

Stellungnahme zum Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder

WA II 1

Entwurf vom 25. April 2013

ReUse-Computer e.V. befürwortet, dass die Bundesregierung endlich einen zentralen Baustein zur Verringerung des Abfallaufkommens schafft, der nicht, wie bisher, nach dem Produktende ansetzt.

Der zusammengestellte Überblick über Möglichkeiten und Grenzen einer Abfallvermeidung setzt im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten die EU-rechtliche Vorgabe der Erarbeitung eines Abfallvermeidungsprogrammes um. Leider bleibt der Entwurf des Abfallvermeidungsprogrammes weit hinter den Erwartungen von ReUse-Computer e.V. zurück. Aus dem Entwurf ergeben sich für ReUse-Computer e.V. viele Kritikpunkte. Dabei spricht ReUse-Computer e.V. nur die wichtigsten Punkte und Formulierungen an.

Wiederverwendung von Produkten trägt zur Verzögerung von Abfallentstehung und somit zur Abfallvermeidung bei. Insofern ist aus der Sicht von ReUse-Computer e.V. irrelevant, ob ein Produkt direkt wiederverwendet wird, oder es erst entledigt und aufbereitet werden muss. Letzteres wird vom Abfallvermeidungsprogramm ausdrücklich ausgeschlossen – keine Förderung von Maßnahmen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung. ReUse-Computer e.V. hält dies nicht für Ziel führend, da gerade, wenn Produkte entledigt werden und somit rechtlich gesehen zu Abfall geworden sind, Aufarbeitungsschritte eine Wiederverwendung erst ermöglichen.

Unternehmen, deren Geschäftsmodelle auf Wiederverwendung basieren, sind mit dem Abfallrecht konfrontiert, dass nicht Werterhaltung als Logik hinter der Wiederverwendung berücksichtigt, sondern auf Abfallmengen, ausgedrückt in Kilogramm oder Tonnen, fokussiert. Wenn das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder die Wiederverwendung fördern will, müssen die Rahmenbedingungen für Geschäftsmodelle, die auf Wiederverwendung und Aufarbeitung von Produkten setzen, verbessert werden. Konflikte gibt es beispielsweise, wenn diese Unternehmen auch Altgeräte von Privatpersonen zur Aufarbeitung oder Zerlegung als Dienstleistung am Kunden unentgeltlich zurücknehmen wollen, was abfallrechtlich problematisch ist. Die Anforderungen der Wiederverwendung – auch was die Erstbehandlung entledigter Geräte angeht – sollten dementsprechend im Abfallrecht stärker berücksichtigt werden. Dies wäre aus Sicht von ReUse-Computer e.V. ein äußerst geeignetes Handlungsfeld für ein Abfallvermeidungsprogramm.

Der Aussage ‚Verbindliche Maßnahmen zur Abfallvermeidung bedürfen einer klaren rechtlichen Grundlage, die im Kreislaufwirtschaftsgesetz (§ 3 Abs. 20, § 6 Abs. 1 Nr. 1, § 7 Abs. 1, § 13 und §§ 23 ff. KrWG), abfallrechtlichen Produktregelungen (z.B. AltfahrzeugV4, VerpackV5, ElektroG6) und im Immissionsschutzrecht (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG) geschaffen worden ist.‘ stimmt ReUse-Computer e.V. vollständig zu. Jedoch hat auch die Abfallvermeidung einen Anspruch darauf, notfalls zwingend durchgesetzt zu werden, um umweltpolitische Ziele und Vorgaben schnell und kontrolliert

erreichen zu können. Der ReUse-Computer e.V. stimmt daher nicht zu, wenn das Abfallvermeidungsprogramm nur vorsieht, einen empfehlenden Charakter zu haben und sich ‚...verhaltenssteuernde gesetzliche Vorgaben zur Förderung der Abfallvermeidung nur im Einzelfall an[bieten]‘.

Ziel eines Abfallvermeidungsprogrammes ist es, Ressourcen zu sparen. Dabei geht es vor allen Dingen um Ressourcen, die Hersteller bei der Produktion von Produkten benötigen. Es ist daher darauf zu achten, dass nicht nur Abfallvermeidungsmaßnahmen definiert werden, die den Konsumenten betreffen, sondern auch Maßnahmen zur Abfallvermeidung ergriffen werden, die auf Hersteller anzuwenden sind. Insofern stimmt ReUse-Computer e.V. zu ‚Ziel muss dabei sein, die Inanspruchnahme von Rohstoffen zu reduzieren‘. Des Weiteren stimmt ReUse-Computer e.V. vollkommen der Aussage zu ‚Somit liegt das Ausmaß der Abfallvermeidung nicht nur in der Hand des Endverbrauchers von Produkten, sondern wird meist maßgeblich von den Vorstufen (z.B.), die Einfluss auf die Ausgestaltung dieser Produkte haben, determiniert. Somit geht die Abfallvermeidung über das Abfallrecht und die Abfallpolitik im engeren Sinne hinaus.‘ Die Forderung von ReUse-Computer e.V. geht damit einher, wesentlich bessere Abfallvermeidungsmaßnahmen für Produktdesigner, Produzenten und Handel einzuführen, zu stärken und den in Frage kommenden Akteuren ein wirtschaftliches Auskommen zu ermöglichen, ohne eine Alibifunktion zu haben.

