



LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

„Abfallvermeidungsprogramme: Herausforderung an Bund und Länder“

Univ.-Prof. Dr. iur. Thomas Schomerus

Projekt Schlüsselfaktor Ressourceneffizienz

<http://www.leuphana.de/professional-school/wissenstransfer/forschung-entwicklung/im-inkubator/ressourceneffizienz.html>

schomerus@uni.leuphana.de

Forschungszentrum Umweltrecht e.V.,

Das neue Recht der Kreislaufwirtschaft

Berlin, Humboldt-Universität, 6.7.2012



- 1. Ressourcenschutz und Abfallvermeidung – Stiefkinder des Kreislaufwirtschaftsrechts?**
2. Abfallvermeidungsprogramme – neue Chancen für den Ressourcenschutz?
3. Hat das Abfallrecht versagt? - Brauchen wir ein Ressourcenschutzgesetz?




Ressourcenschutz und Abfallvermeidung stehen im Kreislaufwirtschaftsgesetz ganz oben.

§ 1 KrWG:

Zweck des Gesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur **Schonung der natürlichen Ressourcen** zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen.

§ 6 KrWG
Neue fünfstufige
Abfallhierarchie

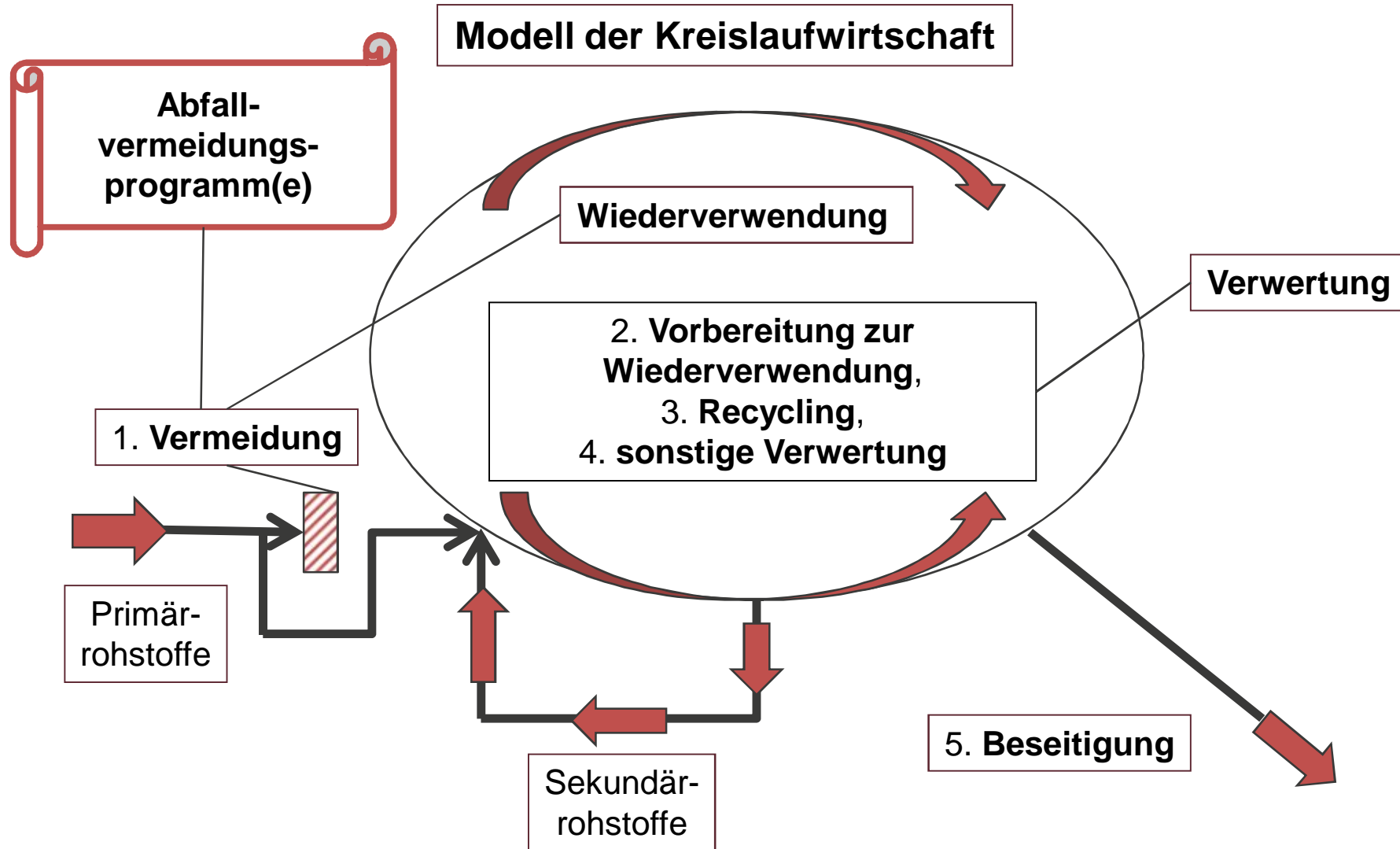


Dies gilt auch für die AbfRRL:

Artikel 1: Gegenstand und Anwendungsbereich
Mit dieser Richtlinie werden Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit festgelegt, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen **vermieden** oder verringert, die Gesamtauswirkungen der **Ressourcennutzung** reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden.



