

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

Bundesvorstand

Abteilung
Struktur- Industrie- und Dienstleistungspolitik

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Berlin, 17. Juni.2013



Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Industrie-,
Struktur und Dienstleis-
tungspolitik

Verantwortlich:
Dietmar Hexel

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Daniel Schneider
Tel.: 030/2 40 60-278
Fax: 0 30/2 40 60-677
E-Mail:
daniel.schneider@dgb.de

I. Vorbemerkung

Die Forderung zur Aufstellung eines Abfallvermeidungsprogramms geht auf die europäische Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, EU-ARRL) zurück. Hier wird in Absatz (40) festgelegt, dass die Mitgliedsstaaten Abfallvermeidungsprogramme auszuarbeiten haben, die sich auf die wichtigsten Umweltfolgen konzentrieren und den gesamten Lebenszyklus von Produkten und Stoffen berücksichtigen. Damit sollen die Mitgliedsstaaten bei der Förderung von Abfallvermeidungsaktivitäten unterstützt und die Verbreitung bewährter Verfahren auf diesem Gebiet erleichtert werden. Frist zur erstmaligen Erstellung dieser Programme ist der 12. Dezember 2013.

Inhalt dieser Programme ist nach Artikel 29 der EU-ARRL die Beschreibung der bestehenden Vermeidungsmaßnahmen und die Bewertung der Zweckmäßigkeit der in Anhang VI der ARRL angegebenen Beispielmaßnahmen oder anderer geeigneter Maßnahmen in Hinsicht auf eine Entkopplung von wirtschaftlichem Wachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen. Hinsichtlich der Bewertung der Maßnahmen steht es den Mitgliedsländern frei, in welcher Form qualitative oder quantitative Maßstäbe zur Überwachung von Fortschritten angewendet werden sollen. Die erarbeiteten Abfallvermeidungsprogramme sind dann spätestens nach Ablauf von sechs Jahren zu überarbeiten.

Artikel 29 der EU-ARRL wurde in Deutschland auch national durch den Gesetzgeber in die Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) vom 01. Juni 2012 übernommen. Nach § 33 KrWG erstellt danach der Bund ein Abfallvermeidungsprogramm, an dessen Erstellung sich die Länder beteiligen können. Inhaltlich entspricht § 33 KrWG dem Artikel 29 der EU-ARRL. Mit der Ablösung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz im Rahmen der Umsetzung der EU-ARRL wurde mit einer fünfstufigen Abfallhierarchie („Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung, Beseitigung“) der Maßstab gesetzt, an dem sich jegliche Abfallpolitik messen lassen muss. Oberstes Prinzip ist daher stets die Vermeidung von Abfall. Auch wenn eine sonstige, beispielsweise thermische Verwertung von Abfällen etwa zur Energiegewinnung möglich ist, so stellt ein solcher Schritt immer nur eine letzte Möglichkeit der Nutzung dar. Vom Standpunkt eines verantwortungsbewussten Umgangs mit natürlichen Ressourcen muss dieser so weit möglich beschränkt werden, da jeder Umgang mit Abfall zwangsläufig eine Belastung des Menschen und seiner Umwelt durch Emissionen oder Verwertungsrückstände nach sich zieht.

Der DGB und seine Gewerkschaften sind der Überzeugung, dass die Verbindung von Arbeit und Umwelt ein wichtiges Ziel der ökologischen Modernisierung ist, mit dem ein großer Beitrag zur Entlastung der Umwelt und zur Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze geleistet werden kann. Der daraus folgende Schluss kann daher nur sein, die Ziele zur Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Schutz der Umwelt miteinander zu verbinden.

Beschäftigungsfördernde Maßnahmen müssen in gleichem Maße wie auch umweltfreundliches Verhalten belohnt werden. Aus dieser Verbindung heraus kann es gelingen, die Umwelt zu entlasten, gleichzeitig Arbeitsplätze zu sichern und zudem auch neue, zukunftsfähige Arbeitsplätze zu schaffen.

Zukunftsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft bedeutet allerdings auch, dass Betroffene zu Beteiligten werden müssen. Dies setzt eine Stärkung der Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften bei der Gestaltung der Umweltrechtssetzung bis hin zum Umweltschutz im Betrieb voraus. Informationsrechte, Qualifizierung und Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer müssen daher ausgebaut werden um das Innovationspotential der Beschäftigten im Umweltschutz zu nutzen.

Der Hauptansatzpunkt für eine ökologische Modernisierung kann nicht allein in einer stetigen Steigerung der Arbeitsproduktivität liegen, sondern ist vielmehr auch eine Frage der Steigerung der Energie- und Ressourceneffizienz. Um dies zu erreichen, ist es erforderlich, innovationsfördernde Rahmenbedingungen zu schaffen. Dies wiederum beinhaltet einen offenen Umgang und eine gesellschaftliche Verständigung über Chancen und Risiken bei der Einführung neuer Technologien.