Die Aussage ‚Die Entkopplung der Ressourcennutzung vom Wirtschaftswachstum ist ein zentrales umweltpolitisches Ziel‘ ist für ReUse-Computer e.V. verständlich. Eine ‚Entkoppelung‘ kann kein ‚umweltpolitisches Ziel‘ sein. Eine Ressourcennutzung ist primär von Herstellungsprozessen abhängig, hat insofern nur eine indirekte Beziehung zum Wirtschaftswachstum, jedoch nur die sparsame Umgangsweise bringt eine Ressourcenvermeidung.

ReUse-Computer e.V. findet es als nicht hinnehmbar, warum sich das Abfallvermeidungsprogramm ‚...ausschließlich mit Abfallvermeidungsmaßnahmen der öffentlichen Hand befasst...‘. Die Beschränkung der Maßnahmen auf öffentliche Träger ist auf alle beteiligten Akteure – Hersteller, Handel, Konsumenten – auszudehnen, die Abfall verursachen, denn alle diejenigen können Abfall vermeiden, in welcher Form auch immer. Deshalb fordert ReUse-Computer e.V., diese Beschränkung fallen zu lassen, da sonst befürchtet wird, keinerlei Auswirkungen des Abfallvermeidungsprogrammes feststellen zu können.

Nicht akzeptabel ist für ReUse-Computer e.V. ‚...das Abfallvermeidungsprogramm folgende Maßnahmentypen nicht in den Blick (nimmt):

- *Maßnahmen zur Förderung der Vorbereitung der Wiederverwendung, des Recyclings oder der sonstigen Verwertung (etwa Ablagerungsverbote);*
- *Maßnahmen zur Verbesserung von Verwertungsverfahren (etwa Kaskadennutzung);*
- *Maßnahmen zur Vermarktung oder der Förderung der Verwendung von rezyklierten Stoffen.‘*

Soweit nicht schon andere Vorschriften dafür bestehen, akzeptiert ReUse-Computer e.V. nicht, dass die aufgeführten Punkte nicht in ein Abfallvermeidungsprogramm integriert werden. Somit ist darauf hinzuwirken, dass oben beschriebene Punkte bei Bedarf, nach Änderung von anderen Vorschriften, in das vorgesehene Abfallvermeidungsprogramm unbedingt aufgenommen werden sollten.

Äußerst problematisch findet ReUse-Computer e.V. die Formulierung *„Das Abfallvermeidungsprogramm legt nicht-quantifizierte Zielvorgaben fest“*. Somit hat man sich der Chance beraubt, schon bekannte quantitative Größen sofort in das Abfallvermeidungsprogramm einzubauen. Eine Kontrolle wird somit ausgeschlossen, bzw. muss in den nächsten Jahren nachgetragen werden, wenn überprüfbare Indikatoren und Kenngrößen ausgearbeitet sind.

Für ReUse-Computer e.V. ist die Aussage nicht akzeptabel *„Die Festlegung nicht-quantifizierter Abfallvermeidungsziele erlaubt es, eine hohe Flexibilität bei der Wahl der Abfallvermeidungsinstrumente beizubehalten. Ziel ist es hierbei immer, Abfallvermeidungsmaßnahmen zu entwickeln und umzusetzen, die nach einer ex ante Betrachtung mit Blick auf die Verringerung der Umweltauswirkungen am vielversprechendsten sind“*. Dabei beraubt man sich der Chance der Steuerung und kann nur auf Ereignisse reagieren. Ein Abfallvermeidungsprogramm hat jedoch die Aufgabe, gerade nicht ex ante Anforderungen an die verschiedenen Akteure zu stellen, um am Produktlebenszyklus-Anfang bestimmen zu können, wieviel Abfall überhaupt anfallen darf.

Im Abfallvermeidungsprogramm werden operative Ziele genannt (S. 19). Die ersten drei Ziele hält ReUse-Computer e.V. für sekundär bzw. schwierig erreichbar. Die folgenden Ziele favorisiert und begrüßt ReUse-Computer e.V. und ergeben ein zukünftiges Tätigkeitsfeld, wo Abfallvermeidung große Auswirkungen haben kann:

- *Abfallarme Produktgestaltung*
- *Steigerung der Lebensdauer von Produkten*
- *Förderung der Wiederverwendung von Produkten*
- *Steigerung der Nutzungsintensität von Produkten*

ReUse-Computer e.V. stimmt dem Punkt 4 (Konkrete Maßnahmen zur Abfallvermeidung) zu, ebenfalls dem Punkt 5 (flankierende Aktionen der Bundesregierung zur Umsetzung des Abfallvermeidungsprogramms), wünscht sich hier jedoch wesentlich mehr Aktionen, als eine jährlich stattfindende Wochenaktion, die eher eine Verbindung zur EU herstellt.