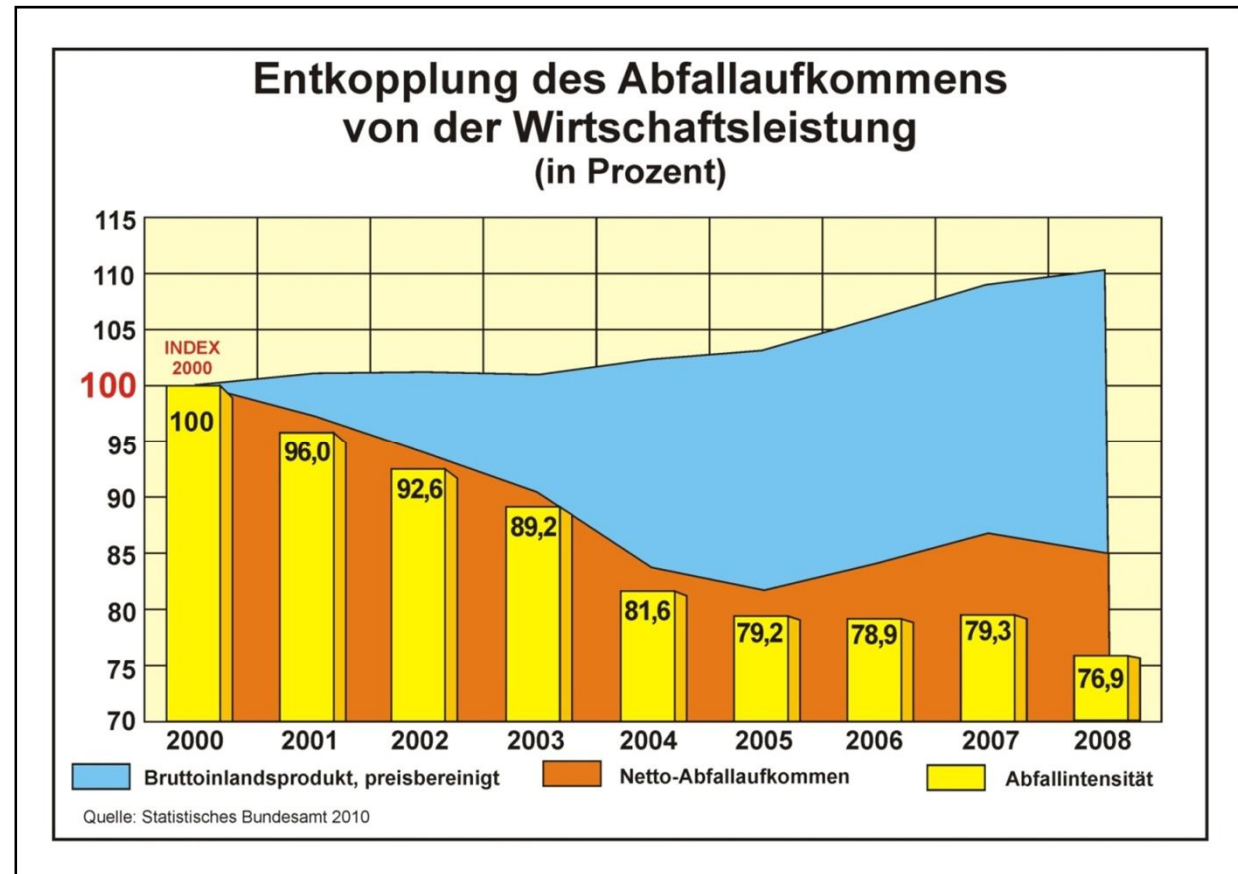
Vermeidung bildet die oberste Stufe der Abfallhierarchie.





Ressourcenschutz und Abfallvermeidung haben durchaus einige Erfolge aufzuweisen.

- Beispiele:
 - Nettoabfallaufkommen 1999-2009 um 20,5% gesunken
 - Hohe Verwertungsquoten, z. B. Altpapier-einsatzquote von 70% (2010)
 - Rückgang der Restabfälle (Hausmüll und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle) und Sperrmüll von 246 (1999) auf 208 kg/Einwohner (2009) = 15%



Abfallintensität: Gesamtabfallaufkommen gemessen an der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts



Dennoch: Ressourcenschutz und Abfallvermeidung sind Stiefkinder des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts.

- Wes. Grund für Abnahme des Netto-Abfallaufkommens (ohne Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen):
Konjunkturschwäche im Baubereich

