

Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin

Stellungnahme zum

Abfallvermeidungsprogramm

des Bundes

unter Beteiligung der Länder

Stand: 21. Juni 2013

Der BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland begrüßt die Gelegenheit, im Rahmen der öffentlichen Beteiligung die folgende Stellungnahme zum Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms des Bundes und der Länder vom 25. April 2013 abzugeben.

Grundsätzliches

Für die Abfallvermeidung gibt es nach Auffassung des BUND kein universelles Patentrezept. Abfallvermeidung kann nur durch eine ganze Reihe von Maßnahmen erreicht werden, die für sich genommen vielleicht nur einen geringen Beitrag leisten mögen, in der Summe aber zu einer deutlichen Verminderung des Abfallaufkommens führen.

Derzeit kommt es sehr auf das freiwillige Verhalten an. Mit rechtlichen Vollzugsinstrumenten lässt sich die Vermeidung von Abfällen derzeit nur z. T. durchsetzen. Ein Beispiel dafür ist die Bepfandung der Einwegflaschen für Getränke, die zu einer Stabilisierung der Mehrwegquote bei der Abfüllung von Bier geführt hat. Bei anderen Getränken wurde nicht die Abfallvermeidung, sondern eine bessere Verwertung des Verpackungsmaterials erreicht.

Das ist aber kein Zufall. Auch wenn sich Abfallvermeidung und Abfallverwertung in ihrer jeweiligen Definition auseinander halten lassen, werden Maßnahmen zur Verminderung der Restabfallmenge sehr häufig Abfallvermeidung und Abfallverwertung gleichzeitig bewirken.

Ein Beispiel dafür wird in dem vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms selbst gegeben. In Abschnitt 1 wird auf S. 8 ausgeführt:

„Gleichwohl sind diese Maßnahmen und Instrumente keine Abfallvermeidungsmaßnahmen im rechtlichen Sinn, sondern in der Regel Maßnahmen zur Förderung des Recyclings ...“

Das stimmt so weit.

Auch in Abschnitt 4.1 des vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms wird auf S. 31 unter Abfallvermeidung durch verursachergerechte Entsorgungsgebühren einiges zur Abfallvermeidung durch die verstärkte Verbreitung und Nutzung von verursachergerechten Abfallentsorgungsgebühren ausgeführt. Auch diese Gebührenmodelle dienen mehr der Abfalltrennung als der Abfallvermeidung, wie in den Ausführungen unter 6.4, Maßnahme 22, im Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms zu Recht angemerkt wird.

Wie bereits oben ausgeführt, kommt es derzeit sehr auf das freiwillige Verhalten an. Um dieses Verhalten zu unterstützen und zu fördern, ist nach Überzeugung des BUND von staatlicher Seite die Einführung verhaltenssteuernder Instrumente von Bedeutung. Darunter fallen nicht nur verursachergerechte Abfallentsorgungsgebühren, sondern auch solche ökonomische Instrumente wie Zuschüsse und Abgabenregelungen, verbunden mit zielgerichteter Abfallberatung.

Insofern kann der BUND den Ausführungen zu den Steuern auf abfallintensive Produkte unter 6.4, Maßnahme 20, im vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms nicht zustimmen oder nur insoweit, als es sicherlich nicht einfach ist, ein Produkt oder eine Produktgruppe so hoch zu besteuern, dass ihr Verbrauch und in der Folge auch das Abfallaufkommen dadurch zurückgeht.

Auf jeden Fall sieht der BUND die Notwendigkeit, das Bewusstsein für die Bedeutung und Notwendigkeit der Vermeidung von Abfällen in der Bevölkerung mit einem Bündel von Maßnahmen zu verstärken, worunter durchaus auch finanzwirksame Maßnahmen zu verstehen sind.

