

Rechtliche und politische Probleme der Abfallvermeidung in der Schweiz

Astrid Epiney/Peter Knoepfel

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney/Peter Knoepfel, Rechtliche und politische Aspekte der Abfallvermeidung in der Schweiz, in: Thomé-Kozmiensky, Karl J. (Hrsg.), Management der Kreislaufwirtschaft, Berlin 1995, S. 128-140. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Problemstellung

Daß Abfälle ein umweltpolitisches und damit auch ein umweltrechtliches Problem darstellen, bedarf keiner weiteren Erläuterung¹. Im Rahmen der rechtlichen und politischen Bewältigung dieser Problematik ging es zunächst auch in der Schweiz in erster Linie darum sicherzustellen, daß die Entstehung und anschließende Entsorgung von Abfall nicht zu unvermeidbaren Schäden an Umwelt oder Gesundheit führt.

Die schweizerische Entwicklungslinie des Abfallrechts verläuft über den anfänglich im Vordergrund stehenden Gewässerschutz (Gewässerschutzgesetze von 1955 und 1971), mit dem namentlich Gewässerbelastungen aus den damals wilden Deponien bekämpft werden sollte, über die Luftreinhaltung² und setzte sich in der Luftreinhaltepolitik fort, mit der die negativen Auswirkungen der in den achtziger Jahren durch Bundessubventionen massiv geförderten Kehrichtverbrennung begrenzt werden sollten. Schließlich „landete“ die Politik gegen schädliche Auswirkungen der Abfallbeseitigung im Bodenschutz³. Die Abfallbeseitigungspolitik drang dann auch in die Raumplanung ein, die über die Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990 (TVA)⁴, die die Kantone zur Abfallplanung und zur Ausweisung geeigneter Standorte für Kehrichtverbrennungsanlagen und Reststoffdeponien verpflichtet⁵.

¹ Vgl. zur Problematik m.w.N. nur *Daniel Vogel*, Pflicht zur räumlichen Planung von Abfalldeponien gemäß Art. 31 Abs. 4 USG unter besonderer Berücksichtigung des Zürcher Rechts, 1990, 6 ff.

² Erste Richtlinien über Emissionen aus Kehrichtverbrennungsanlagen stammen aus dem Jahre 1979; sie wurden - in verschärfter Weise - in die spätere Luftreinhalte-Verordnung vom 16. Dezember 1985 übernommen (SR 814.318.142.1); die Werte für No_x-Emissionen und Chlorrückstände wurden in der Revision von 1992 nochmals verschärft.

³ Grenzwerte in der Verordnung vom 9. Juni 1986 über Schadstoffe im Boden (VSBo); SR 814.12, in der insbesondere auch Grenzwerte für Schadstoffe enthalten sind, die normalerweise über Kehrichtverbrennungsanlagen in die Luft emittiert und anschließend in der näheren Umgebung solcher Anlagen deponiert werden.

⁴ SR 814.017.

⁵ Dieser phasenweise Prozeß kommt sehr gut zum Ausdruck in der Fallstudie zum Thema « De l'initiative lausannoise à une gestion intercantonale des déchets spéciaux, ou le jeu des poubelles russes », in: *Peter Knoepfel/Willi Zimmermann/Urs Müller/Doris Kolly/Laurent Demierre*, Abfall und Umwelt im politischen

Erst im weiteren Verlauf der Entwicklung hat sich - wohl unter dem Einfluß des Vorsorgeprinzips⁶ - die Erkenntnis durchgesetzt, daß grundsätzlich schon die Verursachung von Abfall als solche⁷ aus umweltpolitischer Sicht zu vermeiden ist⁸. Damit wird zunehmend schon die Existenz von Abfall an sich als eine (abstrakte)⁹ Gefahr für die Umwelt angesehen. Heute stellen denn auch Strategien zur Abfallvermeidung oder -verminderung wesentliche Elemente jeder Abfallpolitik dar. Gleichwohl stehen Abfallentsorgung und Abfallvermeidung insofern in einem untrennbaren Zusammenhang, als bestimmte Entsorgungsmodalitäten tatsächlich zur Verminderung der Entstehung entsprechender Abfälle beitragen können. Solche Vermeidungseffekte ließen sich insbesondere nach der Einführung der sog. Sackgebühr¹⁰, der nach kantonalem Recht in verschiedenen Kantonen eingeführten Pflicht zur Sortierung des Bauschmutzes auf der Baustelle (Mehrmuldenkonzept), des infolge erhöhter Boden- und Gewässerschutzanforderungen an Reststoffdeponien landesweit beobachtbaren Anstiege der Deponiegebühren oder der verweigerten Annahme bestimmter Abfälle in der normalen Kehrichtsammlung¹¹ beobachten. In diesen Fällen stellt man in der Regel neben dem Anstieg der Rezyklate auch eine leichte Verminderung der Gesamtkehrichtmenge fest. Der vorliegende Beitrag setzt sich zum Ziel, die wesentlichen Charakteristika und Probleme der rechtlichen und politischen Bewältigung der Abfallvermeidung in der Schweiz aufzuzeigen. Auf der Grundlage einer (knappen) Einordnung des Abfallvermeidungsrechts in das rechtliche Umfeld (II.), soll unter III. auf die rechtliche Erfassung der Abfallvermeidung auf Bundesebene und die Perspektiven zur Neuregelung im Rahmen der Revision des USG¹²

Alltag/Déchets et environnement dans la vie politique quotidienne. Vier Fälle für die Ausbildung / Quatre études de cas pour l'enseignement, im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Bundesamtes für Raumplanung und der eidgenössischen Forschungsanstalt für das forstliche Versuchswesen, Bern (EDMZ), S. 451-636.

⁶ Zum Vorsorgeprinzip im USG *Dominik Koechlin*, Das Vorsorgeprinzip im Umweltschutzgesetz, 1989; *Heribert Rausch*, Kommentar USG (Hrsg. VUR), Stand 1994, Art. 1, Rdnr. 18 ff.; allgemein zum Vorsorgeprinzip *Matthias Germann*, Das Vorsorgeprinzip als vorverlagerte Gefahrenabwehr: eine rechtsvergleichende Studie zur Reinhaltung der Luft, 1993; *Gerhard Häussler*, Das Vorsorge-/Präventionsprinzip in der umweltpolitischen Praxis, 1994; *Helen Keller*, Umwelt und Verfassung. Eine Darstellung des kantonalen Umweltverfassungsrechts, 1993, 169 f.

⁷ Also unabhängig davon, ob und inwieweit die Entstehung von Abfall zu einer konkreten Gefahr für Mensch und Umwelt führt.

⁸ Vgl. etwa *Peter Baccini/Paul U. Brunner*, Der Einfluß von Maßnahmen auf den Stoffhaushalt der Schweiz, insbesondere auf die Entsorgung von Abfällen, Müll und Abfall 22/1990, 252 (264 ff.); *Hans-Peter Fahrni*, Abfallverminderung und Entsorgungskapazität, die Stadt - les villes 1989, Nr. 6, 47 f.; *Barbara Haering*, Fakten und Gedanken zur Abfallproblematik, URP/DEP 2/1988, 93 (99); *Werner Schenkel*, Ziele zukünftiger Abfallwirtschaft, Müll und Abfall 18/1986, 41 (42 f.); *Karl J. Thomé-Kozmiensky*, Chance für eine vorsorgende Abfallwirtschaft, EntsorgungsPraxis 1985, 209 f.

⁹ Unter einer abstrakten Gefahr versteht man eine Sachlage, die nach allgemeiner Lebenserfahrung zur Verletzung eines Umweltguts führen kann, ohne daß ein solches allerdings im Einzelfall gefährdet ist, während letztere Situation als konkrete Gefahr bezeichnet wird, vgl. zu dieser Unterscheidung *Astrid Epiney/Thomas M.J. Möllers*, Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz, 1992, 75.

¹⁰ Dazu Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL), Evaluation der Sackgebühren, Veröffentlichung Nr. 136 (Ökonomie), Bern, 1990.

¹¹ Etwa Papier, Aludosen etc.

¹² Das USG wird derzeit in zentralen Bereichen, u.a. des Abfallrechts, revidiert. Mit der Verabschiedung der Revision ist noch in diesem Jahr zu rechnen. Vgl. die Botschaft des Bundesrates zu einer „Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (USG) vom 7. Juni 1993“, BBl. 1993 II, 1445 ff.

eingegangen werden. Abfallwirtschaftliche und -politische Aspekte der Ausgestaltung des Abfallvermeidungsrechts und seiner konkreten Anwendung werden unter IV. näher betrachtet, und unter V. folgt die Schlußbetrachtung.

II. Das Abfallvermeidungsrecht im umweltrechtlichen Umfeld

1. Grundlagen

Auf Bundesebene¹³ finden sich umweltrechtliche¹⁴ Bestimmungen - dem Charakter des Umweltschutzes als « Querschnittsaufgabe »¹⁵ entsprechend - in zahlreichen Verfassungsartikeln¹⁶, Gesetzen und einzelnen Verordnungen¹⁷. Besondere Bedeutung kommt in unserem Zusammenhang Art. 24bis¹⁸, 24septies BV¹⁹, den auf diese Normen gestützten Bundesgesetzen über den Umweltschutz (USG)²⁰ und über den Gewässerschutz (GschG)²¹

¹³ Entsprechend der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen nach Art. 3 BV kann der Bund aber nur unter der Voraussetzung gesetzgeberisch tätig werden, daß ihm in der Bundesverfassung (BV) entsprechende Kompetenzen eingeräumt werden, hierzu nur *Ulrich Häfelin/Walter Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl. 1993, 87 ff.; *Jean-François Aubert*, Traité de droit constitutionnel suisse, 1967/1983, Rdnr. 602 ff.; *Hans Mäder*, Grundriß der bundesstaatlichen Kompetenzordnung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzrechts, 1983, insbes. 42 ff.; *Keller*, Umwelt und Verfassung (Fn. 6), 115 ff.; zu den den Kantonen auf der Grundlage des geltenden Bundesrechts verbleibenden Spielraum *Peter Saladin*, Kantonales Umweltschutzrecht im Netz des Bundesrechts, URP/DEP 1993, 1 ff.