- Pro-Kopf-Siedlungsabfallaufkommen (2008):
 - EU: 517 kg
 - D: 566 kg

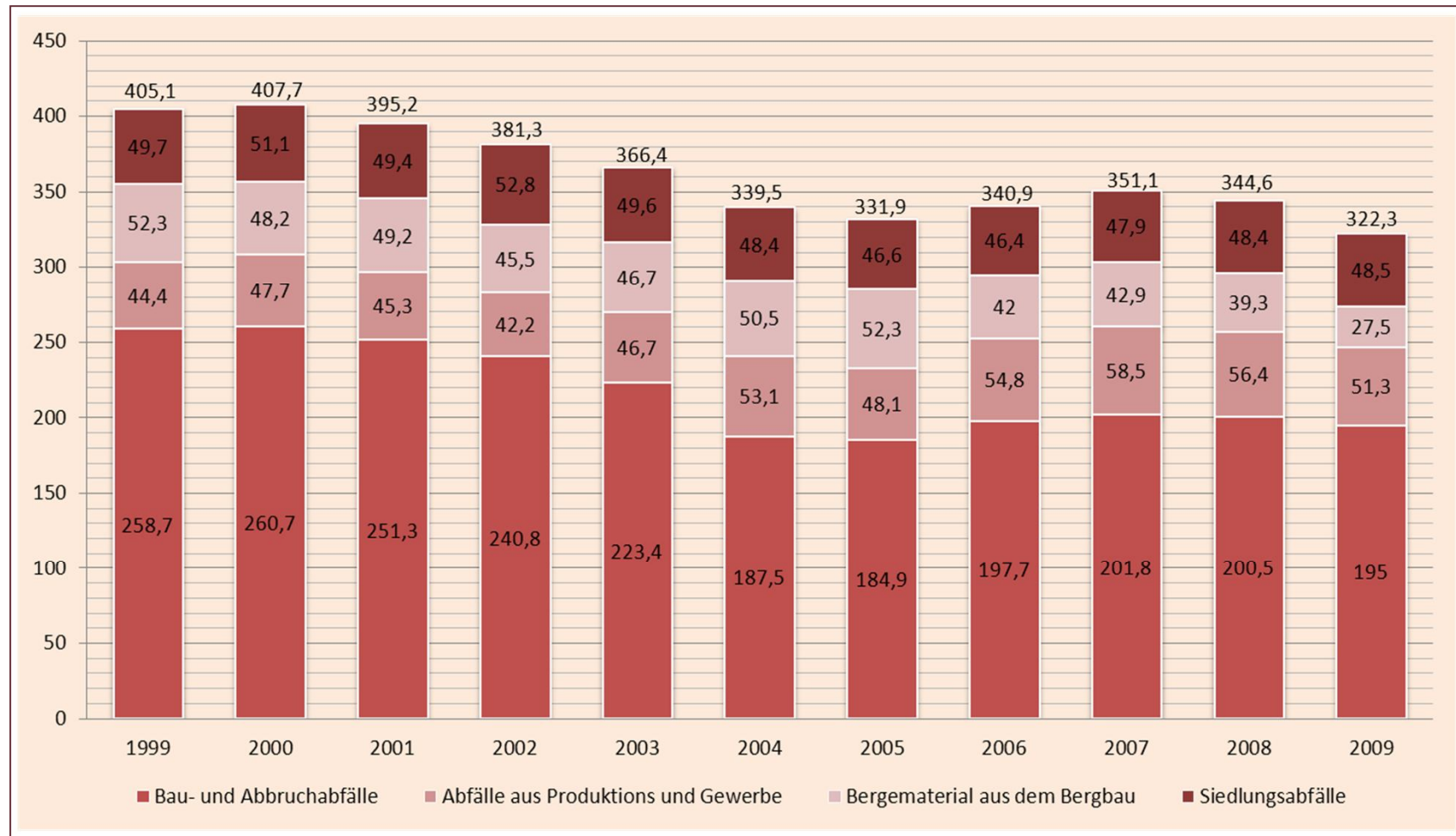
- Haushaltsabfälle: gestiegen

Die Abfallwirtschaft hat kein natürliches Interesse an Abfallvermeidung.

**SRU,
Umweltgutachten
2008: „Die mit
Priorität verlangte
Vermeidung von
Abfällen geschieht
nicht.“**



Das Abfallaufkommen in Mio.t (einschl. gefährliche Abfälle) ist zwar gesunken, Produktions- und Gewerbe- sowie Siedlungsabfälle sind aber gestiegen bzw. annähernd gleich geblieben.



Quelle: Statistisches Bundesamt 2011



Die Abfallhierarchie führt angesichts des § 5 Abs. 2 nicht zu einem durchsetz- und operationalisierbaren Vorrang der Vermeidung.

Anders als bei der Verwertung und Beseitigung von Abfällen verzichtet das KrWG auf konkretisierte Vermeidungspflichten.

(2) Ausgehend von der Rangfolge nach Absatz 1 soll nach Maßgabe der §§ 7 und 8 diejenige Maßnahme Vorrang haben, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und **Nachhaltigkeitsprinzips** am besten gewährleistet.... Die **technische Möglichkeit**, die **wirtschaftliche Zumutbarkeit** und die **sozialen Folgen** der Maßnahme sind zu beachten.

§ 7

Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

(1) Die **Pflichten zur Abfallvermeidung** richten sich nach § 13 sowie den Rechtsverordnungen, die auf Grund der §§ 24 und 25 erlassen worden sind.



Abfallvermeidung wird erstmals in § 3 KrWG definiert.

Quantitativer Aspekt

Der Ressourcenbegriff wird im KrWG nicht definiert.

Qualitative Aspekte

Beispiele für Abfallvermeidungsmaßnahmen

(20) Vermeidung im Sinne dieses Gesetzes ist jede Maßnahme, die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und dazu dient, die **Abfallmenge**, die **schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt** oder den **Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen** zu verringern. Hierzu zählen insbesondere die anlageninterne **Kreislaufführung** von Stoffen, die **abfallarme Produktgestaltung**, die **Wiederverwendung** von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer **Lebensdauer** sowie ein **Konsumverhalten**, das auf den Erwerb von abfall- und schadstoffarmen Produkten sowie die Nutzung von Mehrwegverpackungen gerichtet ist.