In Abschnitt 1 im vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms wird auf S. 6 ausgeführt: „In Deutschland besteht ein hohes Umweltbewusstsein, das die Umsetzung der Kreislaufwirtschaft unterstützt und auch die Abfallvermeidung fördert.“

Dieser Auffassung kann sich der BUND nicht anschließen. Es gibt in weiten Teilen der Bevölkerung kein Bewusstsein für Abfallvermeidung, allenfalls für eine Trennung der Abfälle zum Zwecke der Verwertung. Abfallvermeidung im Sinne von „Verzicht“ auf Einwegprodukte, Weiterverwendung und Reparatur von Gegenständen, überlegtes Verhalten beim Einkaufen, um z.B. den Verderb von Lebensmitteln möglichst zu verhindern, oder die Nutzung langlebiger Gegenstände: Daran denken zu wenige.

Letztlich ist das auch ein kulturelles Problem! Insofern sind die Ausführungen zu Aufklärungskampagnen im vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms sehr zu begrüßen.

Aber Umweltpolitik bedeutet auch, politische Maßnahmen einzuleiten, den Umweltverbrauch zu reduzieren, und dabei dürfen finanzwirksame Instrumente kein Tabu sein. Auch wenn etwas nicht einfach ist, sollte es versucht werden, wenn es wirksam sein kann.

Der BUND möchte im Folgenden einige Vorschläge unterbreiten.

1) Längere Verwendungsdauer

Auf der Basis der §§ 23 und 24 KrWG muss die dort angesprochene Produktverantwortung auch dazu führen, dass Produkte von vornherein langlebiger konzipiert werden. Es kann nicht nur unter Umweltschutzgesichtspunkten nicht hingenommen werden, dass Produkte kurz nach dem Ende der Gewährleistungsfrist von zwei Jahren ohne Eigenverschulden der Kundschaft unbrauchbar werden und nicht mehr repariert werden können.

Daher ist eine Kernforderung des BUND, die Gewährleistungsfrist bei technischen Geräten grundsätzlich auf fünf Jahre zu verlängern. Auch bei anderen Produkten wie Textilien und Schuhen muss die Gewährleistungsfrist verlängert werden.

Auf der Basis von § 24 Nr. 3 muss bestimmt werden, nur solche Geräte, deren Teile ausgetauscht werden können, auf dem deutschen Markt in Verkehr gebracht werden dürfen. Eine solche Rechtsverordnung sollte nach Möglichkeit die Bestimmung enthalten, dass die Kosten für die Reparaturen innerhalb der ersten drei Jahre nicht höher liegen dürfen als der Endverkaufspreis der Gegenstände selbst. Dies gilt natürlich nicht im Falle eines Eigenverschuldens der Kundschaft.

Den Ausführungen unter 6.3, Maßnahme 9, im vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms kann hier nicht gefolgt werden. Eine längere Haltbarkeit und eine Reparierbarkeit von Produkten ist durchaus im Sinne der EU. Schärfer formuliert: Die Warenverkehrsfreiheit darf kein Mittel sein, die Kundschaft mit minderwertigen Produkten zu betrügen.

Im Zusammenhang mit dem Thema Reparatur weist der BUND auch auf den volkswirtschaftlichen Nutzen hin, dass durch Reparaturen Arbeitsplätze geschaffen werden können und gleichzeitig die Umwelt entlastet werden kann. Den Ausführungen unter 6.4, Maßnahme 31, im Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms stimmt der BUND daher zu.

Gerade Reparaturen sind ein gutes Beispiel für die notwendige ökonomische Kurskorrektur, die im 21. Jahrhundert geleistet werden muss. Mehr Umweltentlastung und mehr Jobs – so können volkswirtschaftlich sinnvolle Ziele erreicht werden, ohne krampfhaft auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zu schauen.

Ein Vorschlag des BUND ist, Reparaturdienstleistungen mit dem ermäßigten Umsatzsteuersatz zu besteuern, um sie für Endverbraucher attraktiver zu machen. Dieser Vorschlag sollte den Ausführungen unter 6.4, Maßnahme 31, im vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms hinzugefügt werden.