¹⁴ Zu den Begriffen Umwelt, Umweltschutz, Umweltrecht etwa *Bettina Bock*, Umweltschutz im Spiegel von Verfassungsrecht und Verfassungspolitik, 1990, 40 ff.; *Hans Huber*, Umwelt und Umweltschutz als Rechtsbegriffe, FS Hans R. Klecatsky, 1980, 353 ff. Im Ergebnis ist es wohl sinnvoll, den Begriff der Umwelt im Interesse seiner inhaltlichen Faßbarkeit nicht zu weit auszudehnen, sondern ihn auf die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen zu begrenzen, worunter freilich auch die von ihm beeinflusste „natürliche“ Umwelt fällt, ähnlich *Bock*, (ebd.), 200; *Jörg Leimbacher*, Die Rechte der Natur, 1988, 100 ff.; *Beat Sitter*, Plädoyer für das Naturrechtsdenken. Zur Anerkennung von Eigenrechten der Natur, Beiheft zur ZSR 3/1984; *Keller*, Umwelt und Verfassung (Fn. 6), 105 ff.

¹⁵ Ausdrücklich zum Ausdruck gekommen ist der Querschnittscharakter des Umweltschutzes in Art. 130r Abs. 2 S. 3 EGV. Vgl. hierzu etwa *Jutta Jahns-Böhm/Siegfried Breier*, Die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWGV, EuZW 1992, 49 ff.; *Wolfgang Kahl*, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, 1993, 26 f., 58 ff.; *Astrid Epiney/Andreas Furrer*, Umweltschutz nach Maastricht, EuR 1992, 369 (386 ff.).

¹⁶ Vgl. in bezug auf die Entwicklung des Umweltverfassungsrechts auf Bundesebene die Zusammenstellung bei *Keller*, Umwelt und Verfassung (Fn. 6), XXVII ff.

¹⁷ Vgl. nur die in der SR unter 814. aufgeführten Gesetze und Verordnungen. Aber auch diese sind aus materieller Sicht nicht erschöpfend, finden sich doch umweltrelevante Bestimmungen auch in anderen Gesetzen, wie insbesondere dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, SR 700. Vgl. zu der Aufteilung des Umweltrechts auf zahlreiche Erlasse nur *Heribert Rausch*, Kleiner Versuch einer umweltrechtlichen Standortbestimmung, in: *ders.*, Studien zum Umweltrecht, 1992, 1 (5 f.).

¹⁸ Der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Gewässerschutzes überträgt.

¹⁹ « (1) Der Bund erläßt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm. (2) Der Vollzug der Vorschriften wird, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bunde vorbehält, den Kantonen übertragen. » Die Einfügung dieses Artikels in die BV bedeutet die Postulierung eines neuen Staatsziels, vgl. *Rausch*, Umweltrechtliche Standortbestimmung (Fn. 17), 3 f.; zur Entstehungsgeschichte des Art. 24septies BV nur *Hans-Ulrich Müller*, Kommentar USG (Hrsg. VUR), Stand 1994, Einleitung: Entstehung des Umweltschutzgesetzes. S. auch *Thomas Fleiner-Gerster*, Der Verfassungsauftrag der schweizerischen Bundesverfassung - Der Bund muß den Menschen und seine natürliche Umwelt schützen (Art. 24septies BV), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts (UTR) 1989, 293 ff.

²⁰ Vom 7. Oktober 1983, SR 814.01.

sowie den auf ihrer Grundlage erlassenen bundesrätlichen Ausführungsverordnungen zu²². Charakteristisch für das schweizerische Umweltrecht ist seine «Verordnungslastigkeit»: Dem USG selbst sind über eher allgemeine Handlungsmaximen hinaus in zahlreichen Bereichen nur rudimentäre konzeptionelle Entscheidungen zu entnehmen, die regelmäßig durch bundesrätliche Verordnungen²³ konkretisiert werden müssen. Die tatsächliche Tragweite des Umweltrechts erschließt sich daher erst über diese Verordnungen. Allerdings variiert die Regelungsdichte des USG in den verschiedenen Bereichen: Während teilweise (etwa bei der Luftreinhaltung oder dem Lärmschutz²⁴) zumindest das grundsätzliche Konzept und die zentralen Instrumente bereits im USG enthalten sind, wird in anderen Gebieten die Wahl von Zweck und Mitteln in weiten Teilen dem Verordnungsgeber überlassen. Das Abfallrecht stellt hier ein aussagekräftiges Beispiel dar.

2. Das Abfallrecht des Bundes: ein Überblick

Abfallrelevante Vorschriften des Bundes finden sich - wie dies überhaupt für zahlreiche Gebiete des Umweltrechts charakteristisch ist - in mehreren Rechtsakten. Zu nennen sind neben dem USG insbesondere das GSchG²⁵ und das Giftgesetz²⁶. Die wesentlichen und für die Politik des Bundes grundlegenden abfallrechtlichen Bestimmungen finden sich aber im USG und in den verschiedenen, in mehr oder weniger zufälliger Reihenfolge seit Mitte der achtziger Jahre erlassenen Verordnungen des Bundesrates. Daher wollen wir uns im folgenden auf diese Regelungen beschränken.

²¹ Vom 24.1.1991, SR 814.20.

²² Vgl. zum Inhalt des USG und den wichtigsten Verordnungen den Überblick bei *Hans-Ulrich Müller*, Kommentar USG (Hrsg. VUR), Stand 1994, Einleitung. Summarische Orientierung. S. auch *Vincenzo P. Gianella/Arthur Mohr/Thomas Stadler*, Das neue Umweltschutzgesetz - Ein wichtiger Schritt im Rahmen der schweizerischen Umweltpolitik, ZfU 8/1985, 97 ff.

²³ Dieses Verordnungsrecht hat inzwischen einen erheblichen Umfang erreicht. Vgl. zu diesem Befund und seiner Problematik, etwa aus demokratietheoretischer Sicht, aber auch im Hinblick auf die Akzeptanz des Umweltrechts, etwa *Klaus A. Vallender*, Tendenzen im Umweltrecht, AJP 1992, 1073 (1078 ff.); *Ursula Brunner*, Kommentar USG (Hrsg. VUR), Stand 1994, Vorbemerkungen zu Art. 36-48, Rdnr. 3; Art. 39, Rdnr. 10; s. auch schon *Peter Knoepfel*, Janusköpfiger Leviathan - Gesetzgebung durch Verwaltung statt Parlament, Plädoyer 2/1984, 15 ff. Allerdings kann die Verfassungskonformität des USG aufgrund von Art. 113 Abs. 3 BV, der das Bundesgericht verpflichtet, Bundesgesetze, allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse und Staatsverträge ungeachtet ihrer möglicherweise gegebenen Verfassungswidrigkeit anzuwenden, nicht überprüft werden.

²⁴ Art. 11 ff., 19 ff. USG.

²⁵ SR 814.20.

²⁶ SR 814.80. Eine Sonderrolle nehmen die radioaktiven Abfälle ein, die eine spezifische Regelung erfahren haben (die Strahlenschutzgesetzgebung, auf die Art. 3 Abs. 2 USG verweist) und im folgenden außer Betracht bleiben sollen. Vgl. in diesem Zusammenhang jüngst *Paul Richli*, Die Bewilligung von Endlagern für radioaktive Abfälle im Spannungsfeld zwischen Machbarkeit und Verfahrensgerechtigkeit: Kritische Bemerkungen zum bundesrätlichen Revisionsentwurf, AJP 1994, 772 ff.; eingehend *Hansjörg Seiler*, Das Recht der nuklearen Entsorgung in der Schweiz, 1986.

Das USG enthält spezifische abfallrechtliche Vorschriften in den Art. 7 Abs. 6, 30-32, auf deren Grundlage der Bundesrat denn auch seine Verordnungen²⁷ erliess. In Art. 7 Abs. 6 USG wird zunächst der Abfallbegriff definiert: Es handelt sich dabei um

« bewegliche Sachen, deren sich der Besitzer entledigen will oder deren Verwertung, Unschädlichmachung oder Beseitigung im öffentlichen Interesse geboten ist ».

Bemerkenswert ist diese Definition insbesondere wegen ihrer Verbindung von objektiven und subjektiven Elementen des Abfallbegriffs: Eine Sache ist immer dann als Abfall zu qualifizieren, wenn ihre Entsorgung im öffentlichen Interesse liegt; dieses objektive Element wird auf Gesetzesebene nicht durch eine entsprechende Liste präzisiert²⁸. Eine Sache ist aber auch Abfall, wenn ihr Besitzer sich ihrer entledigen will (subjektives Element). Damit erweist sich der Abfallbegriff des schweizerischen Rechts als sehr offen; er kann potentiell alle beweglichen Sachen erfassen, ohne daß eine konkrete Gefahr für Mensch oder Umwelt bestehen muß. Dies entspricht der Erkenntnis, daß Abfall jeder Art umweltbelastende Folgen nach sich ziehen kann²⁹. Von Bedeutung ist dies insbesondere deshalb, weil sich die einschlägigen Vorschriften des USG (Art. 30 ff.) auf Abfälle im Sinne des Art. 7 Abs. 6 USG beziehen. Damit führt die weite Definition des Abfallbegriffs zu einer erheblichen Ausweitung des Anwendungsbereichs dieser Regelungen.

Innerhalb dieses weiten Abfallbegriffs wird jedoch differenziert: Schon das USG führt einige näher umschriebene „spezielle“ Abfallbegriffe ein: Die „gefährlichen Abfälle“ (Art. 30 Abs. 4, 5, Art. 31 Abs. 5, Art. 32 Abs. 2 USG) sind Stoffe, die bei unsachgemäßer Behandlung zu (schweren) Bedrohungen für Mensch oder/und Umwelt führen können³⁰. Unter „Siedlungsabfällen“ versteht das Gesetz (Art. 30 Abs. 5, Art. 31 Abs. 2, Art. 32 Abs. 4 lit. f USG) die im Gegensatz zu den sog. gewerblichen Abfällen normalerweise aus den Haushalten stammenden Abfälle³¹. Auf Verordnungsstufe unterscheidet sodann die Technische Verordnung über Abfälle (TVA) im Hinblick auf die Beseitigungsmöglichkeiten zwischen kompostierbaren oder inerten Abfällen, Siedlungsabfällen und Sonderabfällen³².