Das abfallrechtliche Vermeidungskonzept kollidiert mit europäischer Produktregulierung.

Beispiel abfallarme Produktgestaltung

**Art. 9 AbfRRL:
Abfallvermeidung**
Bis Ende 2011 Ausarbeitung
einer Produkt-Ökodesign-
Politik

KrWG

**Produktverant-
wortung: VO-
Ermächtigung
in § 24 nicht
ausgefüllt**

**Abfallvermei-
dungs-
programm(e):
nur
Verwaltungs-
internum**

Ökodesign-RL: gilt für
energieverbrauchsrele-
vante Produkte

**Durchführungsmaß-
nahmen für einzelne
Produktgruppen**

**Die Ökodesign-RL ist
durchsetzungsstärker.**



Die fünfstufige Abfallhierarchie bedarf neuer, kreativer Instrumente zur Umsetzung.

Beispiel Wiederverwendung

- Vornehmste Stufe der Verwertung, zugleich Verzahnungsstufe zur Vermeidung
- Gedanke der Kaskadennutzung
- Konkretisierung durch RVOen, z.B.:
 - VerpackV (Mehrweg)
 - AltfahrzeugV
 - (ElektroG)

Wiederverwendung selbst ist Vermeidung.

Vorbereitung zur Wiederverwendung ist Verwertung.

§ 1 Abs. 1 S. 2 VerpackV:
Verpackungsabfälle sind in erster Linie zu vermeiden; im Übrigen wird der **Wiederverwendung** von Verpackungen, der stofflichen Verwertung sowie den anderen Formen der Verwertung Vorrang vor der Beseitigung von Verpackungsabfällen eingeräumt.

- Neue RVOen in Umsetzung der abfallr. **Produktverantwortung** nach §§ 23 ff. KrWG erforderlich, z. B. zur Förderung von
 - Internetbörsen
 - Miete statt Kauf
 - Wiederverwendungs-Labels



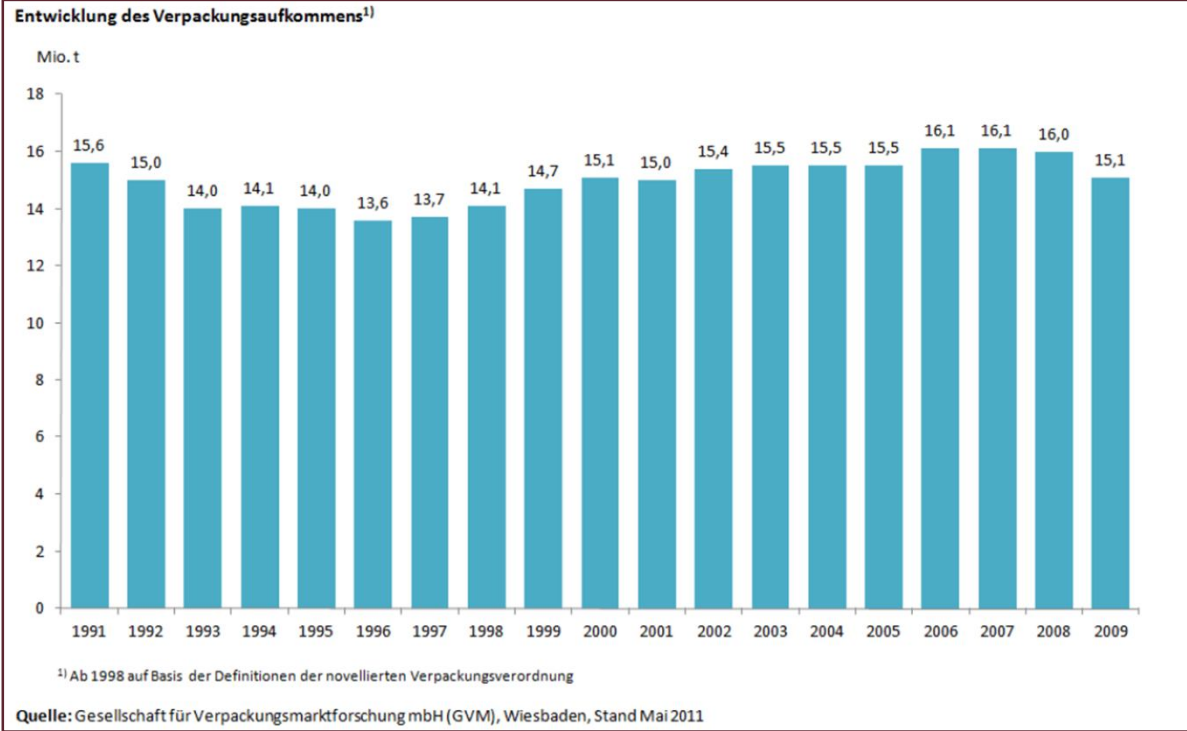
Gründe für das Versagen der Abfallvermeidungspolitik liegen in Regelungs- und Vollzugsdefiziten.