2) Mehrwegsysteme im Lebensmittelsektor

Bund und Länder müssen Maßnahmen und Regelungen treffen, die Mehrwegsysteme im Getränkebereich zu erhalten, besser noch, sie auszubauen. Über den Getränkebereich hinaus gibt es bei Jogurtgläsern bereits ein funktionierendes Mehrwegsystem.

Grundsätzlich könnten nach einer gewissen Umstellungszeit zahlreiche Einwegverpackungen aus Glas durch Mehrweg-Flaschen oder Mehrweg-Gläser ersetzt werden. Auch bei Obst- und Gemüsekonserven, die derzeit noch in Einweggläsern verpackt sind, ließe sich der Übergang auf Mehrweggläser durchführen.

Die entsprechende „Vielzwecknorm“ (DIN-Norm 6110) gibt es bereits. Ebenso könnten manche Konservendosen und Verbundverpackungen auf diesem Wege ersetzt werden.

3) Bessere Erfassung zur Vorbereitung der Wiederverwendung

Die Wiederverwendung als Schritt zur Abfallvermeidung ist derzeit für die meisten Produktströme nur unzureichend geregelt:

Elektro-Altgeräte müssen gemäß ElektroG von den Erstbehandlungsanlagen auf Wiederverwendbarkeit geprüft werden, in aller Regel schließt aber die Behandlung der Geräte in den existierenden Sammelsystemen eine Wiederverwendung von vorneherein aus.

Die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall empfiehlt in ihrem Merkblatt zu Elektroaltgeräten (LAGA M31), wiederverwendbare Geräte schon vor den Sammelstellen an andere geeignete Einrichtungen umzuleiten (also Abfallvermeidung zu betreiben).

Der BUND schlägt vor, das ElektroG in der Weise zu ändern, dass eine materialschonende Erfassung aller gebrauchten Elektro-Altgeräte in den entsprechenden Annahmestellen zwingend vorgeschrieben wird. Nur so kann durch Demontage der Geräte ein nennenswerter Beitrag zur Abfallvermeidung erbracht werden. Darüber hinaus können (als Nebeneffekt) durch diese effektivere Annahme von Gebrauchtgeräten auch Teile, die für eine Wiederverwendung nicht mehr geeignet sind, einem höherwertigen Recycling zugeführt werden als bisher.

Es kann also mehr Material im Land bleiben als bisher. Dies ist auch deswegen erforderlich, damit der Export von Elektro-Altgeräten in ärmere Länder, wo sie unter katastrophalen Bedingungen „weiterverarbeitet“ werden, drastisch verringert werden kann.

Auch für Altmöbel muss eine materialschonende Erfassung eingeführt werden. Bei Sperrmüllsammelungen oder bei Haushaltsauflösungen wird auf die Wiederverwendung von Altmöbeln häufig überhaupt kein Wert gelegt.

4) Einführung von Deponiesteuern und Verbrennungssteuern

In Abschnitt 1 des vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms wird auf S. 8 ausgeführt: „Zwar hat ein effizientes und bedarfsgerechtes Kreislaufwirtschaftssystem einen abfallvermeidenden Effekt In diesem Bereich hat Deutschland weitgehende Maßnahmen, wie etwa das Verbot der Deponierung unvorbehandelter Siedlungsabfälle, getroffen.“

Die Verknüpfung des so genannten Deponieverbots mit der Abfallvermeidung ist falsch. Das so genannte Deponieverbot hatte andere Ziele und hat sich durch den Zubau großer Müllverbrennungskapazitäten im Zuge der Umsetzung der AbfAbIV sogar als kontraproduktiv im Sinne von Abfallvermeidung und -verwertung erwiesen. Diese Fehlentwicklung hält immer noch an. Die Überkapazitäten führen zu Verbrennungspreisen am Spotmarkt in Höhe von 40 bis 60 € pro Tonne Abfall in Süddeutschland, die im Norden und Osten sogar noch etwas niedriger liegen. Die Formulierung „Darüber hinaus setzt eine technisch und organisatorisch anspruchsvolle, auf möglichst umfangreiches Recycling und Verwertung ausgerichtete Abfallwirtschaft durch die Höhe der Abfallentsorgungskosten ökonomische Anreize für die Abfallvermeidung“ auf S. 8 beschreibt also keinesfalls die Wirklichkeit des Jahres 2013.