²⁷ Zu erwähnen sind insbesondere die Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen (VVS) vom 12. November 1986, SR 814.014, die technische Verordnung über Abfälle (TVA) vom 10. Dezember 1990, SR 814.015, die Verordnung über Getränkeverpackungen (VGv) vom 22. August 1990, SR 814.017.

²⁸ Wie dies insbesondere im EG-Recht der Fall ist. Vgl. hierzu *Jürgen Fluck*, Zum EG-Abfallrecht und seiner Umsetzung in deutsches Recht, EuR 1994, 71 ff.; *Max Jürgern Seibert*, Zum europäischen und deutschen Abfallbegriff, DVBl 1994, 230 ff.

²⁹ Vgl. zum Abfallbegriff im deutschen Recht *Christian Bickel*, 20 Jahre Abfallbegriff - Ortsbestimmung und Neuansatz, NuR 14/1992, 361 ff.

³⁰ Vgl. *Ursula Brunner/H.-U. Müller-Stahel*, Kommentar USG (Hrsg. VUR), Stand 1994, Einleitung, Fachausdrücke.

³¹ S. Art. 3 Abs. 1 Technische Verordnung über Abfälle vom 10.12.1990 (TVA), SR 814.015.

³² Welche Stoffe als Sonderabfälle anzusehen sind, ist im Angang 2 zur VVS festgelegt. Hier wird also auf die Enumerationsmethode zurückgegriffen. Zu betonen ist, daß der Begriff der gefährlichen Abfälle nicht mit dem der Sonderabfälle übereinstimmt; ersterer nimmt auf die potentiellen gefährlichen Auswirkungen eines Stoffes auf Mensch und Umwelt Bezug und ist insofern nicht abschließend, während die (abschließende) Aufzählung der als Sonderabfälle einzuordnenden Stoffe letztlich auf den bei der Beseitigung auftretenden Schwierigkeiten beruht. Sonderabfälle sind aber jedenfalls auch gefährliche Abfälle; insbesondere wollte der Gesetzgeber durch die VVS den Begriff der gefährlichen Abfälle konkretisieren und den ihm durch Art. 32 Abs. 2 USG gegebenen Verordnungsgebungsauftrag zumindest für bestimmte gefährliche Abfälle erfüllen. Sonderabfälle sind also diejenigen gefährlichen Abfälle, die

(Art. 6 ff. TVA). Für diese verschiedenen Kategorien von Abfällen gelten jeweils über die allgemeinen Regeln hinaus, sie ergänzend bzw. ersetzend, spezielle Vorschriften, die ihren besonderen Charakteristika Rechnung tragen.

Art. 30 USG umschreibt einige Pflichten von Abfallinhabern allgemein³³, von Deponiebetreibern³⁴ und insbesondere von Inhabern und Beseitigern gefährlicher Abfälle³⁵.

Art. 31 USG behandelt in erster Linie die Aufgaben der Kantone. Sie haben nach Art. 31 Abs. 1 USG für die Verwertung, Unschädlichmachung oder Beseitigung von Abfällen zu sorgen; dabei sind bestehende Bundesvorschriften zu beachten³⁶. Dieser Grundsatz wird in Art. 31 Abs. 2 USG insbesondere für Siedlungsabfälle insofern präzisiert, als die Kantone die Entsorgung dieser Abfälle zu übernehmen haben³⁷. Dies führte zu nicht unerheblichen politischen Schwierigkeiten, mußten die Kantone im Rahmen ihrer Abfallplanung nach Art. 17 der TVA doch Standorte für Kehrrechtverbrennungs- und Reststoffdeponieanlagen ausweisen, die vielfach auf starken örtlichen Widerstand stießen³⁸. Zudem hat diese kantonale Entsorgungspflicht in der Vergangenheit nicht selten zu Spannungen zwischen Bund und Kantonen geführt. Die Kantone verlangten nämlich mitunter als Gegenstück zur Entsorgungspflicht eine rigorosere Handhabung der - bereits im gegenwärtigen Gesetz enthaltenen - Produktverbotskompetenz durch den Bundesrat³⁹. Art. 31 Abs. 3-5 USG verpflichten die Kantone zur Planung und Bereitstellung der notwendigen Deponie- und Entsorgungsanlagen und übertragen dem Bund einige diesbezügliche Koordinationsaufgaben. Diese wurden namentlich im Zusammenhang mit der Ausweisung von Standorten für Sondermülldeponien aktuell. Zwar vermied es das Eidgenössische Departement des Innern bisher, aufgrund dieser Koordinationskompetenz förmlich in kantonale Planungsprozesse zu

von der VVS erfaßt sind, vgl. hierzu *Andreas Trösch*, Kommentar USG (Hrsg. VUR), Stand 1994, Art. 30, Rdnr. 75.

³³ Nach Art. 30 Abs. 1 USG hat der Inhaber von Abfällen diese nach bundes- oder kantonsrechtlichen Vorschriften zu verwerten, zu beseitigen oder unschädlich zu machen. Abfälle sind ausschließlich auf bewilligten Deponien abzulagern, Art. 30 Abs. 3 USG, und gefährliche Abfälle dürfen nur an bestimmte Unternehmen abgegeben werden, Art. 30 Abs. 4 USG.

³⁴ Deponien dürfen nur mit Bewilligung des Kantons errichtet und betrieben werden, Art. 30 Abs. 2 USG. Eine besondere Regel gilt in bezug auf die durch Deponien für Siedlungsabfälle oder gefährliche Abfälle verursachte Kosten, s. Art. 30 Abs. 5 USG.

³⁵ Art. 30 Abs. 4 USG.

³⁶ Letztlich wird durch diese Vorschrift der Grundsatz wiederholt, daß den Kantonen der Vollzug des USG obliegt.

³⁷ Die Kantone werden bei der Wahrnehmung dieser Pflicht (teilweise und vorübergehend) durch die Beteiligung des Bundes an entsprechenden Entsorgungsanlagen unterstützt: Diese Subventionen lagen nach Alt-Gewässerschutzgesetz zwischen 13,5% und 35% der anrechenbaren Baukosten (Art. 33 Abs. 3 des alten Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971; nach neuem Recht betragen sie nur noch maximal 35%, und sie werden nur noch für finanziell mittelstarke und schwache Kantone gewährt. Eine generelle Bundesförderung ist nur noch für Sonderabfälle vorgesehen, die ebenfalls auf 35% beschränkt ist. Die Förderung von gewöhnlichen Kehrrechtverbrennungsanlagen läuft nach 5 Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes auch für finanziell mittelstarke und schwache Kantone gänzlich aus (Art. 61 f. GSchG).

³⁸ Vgl. dazu die Beispiele bei *Ingrid Kissling-Näf*, Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung. Staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung im Entsorgungsbereich, Dissertation der Hochschule St. Gallen, Juni 1995 (erscheint als Band 11 in der Reihe Ökologie & Gesellschaft, Helbing & Lichtenhahn, Basel).

³⁹ Vgl. dazu *Peter Knoepfel*, Les six défis des déchets, in: Sibylle Grundlehner/Peter Knoepfel (Hrsg.), 1992, 259 ff.

intervenieren; es hat indessen sowohl in der französischen Schweiz⁴⁰ als auch in der deutschen Schweiz⁴¹ informell insbesondere am Anfang des Prozesses eine gewichtige Rolle gespielt.

Art. 32 USG schließlich ist (bezeichnenderweise) die längste Vorschrift des Kapitels über Abfälle. Sie enthält eine Reihe von Delegationen an den Bundesrat zum Erlass von Rechtsverordnungen. Von Bedeutung ist in unserem Zusammenhang⁴² insbesondere Art. 32 Abs. 4 USG, der den Bundesrat ermächtigt, bestimmte Aspekte der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen zu regeln⁴³. Er hat diese Befugnis insbesondere im Rahmen der TVA, der Verordnung über Getränkeverpackungen (VGV)⁴⁴ und der Stoffverordnung (StoV)⁴⁵ wahrgenommen, auf die noch zurückzukommen sein wird.

Dieser knappe Überblick über das geltende Abfallrecht des Bundes zeigt, daß die konzeptionellen Weichenstellungen der Abfallpolitik gerade nicht im Rahmen des USG vorgenommen wurden. Dieses beschränkt sich vielmehr auf die Statuierung einer grundsätzlichen Pflicht zur Abfallverwertung, -unschädlichmachung und -beseitigung, auf einige konkretisierungsbedürftige Anforderungen an gefährliche Abfälle und die Statuierung der Pflicht der Kantone zur Abfallentsorgung. Offen bleibt jedoch, welche Prioritäten im einzelnen zu setzen sind und auf welche Instrumente die Politik zurückgreifen soll. Die Entscheidung hierfür ist auf der Grundlage von Art. 32 Abs. 4 USG letztlich dem Bundesrat überlassen.

III. Die konkrete Ausgestaltung des schweizerischen Abfallvermeidungsrechts: Bestandsaufnahme und Perspektiven

Die verfassungsrechtliche Grundlage (Art. 24septies BV), die den Bund zum Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen verpflichtet⁴⁶, stellt ein Staatsziel neben anderen dar. Dem

⁴⁰ Vgl. hierzu *Peter Knoepfel/Michel Rey*, Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse romande, in: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren, Band II, 1990, 257 ff.

⁴¹ Vgl. dazu die Fallstudie zum Hochtemperaturofen der Firma CIBA-Geigy bei *Peter Knoepfel/Urs Zuppinger*, Usine d'incinération de déchets spéciaux à Bâle, Suisse, - Etude de cas, Rapport d'étude, Commission of the European Communities, Science Research and Development, Bruxelles, März 1995, 94 S. + Beilagen.