Beispiel Konsumverhalten – VerpackV:

Verpackungsaufkommen ist trotz Recyclingquoten kaum gesunken.

Intransparenz durch versteckte Kosten beim grünen Punkt.

Trittbrettfahrerproblem.



Konsequenz: Kaum Anreize für verpackungsarmes Konsumverhalten.



1. Ressourcenschutz und Abfallvermeidung – Stiefkinder des Kreislaufwirtschaftsrechts?
- 2. Abfallvermeidungsprogramme – neue Chancen für den Ressourcenschutz?**
3. Hat das Abfallrecht versagt? - Brauchen wir ein Ressourcenschutzgesetz?



Abfallvermeidungsprogramme nach § 33 KrWG sollen die „Stiefkinder“ Ressourcenschutz und Abfallvermeidung „dynamisieren“.

■ Pflichtinhalte:

- Festlegung der **Abfallvermeidungsziele**
 - Nur relative, keine absoluten Ziele!
- Darstellung der **bestehenden Abfallvermeidungsmaßnahmen** und Bewertung der Zweckmäßigkeit der Maßnahmen gem. Anl. 4 oder weiterer Maßnahmen
- Soweit erforderlich, Festlegung **weiterer Abfallvermeidungsmaßnahmen**
- Vorgabe von **Indikatoren** zur Überwachung der Fortschritte bei der Abfallvermeidung

§ 33 Abs. 3 Nr. 1 KrWG:
„die Ziele sind darauf gerichtet, das Wirtschaftswachstum und die mit der Abfallerzeugung verbundenen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu **entkoppeln**,“

§ 2 Abs. 5 UVPG: „Pläne und Programme im Sinne dieses Gesetzes sind bundesrechtlich vorgesehene Pläne und Programme, zu deren Ausarbeitung, Annahme oder Änderung eine Behörde durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften verpflichtet ist.“

■ Rechtsnatur:

- Kein Plan wie Abfallwirtschaftsplan
- „Programm“: eigene Kategorie des Verwaltungsrechts?
- Nur „Verwaltungsinternum“?



Die Beispiele für Abfallvermeidungsmaßnahmen nach Anl. 4 wiederholen wortwörtlich Anhang IV zur AbfRRL.

drei Maßnahmengruppen



Es gibt viele Beispiele für bestehende Abfallvermeidungsmaßnahmen (nach Dehoust et al, 2010).



Waste Prevention Framework, UK

Stoffflussbezogenes Kostenrechnungsmodul für gefährliche Abfälle, Brandenburg

Regierungskommissionen zum Thema Abfall in Nds.

Kampagne "100 kg weniger Abfall pro Einwohner,, Europa

Beratungsprogramm für Ecodesign in Hamburg

Eco-moebel

Landesabfallbilanzen in den Bundesländern

Produktionsintegrierter Umweltschutz (PIUS), Internet-Portal der Länder NRW, Hessen und RLP

Weiterbildung der Gewerbeaufsichtsbeamten in Nds.

Blauer Engel

Cradle to Cradle, USA, Europa

Abfallarme Verwaltung, Dresden

Effizienz-Agentur in NRW

Flanders Waste Prevention Plan, Belgien

Ökoprofit, Umweltmanagementsystem

Zero Waste Planning; USA

Verringerung von Reklamesendungen, Frankreich

Carbon Tax on Packaging, Niederlande

Industrieabfall-Koordinierungsstelle, Umweltallianz Sachsen

Recyclingbörse Ostwestfalen-Lippe

Waste incineration tax, Schweden

Overdose –Anti-Einwegdosen-Kampagne

The Real Nappy Campaign, UK



Die Vielfältigkeit – um nicht zu sagen: Uferlosigkeit - weiterer Abfallvermeidungsmaßnahmen...

Übergeordnete Maßnahmen:	Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase:	
Abfallvermeidungsstrategien und -konzepte	Beratung bzgl. abfallarm gewonnener Rohstoffe	Genbed. und nicht gen. bed. Anlagen
Abfallvermeidende Gestaltung ökonomischer Rahmensetzungen		Beratung der Anlagenbetreiber
Forschung	Freiw. Vereinbarungen mit Grundstoffindustrie	Überbetriebl. Kooperationen zur Abfallvermeidung
Förderprogramme	Grundmaterial-Label	
Aufbau übergreifender Akteurskooperationen	Ordnungsrechtl. Auflagen bei Rohstoffgewinnung	Durchführungsmaßnahmen nach Ökodesign-RL
Indikatorsysteme	Stoffbeschränkungen für Produktionsprozesse auf EU-Ebene	Abfallvermeidende Logistik
Konkretisierung der Produktverantwortung	Stand der Technik für Abfallvermeidung	Unterstützung abfallarmen, regionalen Handels

Quelle: Dehoust et al., Vorl. Endbericht, „Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG“, FKZ 3710 32 310