ReUse-Computer e.V. hält die klare Aussage des Programmes, dass *„...ein effizientes und bedarfsgerechtes Kreislaufwirtschaftssystem einen Abfall vermeidenden Effekt (hat), da durch hochwertige Verwertung von Abfällen Primärrohstoffe ersetzt und Abfälle, die durch Abbau und Veredelung entstünden, vermieden werden“* für ein wichtiges Statement für die Weiterentwicklung der Abfallwirtschaft und auch der Abfallvermeidung. ReUse-Computer e.V. fehlt jedoch der zweite Aspekt vor der Verwertung, also der Wiederverwendung, welche erheblich zur Abfallvermeidung beiträgt.

Derartige Recyclingmaßnahmen werden aus juristischen Gründen nicht der Abfallvermeidung zugeordnet, weil vor dem Recycling erst Abfall entstehen muss. Deshalb beschäftigt sich der Entwurf auch nicht mit diesem, nach Meinung von ReUse-Computer e.V. wichtigen Aspekt der Abfallvermeidung. ReUse-Computer e.V. setzt sich seit über 12 Jahren für Wiederverwendung und *„Recycling“* ein und befürwortet solche Wiederverwendungs- und Recyclingsysteme, da sie einen sehr qualifizierten und auch messbaren Abfallvermeidungseffekt haben. Die statistische Erfassung von *„Vermeidung“* ist erforschen, da Abfälle außerhalb Deutschlands, z.B. in den Rohstoff-Förderländern,

vermieden werden können, die dann in der deutschen Abfallstatistik nicht als Abfallvermeidung auftauchen. Der Produktionsabfall, der bei der Herstellung der Produkte anfällt, muss den Produkten direkt zugerechnet werden, ansonsten werden statistische Erfassungen schwierig oder führen zu Fehlinterpretationen, wie z.B. bei im Ausland hergestellten und importierten Produkten. Daher sieht ReUse-Computer e.V. diesen Punkt sehr kritisch, Abfallvermeidungsmaßnahmen nur kleinräumig statistisch zu erfassen und nicht die Systemgrenzen der Umweltauswirkungen globaler zu ziehen.

Aussagefähige Indikatoren, die belastbare Auskunftswerte der Abfallvermeidung bestimmen könnten, liegen kaum vor. Insofern fordert ReUse-Computer e.V., für Abfallvermeidung und Abfallströme geeignete Indikatoren durch Forschungsarbeiten entwickeln zu lassen und klare Festlegungen der Systemgrenzen zu erarbeiten. Denn wie auch der Entwurf richtigweise feststellt, zeigen z.B. die Verlagerungen von abfallintensiven Produktionen in andere Länder oder konjunkturelle Schwankungen einen nur statistischen Abfallreduktionseffekt in Deutschland. Um einen Effektivitätsmaßstab zu erhalten, müssen daher bundeseinheitliche und europaweite Indikatoren entwickelt werden, die belastbare Aussagen zu einzelnen Wertstoff- und Abfallströmen nachweisen.

Die oben geäußerte Kritik bzgl. fehlender Indikatoren für Abfallvermeidungsziele lässt sich auf die vorgeschlagenen einzelnen Maßnahmen herunterbrechen. Konkrete Maßnahmen sollten nicht dazu führen, dass den Gebietskörperschaften lediglich neue Kosten entstehen und die kritische Haushaltssituation vielerorts noch verstärken oder ohne konkrete Ergebnisse Menschen sinnlos beschäftigen.

In Bezug auf die Umsetzung von Maßnahmen sind Budgets zur Verfügung zu stellen, um Maßnahmen zu entwickeln oder durchzuführen. Des Weiteren müssen als weitergehende primäre Maßnahmen in einem Abfallvermeidungsprogramm aufgenommen werden:

- *Initiativen für Qualität und Langlebigkeit von Produkten*
- *für Mehrweg- und Leihsysteme*
- *Reparaturangebote*

Langlebige bzw. qualitativ hochwertige Produkte sind durch ein bundesweit anerkanntes Gütezeichen (z.B. den blauen Engel) dem Konsumenten zu empfehlen. Die Abfall- bzw. Produktberatung für Hersteller und Verbraucher ist zu unterstützen und muss ausgebaut werden, damit Abfallvermeidung im Alltag ankommt und vom Konsumenten bewusst umgesetzt, aber auch vom Hersteller eingefordert werden kann.

Das Abfallvermeidungsprogramm muss hinsichtlich der Konzepte, Inhalte und Indikatoren wesentlicher konkreter ausgearbeitet werden, damit überhaupt eine Strategie erkennbar ist und Ergebnisse von Maßnahmen nachprüfbar werden. Außerdem müssen realisierbare zeitliche Vorgaben gestellt werden, um regelmäßige Berichte vorlegen zu können. ReUse-Computer e.V. hätte sich gewünscht, dass dieser Entwurf nicht im Allgemeinen bleibt. Gerade der Maßnahmenanteil muss konkret, verbindlich und berechenbar sein, sonst hat das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder den Charakter unverbindlicher Handlungsempfehlungen.