⁴² Darüber hinaus ist insbesondere auf die Befugnis zum Erlass von Vorschriften über den Verkehr mit gefährlichen Abfällen (Art. 32 Abs. 1, 2, vgl. Verordnung über den Verkehr mit Sonderabfällen, VVS, vom 12. November 1986, SR 814.014) und von technischen Vorschriften über Abfallanlagen (Art. 32 Abs. 3, vgl. TVA) hinzuweisen.

⁴³ S. insbesondere Art. 32 Abs. 4 lit. e (Möglichkeit des Verbots von Verpackungen von Massengütern), lit. f (Möglichkeit des Verbots bestimmter Stoffe).

⁴⁴ Vom 22. August 1990, SR 814.017.

⁴⁵ Verordnung über umweltgefährdende Stoffe (Stoffverordnung, StoV) vom 9. Juni 1986, SR 814.013.

⁴⁶ Vgl. zu dem verpflichtenden Charakter des Art. 24septies BV *Thomas Fleiner-Gerster*, Art. 24septies, Rdnr. 22 ff., in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Stand Juni 1988; s. auch die Nachweise in Fn. 19.

Umwelt- oder Nachweltschutz kommt daher auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts kein besonderer Stellenwert zu. Dies ist insbesondere für die bei der Gesetzgebung oder -anwendung vorzunehmenden Abwägungen von Erfordernissen des Umweltschutzes mit anderen öffentlichen oder privaten Interessen von Bedeutung⁴⁷. Dies gilt auch für das Abfallrecht; der sehr weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird durch die Staatszielbestimmung des Art. 24 septies kaum begrenzt⁴⁸.

1. Grundzüge der geltenden Regelung

Das Abfallvermeidungsrecht des Bundes ergibt sich einerseits aus einigen Vorschriften des USG, andererseits (und im wesentlichen) aus verschiedenen, auf dem USG beruhenden Verordnungen des Bundesrates.

Die derzeitige Fassung des USG enthält kein ausdrückliches allgemeines Gebot, schon die Entstehung von Abfällen zu vermeiden. Seine Abfallvorschriften des (Art. 30-32) gehen vielmehr davon aus, daß Abfall entsteht, dieser jedoch in einer bestimmten Art und Weise zu behandeln ist. Die entsprechenden „Schlagwörter“ des USG lauten „Verwerten, Unschädlichmachen, Beseitigen“⁴⁹. Gleichwohl läßt sich daraus nicht der Schluß ziehen, das USG berücksichtige den Aspekt der Abfallvermeidung überhaupt nicht. Denn das USG stipuliert zunächst das Vorsorgeprinzip (Art. 1 Abs. 2 USG)⁵⁰, dem prinzipiell auch ein Abfallvermeidungsgebot entnommen werden kann. In diesem Sinn ermächtigt Art. 29 USG den Bundesrat denn auch, umweltgefährdende Stoffe zu verbieten. Dies ist in der Verordnung über umweltgefährdende Stoffe (StoV) vom 9. Juni 1986⁵¹ auch teilweise geschehen⁵². Weitere Maßnahmen der Abfallbeseitigung können auch auf Art. 32 Abs. 4 abgestützt werden. Das betrifft insbesondere die gesonderte Beseitigung von Abfällen, die Verpflichtung zur Verwertung von Abfällen, die Rücknahmeverpflichtung, die Pflicht der Verkäufer, bestimmte Arten von Produkten oder Verpackungen gegen Pfand zurückzunehmen, das Verbot von Verpackungen von Massengütern unter bestimmten Voraussetzungen oder das Verbot bestimmter in Siedlungsabfällen enthaltener Stoffe⁵³. Zudem enthält Art. 26 USG ein

⁴⁷ Daher stellt sich auch die Frage, ob die derzeitige verfassungsrechtliche Stellung des Umweltschutzes seiner Bedeutung Rechnung trägt. Vgl. hierzu *Astrid Epiney*, Wertwandel und Ökovisionen. Daten, Analysen und Entwürfe für das 21. Jahrhundert aus der Sicht der Rechtswissenschaften, in: Peter Knoepfel (Hrsg.), Wertwandel und Ökovisionen. Daten, Analysen und Entwürfe für das 21. Jahrhundert aus der Sicht der Wissenschaften (im Erscheinen).

⁴⁸ Vgl. nur *Fleiner-Gerster*, Art. 24 septies (Fn. 46), Rdnr. 27 ff. Zudem ändern sich die diesbezüglichen Kenntnisse und - damit einhergehend - die politischen Konzepte, so daß es dem Gesetzgeber durch die Verfassung ermöglicht werden muß, diesen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

⁴⁹ S. etwa Art. 30 USG. Hierzu *Eduard Freiburghaus*, Geltendes Bundesrecht der Abfallentsorgung, URP/DEP 1988, 104 (105 ff.).

⁵⁰ Hierzu die Nachweise in Fn. 6.

⁵¹ SR 814.013.

⁵² Beispielsweise Cd, PCP, DDT u.a.m.

⁵³ Alle diese Ermächtigungen konkretisieren letztlich das Vorsorgeprinzip, indem sie der Vermeidung den Vorrang vor der Beseitigung geben, vgl. *Koechlin*, Vorsorgeprinzip (Fn. 6), 23.

generelles Verbot der Inverkehrbringung von Stoffen für Verwendungen, bei denen Umwelt oder Menschen gefährdet werden können.

Maßnahmen zur Abfallvermeidung lassen sich außerdem nicht auf solche Vorschriften beschränken, die ausdrücklich eine Verringerung des Abfallvolumens zum Gegenstand haben, können doch auch Regelungen der Abfallentsorgung - wie eingangs skizziert - einen Einfluß auf die anfallende Abfallmenge entfalten. Potentiell kann daher das gesamte Abfallrecht eine Abfallvermeidungskomponente aufweisen. Inwieweit dies der Fall ist, muß auf der Grundlage der konkreten Ausgestaltung der relevanten Vorschriften ermittelt werden.

Abgesehen von Art. 26 Abs. 1 und in gewissem Maß 28 Abs. 1 USG⁵⁴ enthält das USG selbst also keine konkreten Vorgaben zur direkten Abfallvermeidung⁵⁵. Es eröffnet indessen dem Bundesrat die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg Maßnahmen zu ergreifen, die direkte oder indirekte Auswirkungen auf das anfallende Abfallvolumen entfalten. Der Bundesrat hat hiervon auch Gebrauch gemacht. Die von ihm erlassenen Regelungen in diesem Bereich lassen sich in drei Kategorien einteilen⁵⁶:

- *Generelle Verbote oder Beschränkungen* bestimmter Stoffe, die bewirken, daß entsprechende Abfälle nicht oder nur in geringen Mengen entstehen: Derartige Verbote beruhen in erster Linie auf der Gefährlichkeit dieser Stoffe für die Umwelt oder die Gesundheit bestimmter Risikogruppen⁵⁷. Allgemeine Erwägungen der Sachdienlichkeit der Verminderung der Abfallmenge spielen dabei allenfalls eine untergeordnete Rolle. Aus rechtstechnischer Sicht handelt es sich entweder um Produktionsvorschriften⁵⁸ oder um Produktnormen⁵⁹.

Solche Verwendungsverbote oder -beschränkungen finden sich hauptsächlich in der Stoffverordnung in Verbindung mit ihren Anhängen. So bestimmt Art. 10 StoV, daß Stoffe, Erzeugnisse und Gegenstände nur soweit in die Umwelt ausgebracht werden dürfen, als dies für den angestrebten Zweck erforderlich ist⁶⁰. Von besonderer Bedeutung sind Art. 9, 11, 35, 61 StoV iVm Anhängen 3 und 4 zur StoV, welche die Verwendung bestimmter Stoffe vollständig oder zumindest als Bestandteil eines bestimmten Gegenstandes verbieten oder normierten Grenzwerten unterwerfen.

Aber auch die neue Getränkeverpackungsverordnung von 1990 enthält in Art. 3, 4 Anforderungen an die Beschaffenheit von Getränkeverpackungen, womit die

⁵⁴ Der die umweltgerechte Verwendung und Lagerung von Stoffen vorschreibt.

⁵⁵ Allein die Pflicht zur Abfallverwertung, -beseitigung oder -unschädlichmachung (Art. 30 Abs. 1 USG) wird noch keine greifbaren Auswirkungen auf das anfallende Abfallvolumen entfalten. Ähnliches gilt für die übrigen, direkt dem USG zu entnehmenden Vorgaben, vgl. die Zusammenfassung oben II.2.

⁵⁶ Unberücksichtigt gelassen werden hier die verschiedenen möglichen Strategien der Information und Aufklärung, vgl. den entsprechenden Auftrag in Art. 4 TVA. S. hierzu *Andreas Trösch*, Kommentar USG (Hrsg. VUR), Stand 1994, Art. 30, Rdnr. 26.

⁵⁷ Diese sind nach Art. 13 USG „Personengruppen mit erhöhter Empfindlichkeit, wie Kinder, Kranke, Betagte und Schwangere“.

⁵⁸ Die die Art und Weise der Produktion bestimmter Güter regeln.

⁵⁹ Die Anforderungen an die Beschaffenheit von Produkten stellen.

⁶⁰ Art. 4 StoV enthält Legaldefinitionen von Stoffen, Erzeugnissen und Gegenständen.

Verwendung anderer Stoffe verboten oder beschränkt wird. Von Bedeutung ist insbesondere Art. 3 Abs. 2 VGV, aus dem sich ein Verbot von PVC-Flaschen ergibt.

- Maßnahmen, die über direkte oder indirekte *finanzielle Anreize bzw. Belastungen* verschiedener Art die Entstehung von Abfällen verhindern oder vermindern sollen⁶¹: Es handelt sich dabei insbesondere um die ökonomischen Instrumente der ersten Generation wie Lenkungsabgaben und Entsorgungsgebühren.