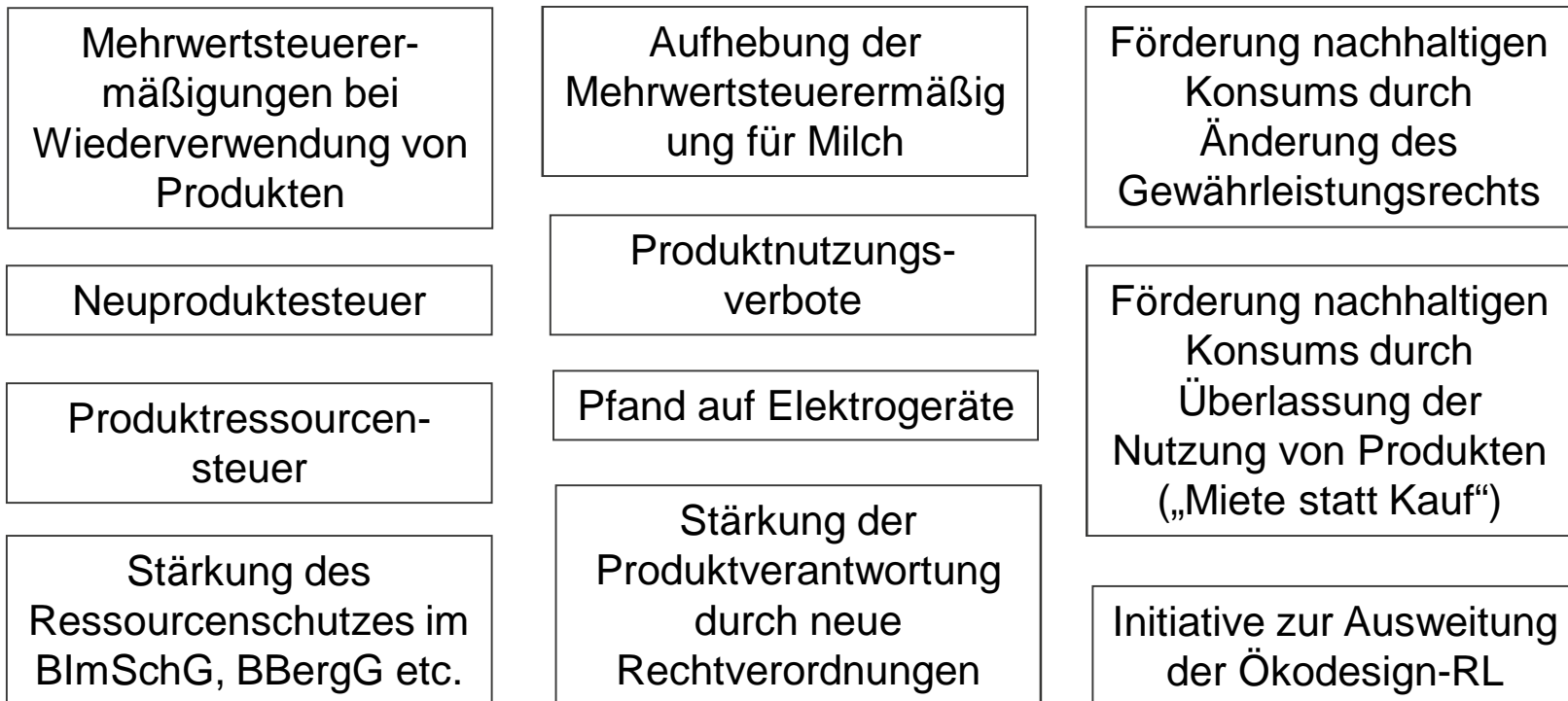


...ist Chance und Gefahr zugleich für den Erfolg der Abfallvermeidungsprogramme.

Abfallvermeidender Einkauf und Nutzung, Bildung und Beratung:		
Steuern/Abgaben auf Verpackungen und Konsumartikel	Ausbildung von Lehrkräften und Erziehern	Finanzielle Anreize und Signale zur Abfallvermeidung
Abfallvermeidung bei Einkaufsempfehlungen	Schulen und Universitäten	Märkte und Börsen für Altprodukte
Produktlabelling bzgl. Abfallvermeidung	Erlebnisorientierte Kommunikationsansätze durch die öff. Hand	Unterstützung von Aufbereitungsstrukturen
Abfallvermeidende Beschaffung		Sensibilisierung der Verbraucher zur Wiederverwendung
Abfallvermeidende Gestaltung öff. Veranstaltungen	Steigerung der Nutzungsintensität	
Quelle: Dehoust et al., Vorl. Endbericht, „Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG“, FKZ 3710 32 310		



Der Kreativität zur Gestaltung und Festlegung innovativer Abfallvermeidungsmaßnahmen sind keine Grenzen gesetzt. Abfallvermeidungsprogramme können auch Aufträge an den Gesetz- und Verordnungsgeber enthalten:





Bedingt durch die föderale Struktur gibt es Mehrfachzuständigkeiten für die Abfallvermeidungsprogramme.

- Mögliche Varianten:
 - Bund erstellt AVP, alle 16 Länder beteiligen sich - ein AVP des Bundes
 - Bund erstellt AVP, eines oder mehrere Länder beteiligen sich, eines oder mehrere Länder erstellen eigene AVP – 2 -16 AVPe.
 - Bund erstellt AVP, jedes Land erstellt eigenes –17 AVPe
- Keine Abstimmungspflichten
- Fakultativ Aufnahme in Abfallwirtschaftspläne
- Frist zur Erstellung des/der AVPe:
12.12.2013

§ 33 KrWG

- (1) Der **Bund** erstellt ein Abfallvermeidungsprogramm. Die **Länder** können sich an der Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms beteiligen. In diesem Fall leisten sie für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigenverantwortliche Beiträge; diese Beiträge werden in das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes aufgenommen.
- (2) Soweit die Länder sich nicht an einem Abfallvermeidungsprogramm des Bundes beteiligen, erstellen sie eigene Abfallvermeidungsprogramme.