Der BUND fordert daher, durch die Einführung von Deponiesteuern und Verbrennungssteuern der Abfallvermeidung (und indirekt damit auch der stofflichen Verwertung) mehr Chancen als bisher einzuräumen. Das möglicherweise in diesem Zusammenhang entgegengehaltene Argument, dass dies nicht Aufgabe eines Abfallvermeidungsprogramms im Sinne von § 33 KrWG sei, geht hier fehl, denn sehr viele der im vorliegenden Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms enthaltenen sinnvollen Vorschläge werden in der Praxis nicht umsetzbar sein, solange ein Überangebot an Verbrennungs- und Ablagerungskapazitäten ihre Umsetzung blockiert.

Außerdem schadet es der Entwicklung eines Umweltbewusstseins, wenn die Politik die Möglichkeiten, die sie tatsächlich hat, nicht umsetzt.

Neben der Einführung von Deponiesteuern und Verbrennungssteuern ist auch ein Verbot der Mitverbrennung von Abfällen in Kraftwerken erforderlich.

Deponie- und Verbrennungssteuern, die es übrigens auch in anderen Ländern gibt (unter anderem Österreich, Frankreich, Belgien, Dänemark), stellen eine ganz andere Art der Besteuerung dar als die unter 6.4, Maßnahme 20, erwähnten Steuern auf abfallintensive Produkte, die wohl schwieriger umzusetzen sind.

Abschließend ist nach die Einschätzung des BUND festzuhalten:

In dem vorgelegten Entwurf eines Abfallvermeidungsprogramm des Bundes und der Länder sind zwar bereits einige gute Vorschläge enthalten, allerdings erscheint die Vorlage in Hinblick auf ein zukunftsweisende ressourcenschonende und abfallvermeidende Politik wenig ambitioniert.

Es fehlt nach Auffassung des BUND insbesondere auch die Festlegung von quantifizierbaren Abfallvermeidungszielen nach denen beispielsweise die Menge der Gewerbe- und Siedlungsabfälle pro Einwohner bis 2021 kontinuierlich zu senken ist.¹

Entgegen der In Kapitel 3.3 des Abfallvermeidungsprogramms dargelegten Punkte ist der BUND er Auffassung, dass ohne die Festlegung von quantifizierten Zielvorgaben nicht die gewünschte und notwendige Umsetzung des Abfallvermeidungsprogramms erfolgt, da es keine Grundlage für einforderbare Maßnahmen und somit auch keine Möglichkeit zur Sanktionierung von Abfallproduktion gibt.

Nürnberg / Berlin, den 21.06.2013

Kontakt und weitere Informationen:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)

Dr. Hartmut Hoffmann
Vorsitzender
Bundesarbeitskreis Abfall
hoffmann.drh@gmx.de
www.bund.net

Dr. Rolf Buschmann
Referent Technischer Umweltschutz
Bundesgeschäftsstelle
Rolf.Buschmann@bund.net
Tel. (0 30) 2 75 86-482

Positionspapier Nr. 49: Wege zu einer nachhaltigen Abfallwirtschaft , Juni 2010

http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/sonstiges/20101001_sonstiges_abfall_position.pdf

¹ Aktuelle Literatur zur Quantifizierung von Abfallvermeidung

Antonis A. Zorpas, Katia Lasaridi, **Measuring waste prevention**, *Waste Management*, Available online 1 March 2013, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0956053X1200582X>