Ansätze dazu finden sich im geltenden Bundesrecht ausschließlich in Art. 32 Abs. 4 lit.

d) USG und der darauf gestützten Getränkeverpackungsverordnung. Diese sieht in Art. 5 für Mehrwegverpackungen von Getränken ein obligatorisches Pfandsystem und eine Rücknahmepflicht der Händler vor, sofern die Industrie nicht in der Lage ist, die vorgeschriebenen Recyclingquoten zu erzielen.

- *Indirekte Abfallmengensteuerung*: Schließlich entfalten einige Abfallentsorgungsvorschriften indirekte Auswirkungen auf die anfallende Abfallmenge. Es sind dies insbesondere bestimmte Produktionsvorschriften oder Auflagen an die Entsorgung von Abfällen, die eine Verringerung des Abfallvolumens mit sich bringen. Im Bundesrecht finden sich diesbezügliche Maßnahmen insbesondere in der TVA und der VGV.

So ist das 2. Kapitel der TVA mit dem Titel „Allgemeine Vorschriften über das Vermindern und das Behandeln von Abfällen“ überschrieben. Darin werden die Kantone verpflichtet, dafür zu sorgen, daß verwertbare Anteile von Siedlungsabfällen⁶² und Sonderabfälle getrennt gesammelt und verwertet werden (Art. 6 ff. TVA). Art. 12 ff. TVA eröffnen den Behörden die Möglichkeit, von Inhabern von Industrie-, Gewerbe- oder Dienstleistungsbetrieben die Verwertung von Abfällen zu verlangen. Besondere Vorschriften (Art. 9, 13 TVA) gelten für Bauabfälle und für Schlacken aus Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle⁶³. Nach der Konzeption der TVA soll damit die Reduzierung der Abfallmenge primär durch die Verwertung bestimmter Stoffe und ihre Wiederverwendung sichergestellt werden.

Ein besonders interessanter Versuch der Abfallvermeidung findet sich in der VGV: Nach Art. 4 Abs. 2 VGV ist auf dem Verpackungsmaterial die Eignung zur Verwertung anzugeben. Außerdem gibt Art. 6 VGV dem Eidgenössischen Departement des Innern auf, im Falle des Überschreitens der Restabfallmenge⁶⁴ die sinngemäße Anwendung des Art.

⁶¹ Allerdings kann hier die Grenze zur erstgenannten Gruppe von Maßnahmen fließend sein: Wenn etwa die finanziellen Belastungen eines Produkts so hoch sind, daß sie dissuasiv sind, handelt es sich um sog. faktische Produktnormen. Von Bedeutung kann dies ggf. für den Abwägungsvorgang im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sein.

⁶² Wie etwa Glas oder Papier. Vgl. zur Problematik *Urs Geissmann*, Sonderabfälle und wiederverwertbare Abfälle - Separatsammlungen und Entsorgung, die Stadt - les villes 1990, Nr. 2, 17 ff.

⁶³ Darüber hinaus enthält die TVA Vorschriften über die Abfallplanung, Deponien und Abfallverbrennungsanlagen, auf die hier nicht im einzelnen einzugehen ist.

⁶⁴ Darunter ist nach Art. 6 Abs. 2 VGV die Menge der Einwegverpackungen zu verstehen, die von Herstellern und Importeuren in einem Jahr abgegeben wird, minus der im gleichen Jahr verwerteten Einwegverpackungen. Die Vorschrift legt dann für die verschiedenen Stoffe, aus denen Getränkeverpackungen hergestellt sind, die Restabfallmengen in Tonnen fest.

5 VGV über die Pfanderhebung und die Rücknahmepflicht anzuordnen und die Händler zu verpflichten, dafür zu sorgen, die zurückgenommenen Verpackungen zu verwerten. Durch diese Regelung wird zum einen erreicht, daß die aus einem bestimmten Material zusammengesetzte Abfallmenge - jedenfalls nicht durch unverwertete Getränkeverpackungen - eine durch die Verordnung vorgegebene Grenze nicht überschreitet. Zum anderen kann diese Regelung - im Falle der regelmäßigen Überschreitung der Restabfallmengen - die (indirekte) Konsequenz nach sich ziehen, daß die Händler dazu veranlaßt werden, wenn immer möglich Mehrwegverpackungen zu verwenden, weil sie nur dadurch der Verwertungspflicht entgehen können. Angestrebt wird damit sowohl eine Verminderung der nicht verwerteten Abfälle als auch - zumindest mittelbar - eine Verringerung der Abfallmenge überhaupt.

Versucht man im Anschluß an diesen Überblick eine Bewertung der abfallrechtlichen Regelungen, so fallen insbesondere folgende Punkte auf:

- Weder das USG noch die einschlägigen Verordnungen des Bundesrates statuieren ein allgemeines Prinzip, vorrangig möglichst wenig Abfälle zu produzieren. Vielmehr geht das geltende USG davon aus, daß die Entstehung von Abfällen in weiten Teilen unvermeidbar ist, so daß der Staat in erster Linie die Entsorgung von Abfällen regeln muß. Im Sinne der Umsetzung des Vorsorgeprinzips wäre indessen die Festschreibung des Gebots der Abfallvermeidung im Gesetz notwendig⁶⁵. Praktische Auswirkungen entfaltet ein solches Gebot insbesondere auf den Handlungsspielraum des Verordnungsgebers - der entsprechend eingeschränkt wäre - und auf im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmende Interessenabwägungen.
- Entsprechend dieser skizzierten Grundtendenz wird denn die Abfallvermeidung an sich in den bundesrätlichen Verordnungen auch eher stiefmütterlich behandelt⁶⁶. Neben Verboten einiger gefährlicher Stoffe werden Aspekte der generellen Reduzierung der Abfallmenge nur für einige punktuelle Bereiche geregelt. Es fehlt insbesondere ein Gesamtkonzept, was natürlich auch auf fehlende diesbezügliche Vorgaben des USG zurückzuführen ist. Der Bundesrat nahm sich vielmehr eher einiger wichtiger und dringender Aspekte des Abfallrechts - für die zweifellos ein Regelungsbedarf bestand - an, ohne jedoch im Hinblick auf die Abfallvermeidung eine kohärente Linie zu verfolgen⁶⁷.

⁶⁵ Koechlin, Vorsorgeprinzip (Fn. 6), 23.

⁶⁶ Insgesamt liegt das Schwergewicht des materiellen Abfallrechts auf der Abfallentsorgung („Verwerten, Unschädlichmachen, Beseitigen“).

⁶⁷ Immerhin haben einige Kantone dann selbst die Initiative ergriffen, die Abfallvermeidung in den Vordergrund gestellt und daraufhin einige Maßnahmen erlassen. Hingewiesen sei insbesondere auf die sog. Kehrachtsackgebühr. Vgl. hierzu Norbert Egli, Schweizerische Abfallwirtschaft - Pro und Kontra Kehrachtsackgebühr. Umwelt-Information 1987, H. 2/3, 18 f.; Vereinigung für Gewässerschutz und Luftthygiene (Hrsg.), Verursacherprinzip - Kehrachtsackgebühr, Umwelt-Information 1987, H. 2/3.

- Bei den indirekten Instrumenten liegt das Hauptgewicht nach wie vor auf (traditionellen) polizeilichen Maßnahmen. Kaum Rechnung trägt diese Regelung der Erkenntnis, daß gerade finanzielle Anreize oder Zusammenarbeitsformen der öffentlichen Hand mit Privaten wesentlich effizienter sein können⁶⁸.

2. Perspektiven: die USG-Revision

Die zur Zeit (Sommer 1995) anstehende USG-Revision führt einige der angesprochenen Probleme des heutigen Abfallvermeidungsrechts einer kohärenteren Lösung zu. Die Neubearbeitung des Kapitels über den Abfall stellt darin nämlich einen der Kernpunkte dar.

Schon formal wird das - erheblich ausgebaute - Kapitel über Abfälle nach der Botschaft des Bundesrates⁶⁹ grundlegend umgestaltet: Es soll nunmehr in drei Abschnitte unterteilt werden, die auch die Grundkonzeption des Vorschlags erkennen lassen: Der erste Abschnitt („Vermeidung und Entsorgung“⁷⁰ von Abfällen“) enthält abfallpolitische Grundsätze und Prioritäten, Anforderungen an die Entsorgung, Bestimmungen über die Sanierung von Altlasten und einige diesbezügliche Delegationsermächtigungen an den Bundesrat. Im zweiten Abschnitt („Abfallplanung und Entsorgungspflicht“) werden Grundsätze für die Zusammenarbeit der Kantone mit Privaten bei der Abfallentsorgung und für die kantonale Abfallplanung festgelegt. Bemerkenswert ist schließlich der dritte Abschnitt („Finanzierung der Entsorgung“), der für den Bereich der Abfallpolitik das Verursacherprinzip konkretisiert und in diesem Sinne insbesondere die mit dem Betrieb von Deponien verbundenen Kosten regelt. Außerdem nimmt der USG-Entwurf (Art. 7) eine Präzisierung des Abfallbegriffs vor. Das subjektive Definitionselement wird teilweise aufgegeben. Ob der Besitzer sich der betreffenden Sache entledigen will oder nicht, soll nicht mehr von Bedeutung sein. Konstitutiv ist einzig die (objektive) Tatsache, daß er sich ihrer entledigt. Damit wird der geltende subjektive Abfallbegriff ein Stück weit « objektiviert ».

Im einzelnen sind für das Abfallvermeidungsrecht insbesondere folgende Neuerungen von Bedeutung:

- Zunächst erfährt das bisherige „Leitbild“ des Abfallrechts („Verwerten, Unschädlichmachen und Beseitigen“, Art. 30 USG) eine Änderung: Nach Art. 30 Abs. 1 USG-Entwurf soll nunmehr der Abfallvermeidung Vorrang eingeräumt werden. Erst wenn dies nicht möglich ist, kommen die Grundsätze des Art. 30 Abs. 2, 3, 4 USG-Entwurf zum Tragen, die (im Rahmen der Möglichkeiten) eine umweltverträgliche

⁶⁸ Vgl. hierzu noch unten IV.

