentierte das Bundesumweltministerium seit dem Gesetzentwurf aus dem Jahre 1991 keinen neuen Vorschlag. Die Vollzugs- und Belastungsprobleme einer derartigen Strategie werden häufig in schillernden Farben dargestellt, ohne sie den gravierenden Problemen einer Durchsetzung von Individualpflichten gegenüberzustellen.

Bei ökonomischen Instrumenten könnte sich die Umweltpolitik auf die preisliche Belastung umweltschädlicher Entsorgungswege beschränken und die Suche nach neuen Vermeidungs- und Verwertungstechnologien den Abfallerzeugern überlassen. Vollzugstaugliche Detailvorgaben wären dann entbehrlich. Insgesamt wäre zu wünschen, daß sich zukünftige politische Reformbestrebungen weniger mit der detaillierten Festbeschreibung individueller Vermeidungs- und Verwertungspflichten und mehr mit der Weckung des Eigeninteresses der Unternehmen

und Haushalte an abfallwirtschaftlichen Innovationen befassen.

Mangelnde Umsetzung der Produktverantwortung

Eines der Kernelemente der geplanten Kreislaufwirtschaft ist die Produktverantwortung der Hersteller und Vertrieber für die Vermeidung und Verwertung von Abfällen. In § 22 KrW-/AbfG wird ausführlich beschrieben, was hierunter im einzelnen zu verstehen ist. Gefordert wird die Herstellung langlebiger und verwertungsfreundlicher Produkte sowie die Information des Verbrauchers über Schadstoffgehalte und Verwertungsmöglichkeiten durch geeignete Kennzeichnung. Die Verantwortung für die Entsorgung der Produkte wird grundsätzlich den Herstellern und Vertriebern übertragen. Die Umsetzung dieser Ziele soll auf zwei Wegen erfolgen:

- Direkte staatliche Eingriffe in die Produktgestaltung in Form von Verboten, Materialbeschränkungen, Mehrfachverwendungsgeboten und Kennzeichnungspflichten.
- Rücknahmepflichten der Hersteller oder Vertrieber für einzelne Produktgruppen und korrespondierende Rückgabepflichten der Konsumenten.

Die Grundidee der Produktverantwortung ist aus ökonomischer Sicht ein geeigneter Weg zur Verwirklichung einer abfallarmen Kreislaufwirtschaft. Die nach Gebrauch anfallenden Entsorgungskosten eines Produktes werden dem Hersteller angelastet, um damit monetäre Anreize zur Entwicklung langlebiger und verwertungsfreundlicher Produkte zu setzen. Auf diese Weise kann ein zentrales Anreizdefizit der Abfallwirtschaft in diesem Bereich – die mangelnde Entscheidungsrelevanz der Entsorgungskosten – überwunden werden.

Im traditionellen System der Hausmüllentsorgung werden diese Kosten dem Haushalt über die kommunalen Gebühren in Rechnung gestellt. Die Gebührenberechnung erfolgt jedoch in der Regel so, daß abfallvermeidendes Konsumverhalten sich nicht in geringeren Zahlungen niederschlägt. Da auch die Hersteller die mit ihren Produkten verbundenen Entsorgungsprobleme nicht finanziell zu spüren bekommen, besteht kaum ein Anreiz zur abfallarmen Konstruktion und Verwendung. Gelöst werden kann dieses Problem über das Instrument der Rücknahmeverpflichtung, das dem Hersteller die Entsorgungskosten seiner Produkte aufbürdet. Die Produktverantwortung kann somit in der Tat zu einer wünschenswerten Neuorientierung der Abfallwirtschaft führen.

Allerdings reichen hierzu allgemeine Zielformulierungen nicht; wirksam kann die Idee erst durch die konkrete Festschreibung von Rücknahmepflichten werden. Für eine derartige Umsetzung hätte es des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes nicht bedurft. Die Verpackungsverordnung als bislang einzige Konkretisierung dieses Instruments wurde auf der Grundlage des alten § 14 Abfallgesetz erlassen. Auch die geplanten Verordnungen für Elektro(nik)geräte, Batterien, Kraftfahrzeuge und Altpapier basierten hierauf. Die gesetzlichen Möglichkeiten waren demnach bereits seit langem vorhanden; eine Umsetzung erfolgte jedoch nur im Bereich der Verpackungen.

Auch bei der Produktverantwortung beschränkt sich das Kreislaufwirtschaftsgesetz auf Zielbestimmungen und Verordnungsermächtigungen. Immerhin hat die Diskussion im Vorfeld des Gesetzes gewisse Signalwirkungen in Richtung freiwilliger Rücknahme-

erklärungen der Industrie ausgelöst. Es stellt sich allerdings die Frage, warum der Inhalt derartiger Selbstverpflichtungen nicht auch im Wege einer rechtsverbindlichen Verordnung festgelegt werden kann.

Fazit

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz führt in einigen Bereichen durchaus sinnvolle Neuerungen ein. Dies gilt beispielsweise für den Abfallbegriff, durch den die Umgehung gesetzlicher Normen im Wege einer Umdeklaration von Abfall in verwertbare Wirtschaftsgüter in Zukunft kaum mehr möglich sein dürfte. In anderen Bereichen – z.B. der Zuordnung von Entsorgungspflichten – sind die Veränderungen hingegen gering. Insgesamt handelt es sich eher um eine Weiterentwicklung bisheriger Rechtsinstrumente und weniger um eine grundlegende Neuorientierung der Abfallpolitik. Dies gilt auch für die Vermeidung und Verwertung von Abfällen als Kernbereich der geplanten Kreislaufwirtschaft. Über programmatische Ziel- und Grundsatzbestimmungen sowie Begriffsabgrenzungen kommt das Gesetz letztlich nicht hinaus.

Wirkungsvolle neue Instrumente werden nicht eingeführt; die Konkretisierung der individuellen Verhaltenspflichten muß durch Verordnungen und den Vollzug erfolgen. Die damit angelegte Umsetzungsstrategie stellt die Weichen für eine behördliche Einzelfallregulierung, die umweltökonomischen Erkenntnissen fundamental widerspricht. Allerdings hat das Gesetz mit Begriffen wie „Kreislaufwirtschaft“ und „Produktverantwortung“ erhebliche Signaleffekte ausgelöst. Dies ist wahrscheinlich der wichtigste umweltpolitische Beitrag.