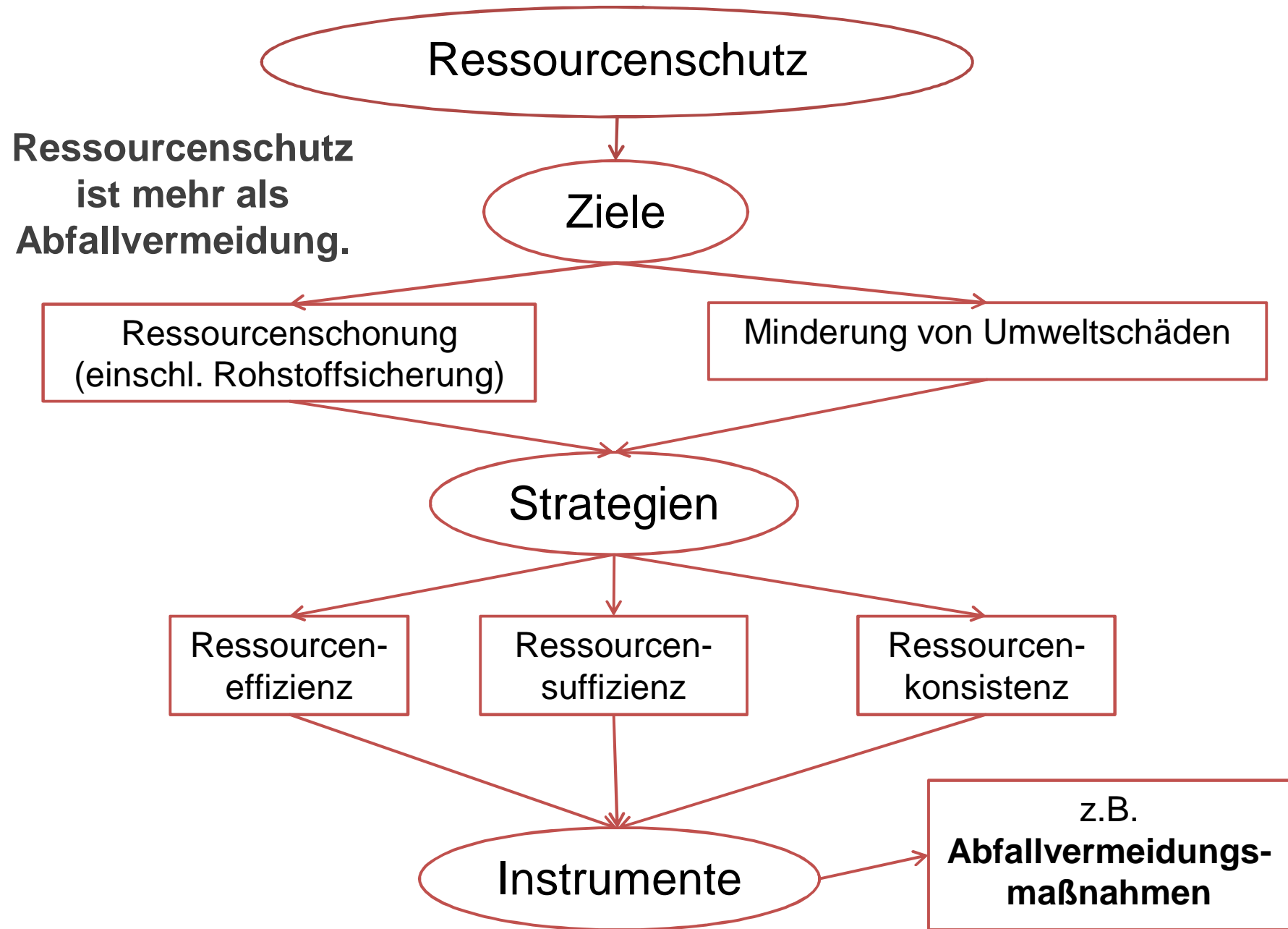


Das Abfallvermeidungsprogramm bietet neue Chancen für den Ressourcenschutz, wenn...

- ...das gesamte strategische Spektrum von Konsistenz-, Effizienz- und Suffizienzmaßnahmen ausgeschöpft wird;
- ...es bei der Erfüllung der Pflichten aus § 33 KrWG nicht bei einer bloßen Sammlung und Aufnahme bestehender Abfallvermeidungsmaßnahmen in das Abfallvermeidungsprogramm bleibt, sondern Maßnahmen kreativ und phantasievoll entwickelt und festgelegt werden;
- ...auch absolute Vermeidungsziele festgelegt werden (Beispiel: Senkung des Gewerbe- und Siedlungsabfalls um 5%/Jahr);
- ...Bund und Länder sich nicht gegenseitig den schwarzen Peter zuschieben, sondern vorzugsweise nur ein Programm des Bundes erstellt wird, an dem sich die Länder beteiligen können;
- ...ein Bewusstsein geschaffen wird, dass Abfallvermeidung nicht mit Produktvermeidung gleichgesetzt und als Wirtschaftsbremse empfunden wird.