⁶⁹ Die Revision befindet sich zur Zeit in der Beratung in der Bundesversammlung. Bisher hat lediglich die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Ständerates die Vorlage beraten und in bezug auf das Abfallkapitel hauptsächlich Änderungen in dem Sinn vorgeschlagen, daß die Vorgaben für die Kantone entschärft oder gar aufgehoben werden. Hinzuweisen ist etwa auf die vorgeschlagene Streichung der Art. 30e Abs. 3, 4 USG-Entwurf, die den Kantonen in bezug auf Deponien bestimmte Verpflichtungen auferlegen.

⁷⁰ Als Oberbegriff der bisher verwandten Begriffe der Verwertung, Unschädlichmachung und Beseitigung wird in dem Entwurf der Ausdruck Entsorgung gebraucht.

Entsorgung im Inland und den Vorrang der Verwertung fordern. Als Verwertung gelten Recycling, Downcycling und energetische Verwendung (Verbrennung etc.) von Abfällen. Bereits auf der Ebene des formellen Gesetzes wird damit für die Abfallpolitik eine dreistufige Rangliste aufgestellt: In erster Priorität sind Abfälle zu vermeiden. Gelingt dies nicht, sind sie soweit wie möglich zu verwerten, und erst an dritter Stelle steht die Ablagerung⁷¹. Von Bedeutung ist diese Prioritätensetzung durch den Gesetzgeber insbesondere in zweierlei Hinsicht: Zum einen ist der Verordnungsgeber daran gebunden, und zum anderen werden damit für möglichwerweise stattfindende Interessenabwägungen⁷² neue Schwerpunkte gesetzt. Auch wenn nämlich das Vorsorgeprinzip schon bisher in Interessenabwägungen einbezogen werden mußte, ist die neue Regelung wesentlich präziser und konkretisiert das Vorsorgeprinzip in bindender Weise. Eine umfassende Interessenabwägung ist hier also insoweit ausgeschlossen, als diese gesetzgeberischen Entscheidungen in Frage gestellt werden. Im nachfolgenden Kapitel IV. werden wir allerdings zeigen, daß abfallwirtschaftliche und -politische Faktoren nicht dafür sprechen, daß diese Verminderungspflicht große Durchsetzungsschancen haben wird.

- Art. 30a USG-Entwurf ermöglicht es Bund und Kantonen, den erwähnten Grundsatz der prioritären Abfallvermeidung durch angemessene Maßnahmen durchzusetzen. So können die Kantone nach Art. 30a Abs. 1 USG-Entwurf Hersteller von Produkten verpflichten, Abfälle, die bei ihrer Produktion anfallen, zu vermeiden, falls diese nicht umweltverträglich entsorgt werden können. Dem Bundesrat steht nach Art. 30a Abs. 2 lit. a USG-Entwurf auch die Möglichkeit offen, das Inverkehrbringen solcher Produkte, die nur einmalig und kurzfristig verwendet werden sollen, zu verbieten, falls ihr Nutzen nicht in einem vernünftigen Verhältnis zu der verursachten Umweltbelastung steht. Art. 30a Abs. 2 lit. b USG-Entwurf räumt dem Bundesrat allgemein die Befugnis ein, Stoffe oder Organismen, die die Entsorgung erheblich erschweren oder die bei ihrer Entsorgung die Umwelt gefährden können, zu verbieten. Während zukünftig also in bezug auf Produktionsabfälle (auch) die Kantone Verbote erlassen können⁷³, ist es dem Bundesrat über Art. 30a Abs. 2 lit. b vorbehalten, abfallpolitisch bedenkliche Produkte selbst (unabhängig von ihrer „Gefährlichkeit“) zu verbieten⁷⁴. Dieser Artikel trägt zwei wesentlichen Mängeln des geltenden USG Rechnung: Erstens wird die Befugnis des Bundesrates, Maßnahmen zur *quantitativen* Abfallvermeidung zu ergreifen, in Art. 30a Abs. 2 lit. a USG-Entwurf auf alle Produkte ausgeweitet, während diese Befugnis bisher

⁷¹ Dabei ist auf allen Stufen der Entsorgung für ihre Umweltverträglichkeit zu sorgen, Art. 30 Abs. 2 USG-Entwurf.

⁷² Vgl. jüngst zur Interessenabwägung im Umweltrecht *Stephan Wullschleger*, Interessenabwägung im Umweltrecht, URP/DEP 1995, 107 ff.

⁷³ Das übrigens möglicherweise eine Änderung des Produktionsverfahrens selbst erforderlich machen kann.

⁷⁴ Seine Rechtfertigung findet dies wohl darin, daß ein Produktverbot Auswirkungen auf die Verwirklichung des (schweizerischen) Binnenmarktes entfaltet, so daß hier bundeseinheitliche Regelungen ebenso sinnvoll wie notwendig sind.

(Art. 32 Abs. 4 lit. e USG) auf bestimmte Arten von Produkten, wie insbesondere Verpackungen, beschränkt war. Zweitens ermöglicht Art. 30a Abs. 2 lit. b USG-Entwurf Verbote für alle gefährlichen Stoffe oder Organismen, unabhängig davon, auf welche Weise sie entstehen⁷⁵.

- Schließlich ist auf Art. 30b USG-Entwurf hinzuweisen, der die (getrennte) Sammlung von Abfällen auf breiter Front ermöglicht. Allerdings stellt diese Vorschrift nicht selbst diesbezügliche Verpflichtungen auf, sondern delegiert die entsprechenden Befugnisse⁷⁶ an den Bundesrat.

Insgesamt ist diese Neuregelung des Abfallrechts zu begrüßen; hervorzuheben sind insbesondere das Postulat des Vorrangs der Abfallvermeidung und die dem Bundesrat durch Art. 30a Abs. 2 USG-Entwurf eingeräumten Befugnisse weitgehender Produktverbote⁷⁷. Gleichwohl führt der vorliegende Entwurf die damit eingeschlagene Richtung nicht konsequent durch. Denn letztlich wird infolge der zahlreichen Delegationsnormen, die alle als „Kann-Vorschriften“ ausgestaltet sind, die Entscheidung über zentrale abfallpolitische Dimensionen dem Bundesrat anheimgestellt. Zwar gibt ihm Art. 30 Abs. 1 USG auf, der Abfallvermeidung Vorrang einzuräumen; ohne eine nähere und verpflichtende Konkretisierung im Gesetz steht dem Bundesrat jedoch ein erheblicher Ermessensspielraum zu. Es wird daher schwierig sein, der Regierung eine Verletzung des genannten Grundsatzes nachzuweisen. Aus abfallpolitischer Sicht wäre es wohl wünschenswert, daß der Gesetzgeber selbst die großen Linien verbindlich festlegt⁷⁸ und sich nicht mit als „Kann-Formeln“ ausgestalteten Delegationsnormen begnügt.

Letztlich wird die Wirksamkeit der neuen schweizerischen Abfallvermeidungspolitik davon abhängen, in welche Richtung der Bundesrat von seinen Befugnissen Gebrauch macht. Der Entwurf ermöglicht sicherlich eine sinnvolle Abfallvermeidungspolitik; er stellt sie jedoch noch nicht sicher und bildet daher keine Garantie dafür.

Aus rechtlicher Sicht bringt auch das revidierte USG keine Lösung für einen der wohl wichtigsten Aspekte eines effizienten Abfallvermeidungsrechts: Zwar besteht ein (umweltpolitisch motiviertes) öffentliches Interesse daran, daß Abfälle zu vermeiden sind. Darauf abzielende Maßnahmen stellen jedoch regelmäßig Eingriffe in Grundrechtspositionen Einzelner⁷⁹ dar, so daß letztlich zwischen dem erwähnten öffentlichen Interesse und der

⁷⁵ Dagegen ist Art. 32 Abs. 4 lit. f USG auf solche Stoffe beschränkt, die in Siedlungsabfälle gelangen. Gefährliche Stoffe finden sich aber nicht nur in Siedlungsabfällen.

⁷⁶ Zu erwähnen sind insbesondere die Möglichkeit vorzuschreiben, daß bestimmte Abfälle getrennt gesammelt werden müssen, und die Bestimmungen über die Pfanderhebung, die etwas präziser gefaßt sind als Art. 32 Abs. 4 lit. d USG. Ansonsten jedoch enthalten diese Vorschriften im Vergleich zur geltenden Regelung (Art. 32 Abs. 4 lit. a, b, d) keine wesentlichen Neuerungen.

⁷⁷ Einerseits das allgemeine Verbot solcher Produkte, deren Nutzen außer Verhältnis zu der durch sie hervorgerufenen Umweltbeeinträchtigung steht, andererseits das Verbot aller umweltgefährdender Stoffe.

⁷⁸ Etwa in dem Sinn, daß Art. 30a Abs. 2 USG nicht mehr als „Kann-Vorschrift“, sondern als Verpflichtung des Bundesrates ausgestaltet wird.

⁷⁹ In der Regel wird hier die Handels- und Gewerbefreiheit zum Zuge kommen. S. zur Problematik *Hans-Peter Fahrni*, Die technische Abfallverordnung als Umsetzung des Leitbildes für die schweizerische Abfallwirtschaft, URP/DEP 1988, 119 (123 f.); *Samuel P. Mauch/Othmar Schwank*, Grundsatzprobleme

Schwere des Eingriffs abzuwägen ist und effiziente Maßnahmen der Abfallvermeidung an dieser Hürde scheitern können. Der erwähnte Art. 30a Abs. 2 lit. a USG-Entwurf bildet hierfür ein anschauliches Beispiel. Obwohl diese Vorschrift allgemein Produktverbote zuläßt und damit an der Ursache der Abfallproblematik ansetzt, kann diese Vorschrift nur unter der Voraussetzung angewandt werden, daß der Nutzen nicht außer Verhältnis zur Umweltbelastung steht. Konkret geht es dabei um das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit einer derartigen Maßnahme in bezug auf durch sie verursachte Grundrechtseingriffe. Diese Prinzipien sollen hier auch nicht grundsätzlich aufgegeben werden⁸⁰. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob und inwieweit für diese somit entscheidende Abwägung konkretisierende Kriterien entwickelt werden können, die insbesondere dem Stellenwert des öffentlichen (umweltpolitischen) Interesses an der Abfallvermeidung hinreichend Rechnung tragen.

Auch das neue USG beantwortet diese Frage nicht ausdrücklich; dem Entwurf können jedoch diesbezügliche Ansatzpunkte und Perspektiven entommen werden: Aufgrund des Vorrangs der Abfallvermeidung (Art. 30 Abs. 1 USG-Entwurf) ist diesem öffentlichen Interesse im Verhältnis zu privaten Belangen⁸¹ ein höherer Stellenwert beizumessen, so daß es - auf der Grundlage dieser gesetzlichen Konzeption - grundsätzlich möglich sein muß, Maßnahmen zu treffen, die auch tatsächlich die eigentlichen Ursachen des Abfallproblems bekämpfen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang insbesondere die direkte Abhängigkeit der Abfallmenge von Produktion und Verbrauch. Daher müssen auch Maßnahmen ergriffen werden können, die auf die Reduktion des Verbrauchs und der Produktion selbst abzielen⁸², sofern private Interessen nicht in völlig unvertretbarer Weise beeinträchtigt werden⁸³. Es bleibt zu hoffen, daß der Bundesrat diesen Spielraum in angemessener Weise ausnutzt. Dies hängt indessen nicht allein vom postulierten Willen, sondern auch von den im nächsten Abschnitt dargestellten abfallwirtschaftlichen und -politischen Rahmenbedingungen ab.

bei der Umstellung auf ökologische „Abfall“-Bewirtschaftung, *abfall-spektrum* 4/1992, Nr. 1, 27 ff. und Nr. 2, 35 ff.; s. auch *H.P. Tobler*, Gesetzliche Maßnahmen zur Vermeidung von Abfällen im Konsumbereich, *abfall-spektrum* 1/1989, Nr. 4, 4 ff.

⁸⁰ Würde dies doch letztlich die Perspektive einer „Umweltdiktatur“ eröffnen, da unabhängig vom Stellenwert individueller Rechtsgüter und Rechte umweltpolitische Ziele verfolgt werden könnten. Vgl. zur Problematik *Michael Klopfer*, Interdisziplinäre Aspekte des Umweltstaats, DVBl. 1994, 12 (15); *Epiney*, Wertwandel und Ökovicisionen (Fn. 47).

⁸¹ Etwa an der Wahrnehmung bestimmter Freiheitsgrundrechte.

⁸² Denken könnte man etwa an einen sparsameren Rohstoffverbrauch, an eine Veränderung der Nutzungsdauer der Produkte und damit an einen selektiveren bzw. sparsameren Konsum. Vgl. zu der Verlängerung der Lebensdauer von Produkten *Max Börlin/Walter R. Stahel*, Wirtschaftliche Strategie der Dauerhaftigkeit - Betrachtungen über die Verlängerung der Lebensdauer von Produkten als Beitrag zur Vermeidung von Abfällen, Basel (Bankverein Heft 32), 1987.

⁸³ Dies ist wohl auch ohne Verfassungsänderung möglich, da Art. 24 septies dem Bund auch eine mittelbare Lenkung des wirtschaftlichen Geschehens ermöglicht, vgl. *Hans-Ulrich Müller-Stahel/Heribert Rausch*, Der Umweltschutzartikel der Bundesverfassung, ZSR 1975 I, 35 (43).

IV. Abfallwirtschaftliche und abfallpolitische Rahmenbedingungen

1. Abfallwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Seit 1989 hat sich das Bild der schweizerischen Abfallproduktion verändert: In jenem Jahr erreichte der Durchschnittswert der Siedlungsabfälle pro Einwohner mit 445 kg ihren Höhepunkt; seither ist er auf unter 400 kg (1994) gesunken. Dies entspricht in etwa dem Niveau Mitte der achtziger Jahre. Umgekehrt haben die getrennt gesammelten Rezyklate eine erhebliche quantitative Ausweitung erfahren⁸⁴. Seit 1989 ist die Gesamtmenge der Siedlungsabfälle konstant. Die Inbetriebnahme mehrerer großer neuer Kehrichtverbrennungsanlagen zu Beginn der neunziger Jahre führte Mitte 1994 zu Überkapazitäten; mehrere Anlagen⁸⁵ sind heute (Mitte 1995) bereits nicht mehr voll ausgelastet. Ähnliches gilt insbesondere in den Nordostschweizer Regionen für die installierten Kapazitäten zur Behandlung von Sondermüll⁸⁶.

Abfallverbrennung und Abfallverwertung sind heute in der Schweiz zu einer wichtigen und konsolidierten Industriebranche geworden. Obwohl zuverlässige statistische Angaben dazu fehlen⁸⁷, kann davon ausgegangen werden, dass diese Branche in bezug auf Wertschöpfung und Anteil an der Aktivbevölkerung heute bereits mindestens so bedeutend ist wie die Hälfte der schweizerischen Landwirtschaft⁸⁸. Die relativ junge und zunehmend mit qualifiziertem Personal arbeitende Branche genießt eine immer noch starke staatliche Förderung, die auf ihren Ursprung im öffentlichen Sektor zurückgeht und sich in mannigfachen staatlich garantierten Monopolpositionen niederschlägt. Diese starke Position wird auch durch das neue USG (Art. 31a USG-Entwurf) nicht abgebaut, sondern eher noch verstärkt (staatlich garantierte Einzugsgebiete mit Abgabebzwang). Die Branche zeichnet sich außerdem durch eine starke brancheninterne Kooperation und eine Vielzahl von Absprachen mit besonders abfallintensiven Industrien aus⁸⁹.

⁸⁴ 70% der Haushaltsbatterien (1995), über 70% der Aluminiumdosen (1994), 75% des Glases (1993) und über 50% des Papiers werden rezykliert. - Angaben des Bundesamtes für Statistik und des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, publiziert in: *Peter Knoepfel/Armin Eberle/Frohmüt W. Gerheuser/Nathalie Girard*, Energie und Umwelt im politischen Alltag/Energie et environnement dans la vie quotidienne, Drei Fallstudien für den Unterricht, im Auftrag des Eidg. Personalamtes, des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft, des Bundesamtes für Raumplanung und des Bundesamtes für Energiewirtschaft, Bern (EDMZ), 1995, 433 ff.

⁸⁵ Darunter die große KVA Zürich.

⁸⁶ Insbesondere: Der Hochtemperaturofen der CIBA-Geigy in Basel, der Anfang 1995 in Betrieb ging.

⁸⁷ Vgl. die Zusammenstellung bei *J. Conus/Angelo Rossi*, Le business écologique, série d'études, Office fédéral des questions conjoncturelles, Bern, 1992; bezeichnenderweise enthält der Umweltbericht Schweiz 1993 (Bern, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, 1993) keine entsprechenden Angaben.

⁸⁸ Ca. 1,5% des Brutto-Inlandproduktes und ebenfalls ungefähr 1,5%-2% der Aktivbevölkerung.

⁸⁹ Etwa im Bereich der Aluminiumdosen: Absprache zwischen den Getränkegebindeherstellern, der Vereinigung für die Sammlung der Dosen (IGORA) und den Rezyklierfabriken. Vgl. dazu *Peter Knoepfel*, avec la collaboration de *Martin Benninghoff*, Le partenariat public - privé dans la politique des déchets, Cahier de l'IDHEAP no 124, Lausanne, mars 1994, 21 f., S. 29 ff. sowie (für den Bereich der PET-Flaschen): *Knoepfel/Eberle/Gerheuser/Girard* (Fn. 84), 358 ff. (Wandlung der Getränkeverpackungs-Verordnung von einer Verbotsverordnung zu einer Anreizverordnung).

Wenn die Abfallwirtschaft unter Umständen als industrielle Dienstleistungswirtschaft angesehen werden kann, die Abfallverwertungskapazitäten anbietet, so ist umgekehrt Abfall für andere Branchen heute zu einem wichtigen Rohstoff geworden. Es handelt sich vor allem um die Wäremeenergieproduktion und die Zementindustrie. Beide Branchen treten heute auf den Abfallmärkten als konstante Abfallnachfrager auf. Ein Nachlassen der Abfallmengen hätte insbesondere bei der Zementindustrie (ökologisch nachteilige) Folgen, müßte sie doch wieder auf den Einsatz von Kohle als Brennstoff zurückgreifen. Die Wärmeproduktion ist in vielen Fällen gekoppelt mit der Abfallverbrennung; das Ausbleiben kontinuierlicher und konstanter Abfallflüsse kann hier zu schwerwiegenden Leistungseinbrüchen bei Quartierwärmeverbundsystemen führen, die insbesondere Elektrizitäts-, Warmwasser- und Heizwärmezufuhr einzelner Gebäulichkeiten oder ganzer Quartiere beeinträchtigen.

Abfall ist damit zu einem notwendigen Bestandteil der Funktionsfähigkeit einer im Aufschwung begriffenen und technologieintensiven Branche und zum wichtigen Rohstoff anderer Branchen geworden; er erfüllt damit in unserem Wirtschaftssystem bereits eine kaum mehr wegzudenkende Rolle. Jeder Rückgang der Gesamtabfallmenge (die auch die wiederverwerteten Abfälle umfaßt) wird daher Rückschläge für die Konstitution der Volkswirtschaft insgesamt nach sich ziehen. Eine konsequente Abfallverminderungspolitik ist daher aus ökonomischen Gründen solange schwer vorstellbar, als sich die gegenwärtig auf Abfallverwertung spezialisierte Branche nicht auf die Entwicklung tatsächlich abfallvermindernder Technologien umorientiert. Dazu sind gegenwärtig die Preise für edle (nicht aus Abfällen gewonnene) Rohstoffe und die Energiepreise zu niedrig. Das gegenwärtig kaum lohnende Umsteigen wird außerdem auch auf strukturelle Schwierigkeiten stoßen, setzt doch eine Abfallverminderungstechnologie-Industrie teilweise andere Standortfaktoren und insbesondere andere Personalqualifikationen voraus.