1. Ressourcenschutz und Abfallvermeidung – Stiefkinder des Kreislaufwirtschaftsrechts?
2. Abfallvermeidungsprogramme – neue Chancen für den Ressourcenschutz?
- 3. Hat das Abfallrecht versagt? -
Brauchen wir ein
Ressourcenschutzgesetz?**





Ressourcenschutz überfrachtet und überfordert das Abfallrecht. Das KrWG hat dies nicht grundlegend geändert.

■ Abfallrecht hat Stärken

- bei der Verwertung (Recycling-Quoten von z.T. mehr als 80%),
- bei Sekundärrohstoffstrategien, Bio- und Grünabfallverwertung, ggf. Landfill Mining,
- und begrenzt bei der Produktverantwortung

■ Abfallrecht hat aber auch Schwächen, denn

- es denkt vom Ende her, nicht am Stoffstrom entlang;
- es fehlen direkt ressourcen-, d.h. input- und abbaubezogene Instrumente;
- die Abfallwirtschaft hat kein natürliches eigenes Interesse an Vermeidung und Ressourcenschutz;
- über das Abfallrecht hinaus sind weitere Instrumente notwendig, bei denen Vermeidung der Ressourcennutzung überhaupt im Vordergrund steht.

SRU, Umweltgutachten
2008: „Versuche, das
Abfallrecht in diesem
Sinne zu nutzen,
überfrachten dieses
Instrument.“

„Es fehlt an einem geschlossenen
Instrumentarium des Ressour-
censchutzes. Die Bestimmungen
des KrW-/AbfG nehmen das Ziel
der Ressourcenschonung nur
insoweit auf, als es um die Redu-
zierung von Abfällen oder Umwelt-
belastungen durch die Entsorgung
geht. Die Stoffströme als solche
sind nicht Gegenstand des
Abfallrechts.“ (Erdmann et al.,
2004, S. 327)



Ein Ressourcenschutzgesetz könnte zur Ressourcenschonung einschl. Rohstoffsicherung sowie zur Minderung von Umweltschäden durch die Ressourcennutzung beitragen.

- Vorschlag: Subsidiäres Stammgesetz (Vorbild UVPG)
 - „Gesetz zum Schutz der Ressourcen und zur Verminderung der Umwelteinwirkungen bei der Rohstoffgewinnung (ReSchG)“
 - Das ReSchG regelt Auffangtatbestände, sofern die fachgesetzlichen Vorschriften die Anforderungen an RessSchutz nicht erfüllen.
- Das ReSchG regelt allgemeine Fragen des Ressourcenschutzes wie
 - Zwecke:
 - Ressourcenschonung im Sinne einer absoluten Reduktion der Ressourceninanspruchnahme
 - schonende und sparsame Ressourcennutzung
 - Verringerung der negativen ökologischen Auswirkungen der Ressourcennutzung
 - Verringerung der Abhängigkeit von rohstoffproduzierenden Staaten
 - Ressourcenbegriff
 - z.B. abiotische nichtenergetische Rohstoffe wie Erze, Industrie- und Baumineralien
 - Grundsätze des Ressourcenschutzes
- Zusätzlich: Verbesserung des Ressourcenschutzes in Fachgesetzen
 - BImSchG, BBergG, ROG, BauGB ...



Weiterführende Literatur

- Dehoust/Küppers/Bringezu/Wilts, Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Erstellung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms, FKZ 3709 32 341 1, 2010
- Erdmann/Handke/Klinski/Behrendt/Scharp, Nachhaltige Bestandsbewirtschaftung nicht erneuerbarer knapper Ressourcen – Handlungsoptionen und Steuerungsinstrumente am Beispiel von Kupfer und Blei, Berlin 2004 (http://www.izt.de/fileadmin/downloads/pdf/IZT_WB68_knappe_Ressourcen.pdf)
- Fassbender, Abfallhierarchie, Vermeidungsprogramme, Recyclingquoten, - Wirksame Instrumente für Vermeidung und Ressourcenschutz?, AbfallR 2011, 165
- Fiebig-Bauer, Ressourcenschonung durch das KrW-/AbfG, 2007
- Kopytziok, Maßnahmen zur Abfallvermeidung vor dem Hintergrund von Lebensweguntersuchungen, Müll und Abfall 2011, 152
- Petersen/Doumet/Stöhr, Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz, NVwZ 2012, 521
- Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes (FKZ 3709 18 153 1), i.E.
- Schlacke/Stadermann/Grunow, Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums – am Beispiel von Produkten (FKZ 363 01 348), 2012
- Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, Abfallvermeidungsprogramme im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz – ein Beitrag zum Ressourcenschutz?, ZUR 2011, 507



Herzlichen Dank!

„Wenn Bereitstellung, Sammlung und Recyclingtechniken für eine effiziente Abfallbewirtschaftung hinlänglich vorhanden sind, bedarf es zur Erfüllung der Vision nur noch der Bewusstseinsänderung des abfallvermeidenden Bürgers, sowie der Schaffung eines funktionierenden Recyclingmarktes.“

Aus dem Vorwort zu
Versteyl/Mann/Schomerus,
Kreislaufwirtschaftsgesetz,
Kommentar, Verlag CHBeck, i.E.



Bildnachweis: Fotolia