2. Abfallpolitische Rahmenbedingungen

Die schweizerische Abfallpolitik kann unter den schweizerischen Umweltpolitiken als eine der erfolgreichsten bezeichnet werden. Wir haben an anderer Stelle⁹⁰ nachgewiesen, daß dies auch auf den konsequenten Einsatz hochinnovativer Kooperations- und Netzwerkstrategien durch die staatlichen Abfallbehörden zurückzuführen ist. Diese erlaubten es, private Anbieter von Abfallverwertungsleistungen systematisch in die staatlichen Politiken zu integrieren. Dadurch erlangten diese Akteure günstige Marktbedingungen, die in der Regel durch staatlich garantierte Monopole abgesichert wurden. Die Figur des „Partenariat public-privé“, die inzwischen das eigentliche Instrument einer in Richtung Privatwirtschaft entlassenen Abfallwirtschaftspolitik darstellt, findet in dieser Politik eine geradezu flächenhafte Anwendung. Kommunale Abfallverbände werden landauf landab in private Aktiengesellschaften umgewandelt, in deren Aufsichtsorgane die Abfallproduzenten und die

⁹⁰ Peter Knoepfel, Zur Wirksamkeit des heutigen Umweltschutzrechts, URP/DEP 1994, 201 (212).

staatlichen Abfallbehörden Einsitz nehmen, und denen staatlicherseits rechtlich abgesicherte Einzugsgebiete garantiert werden. Eine kürzlich erschienene Dissertation, in der auch die Werthaltungen und Grundeinstellungen der netzwerk beteiligten Akteure empirisch erhoben wurden, zeigt deutlich, daß die große Mehrzahl der an solchen Kooperationslösungen Beteiligten davon ausgehen, daß Abfall auch weiterhin in einem heute vergleichbaren Ausmaß anfallen wird. Selbst die Umweltschutzorganisationen vertreten heute ihre diesbezüglich recht radikalen Forderungen aus den siebziger Jahren kaum mehr mit vergleichbarem Nachdruck⁹¹. In der Tat haben die Kooperationsarrangements in der schweizerischen Abfallpolitik zu einem diesbezüglichen Grundkonsens geführt⁹². Aus diesem Grunde ist ein paradigmatischer Politikwechsel von einer erfolgreichen Abfallverwertung hin zu einer (ungewissen) Abfallverminderungspolitik nicht systemnotwendig. Die etablierten Netzwerke und Kooperationsbeziehungen würden sich einem solchen Wechsel mit Sicherheit vehement entgegenstellen.

Auch der politische Druck in Richtung „Vermeiden“, der noch in den späten siebziger Jahren sehr ausgeprägt war, hat sichtlich nachgelassen. Es liegt zum einen daran, daß Kantone und Gemeinden über ihre Beteiligung an der neuen Abfallbranche ein Interesse an der Auslastung der installierten Kapazitäten haben. Ihre Repräsentanten fungieren gewissermaßen als politische Abfallbeschaffungsagenten für die teil- oder ganzprivatisierte Abfallwirtschaft⁹³. Das Nachlassen des politischen Drucks hängt aber auch damit zusammen, daß die schweizerische Öffentlichkeit gelernt hat, in der Abfallpolitik zunehmend mit ökologischen Zerrbildern zu leben: Diese betreffen zunächst die Vorstellung, Recycling sei an und für sich ökologisch. Man bildet sich ein, Abfall sei ein wertvolles Gut, Separatsammlungen, Kompostiervereine oder Dosensammlungen etc. seien an sich ökologisch hochwertige Verhaltensweisen. Namentlich in der Deutschschweiz hat sich eine mitunter recht selbstgerecht anmutende „Kübelikultur“ entwickelt. Schließlich dürften auch die zunehmend angestellten Ökobilanzen dazu geführt haben, daß sich der Diskurs von der Abfallvermeidung auf die Ebene der besseren oder schlechteren Abfallverwertung verlagert hat. Gestritten wird etwa im Getränkeverpackungsbereich darüber, ob Einweg ökologischer ist als Mehrweg⁹⁴; wenn die PET-Flasche das Rennen gegen die alte Glasflasche einmal gewonnen haben wird, fragt niemand mehr danach, ob das Konzept „Flasche“ oder - allgemeiner formuliert - Verpackung an sich sinnvoll ist.

Die abfallpolitische Geschichte der letzten zwanzig Jahre wird außerdem geprägt durch einen deutlichen Zentralisierungsschub der abfallpolitischen Zuständigkeiten von der Ebene der

⁹¹ Kissling-Näf (Fn. 38), 1995.

⁹² Kissling-Näf (Fn.38), 1995, 79 f.

⁹³ So sprach man im Frühjahr 1995 gar von einem Abfallkrieg zwischen Zürich und der Innerschweiz, weil sich zwei große Kehrichtverbrennungsanlagen den Abfall streitig machten.

⁹⁴ Vgl. dazu Knoepfel/Eberle/Gerheuser/Girard (Fn. 84), 387 ff.

Gemeinden auf jene der Kantone oder gar interkantonalen Träger⁹⁵. Die örtliche Deponie ist riesigen Abfallfabriken gewichen, die für die meisten Bürgerinnen und Bürger „weit weg“ und „doch recht sauber“ ihr tägliches Werk vollbringen. In den frühen Morgenstunden, wenn das Dorf noch schläft, kommen die LKW's und die braven Müllmänner und räumen fein säuberlich weg, was weggeräumt werden muß. Die Vorstellung verbreitet sich, es sei doch im Ort viel sauberer als früher und die friedliche und arbeitsplatzstiftende Großkehrichtverbrennungsanlage löse das Problem elegant. Diese Metapher ist nichts anderes als die Abbildung der eingetretenen Vergrößerung der Stoffkreisläufe und der - einhergehenden - Zentralisierung ihrer Steuerung. Solche Großsysteme führen aber bekanntlich zu einer Deresponsabilisierung ihrer Benützer und die erforderliche Akzeptanz setzt auf lange Sicht paradigmatische Kontinuität voraus. Früher war ein Appell des Gemeindepräsidenten zur Abfallverminderung etwa deshalb wirksam, weil die Einwohnerinnen und Einwohner die wachsenden Abfallberge vor ihren Gärten miterleben konnten, weshalb dadurch auch eine gewisse soziale Verantwortung und Kontrolle ausgelöst wurde. Heute fühlt sich dafür niemand mehr verantwortlich oder gar schuldig. Die Zentralisierung der Problemlösung hat zu einer kulturellen Verfestigung des Abfallverwertungsparadigmas geführt.

Ähnliche Effekte zeitigt die zunehmende Integration der schweizerischen Wirtschaft in den europäischen und internationalen Kontext. Diese erschwert bekanntlich Interventionen auf der Ebene der Produkte auch dann, wenn die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union ist⁹⁶. Der sog. „autonome Nachvollzug“ des EG-Rechts durch den schweizerischen Gesetzgeber hat auch in der Abfallpolitik ihren Niederschlag gefunden. Dieser besteht im zunehmenden Verzicht auf schlichte Produktverbote und in einer entsprechenden Bedeutungszunahme der strategischen Position des Bundesamtes für Außenwirtschaft in diesem Politikfeld. Diese Einschränkung des Handlungsspielraums der umweltpolitischen Behörden kam erstmals deutlich im Entscheidungsprozess über die Getränkeverpackungsverordnung zum Ausdruck⁹⁷.

All diese abfallpolitischen Rahmenbedingungen weisen in die gleiche Richtung: Politisch hat das Paradigma der Abfallvermeidung, das noch in den Auseinandersetzungen der späten siebziger Jahre und der frühen achtziger Jahre eine gewisse Bedeutung hatte, heute kaum Chancen, durchgesetzt zu werden. Es findet sich in der abfallpolitischen Landschaft kaum ein Akteur, der voll auf diese Strategie setzte.

V. **Schlußfolgerung**

⁹⁵ Vgl. dazu die Studie von *Nathalie Girard*, La gestion des déchets: vers une centralisation des pouvoirs entre collectivités publiques? Etude comparée des cantons de Vaud, Genève et Tessin, mémoire de diplôme de l'IDHEAP, September 1991.

⁹⁶ Vgl. dazu *Astrid Epiney/Peter Knoepfel*, Der Spielraum des kantonalen Umweltrechts unter dem EWR- und EWG-Vertrag, URP/DEP 1993, 17 (27).

⁹⁷ Vgl. dazu *Knoepfel/Eberle/Gerheuser/Girard* (Fn. 84), 374.

Unzweifelhaft stellt die gesetzgeberische Prioritätensetzung im Sinne des Vorrangs der Vermeidung vor der Verwertung abfallpolitisch einen äußerst mutigen Akt dar. Ihm dürfte aber aufgrund einer realistischen Einschätzung der abfallwirtschaftlichen und abfallpolitischen Rahmenbedingungen kaum Erfolg beschieden sein. Die wesentlichen Hindernisse dafür bilden abfallwirtschaftliche Verwertungszwänge, arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte und der Umstand, daß die Abfallwirtschaft keine gewöhnliche Industriebranche ist, sondern über Kooperationsabkommen mit staatlichen Instanzen zu stark verkoppelt ist, als daß abfallpolitische Behörden in diesen Netzwerken einen Paradigmenwechsel erzielen könnten. Außerdem fehlt für eine konsequente Vermeidungspolitik ein breiter politischer Druck, und integrationspolitische Gesichtspunkte sprechen immer stärker zugunsten einer Abfallverwertungspolitik.

Die Durchsetzung des gesetzgeberischen Postulats kann nur dann gelingen, wenn die Abfallvermeidungsstrategie ökonomisch interessant wird. Dies setzt eine Energiepreissteigerung und Preissteigerungen bei der Abfallverwertung voraus⁹⁸. Nur unter diesen Bedingungen kann man sich ein ökonomisches Interesse für eine Vermeidungspolitik vorstellen.

⁹⁸ Gegenwärtig findet in der Abfallwirtschaft eher ein Preiszerfall statt.