Dieser Grundsatz gilt auch für den Bereich Abfall. Die Vermeidung von Abfällen auf der einen und die Sicherstellung der fachgerechten Entsorgung auf der anderen Seite stellen neben dem Klimawandel und der Energiewende eine der großen Herausforderungen dar, für die jetzt und in Zukunft nachhaltige Lösungen gefunden werden müssen. Gerade in Anbetracht von begrenzten Rohstoffressourcen und steigenden Rohstoffpreisen ist die Notwendigkeit einer Konzentration auf die Vermeidung von Abfällen und eine effiziente Nutzung und Wiedergewinnung von limitierten Ressourcen unverzichtbar im Rahmen einer ökologischen Modernisierung der Wirtschaft in Deutschland.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen daher vom Grundsatz den vorliegenden Entwurf für ein Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter der Beteiligung der Länder und unterstützt das mit diesem Programm verfolgte Ziel, das Wirtschaftswachstum und die mit der Abfallerzeugung verbundenen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu entkoppeln. Wir sprechen uns in diesem Zusammenhang ausdrücklich für eine nachhaltige und zukunftsfähige Umweltpolitik aus. Der nachhaltigste Gedanke im Umgang mit Abfällen ist, diese gar nicht erst entstehen zu lassen. Gerade im Bereich der Abfallwirtschaft kann eine konsequente Umsetzung dieses Vermeidungsgedankens eine Vielzahl positiver Effekte nach sich ziehen. Hierzu gehören die vielfältigen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Da ein großer Teil der von Gütern ausgehenden Umweltbelastungen im Rahmen des Produktionsprozesses entstehen, kann eine Abfallvermeidung hier im hohen Maße zu einer Reduktion des Verbrauchs an Rohstoffen und Energie sowie der Belastung der natürlichen Ressourcen wie Wasser, Boden und Luft führen.

II. Im Einzelnen

Arbeit und Umwelt sind wichtige Ziele der ökologischen Modernisierung. Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen daher den Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms auch in beschäftigungspolitischer Hinsicht. Allerdings ist festzustellen, dass es dem vorliegenden Entwurf an konkreten Umsetzungsmaßnahmen zur Erreichung dieses Ziels mangelt. Auf einzelne Punkte soll daher im Folgenden genauer eingegangen werden.

a. Abfallvermeidung als Leitmotiv

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften stimmen damit überein, dass eine wirksame Reduzierung der Umweltbelastung im Hinblick auf die Entstehung von Abfall nur dann gelingen kann, wenn vor der Entwicklung von Maßnahmen eine Betrachtung des gesamten Lebenszyklus eines Produktes stattfindet, da das Ausmaß der Abfallvermeidung nicht nur in der Hand des Endverbrauchers von Produkten liegt, sondern maßgeblich von den an den Vorstufen der Entstehung beteiligten Gruppen bestimmt wird.

Die Entstehung von Abfall ist von einer Vielzahl von Akteuren abhängig und umfasst einen großen Bereich vom Design, der Produktion über den Handel bis hin zum Endkonsumenten. Die Entwicklung von wirksamen und effektiven Maßnahmen zur Abfallvermeidung ist davon abhängig, dass für jeden Bereich passende Lösungen gefunden werden, die auf die jeweilige Situation abgestimmt sind. Ist dies nicht der Fall kann es, wie im vorliegenden Bericht beschrieben, zu Ausweich-, Substitutions- und Rebound-Effekte kommen, die dann punktuell zu einer Verbesserung, generell jedoch zu einer Verschlechterung in der ökologischen Gesamtbilanz des betrachteten Prozesses oder Produktes führen.

Bei der Würdigung der genannten Aspekte sollte daher im Rahmen des vorliegenden Programms noch klarer formuliert werden, dass Ausweicheffekte besonders zu beachten sind. Durch die Verlagerung von verschiedenen Produktionsteilen produzierender Unternehmen, etwa die Herstellung vorgefertigter Teilprodukte im Ausland, könnte damit die Abfallvermeidungsstrategie in Deutschland unterlaufen werden. Daher sollte auf diesen Aspekt im Rahmen des Programms noch genauer eingegangen werden.

b. Festlegung von nicht quantifizierten Abfallvermeidungszielen

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften kritisieren die Festlegung von Abfallvermeidungszielen durch nicht quantifizierte Zielvorgaben. Zwar ist der Anwendungsbereich von Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung, wie bereits dargestellt, sehr weitläufig. Zudem ist bei allen Maßnahmen stets zu beachten, dass Abfallvermeidung für sich alleine noch nicht unbedingt eine Verringerung der Umweltbelastung herbeiführt, wenn dadurch quantitativ weniger Abfall anfällt, der aber ein größeres Belastungspotential für die Umwelt hat. Allerdings ist auch zu beachten, dass quantifizierte Zielvorgaben dort, wo sie möglich sind, einen größeren Anreiz für die

beteiligten Akteure darstellen, Abfallvermeidungsmaßnahmen auch umzusetzen.

In den Bereichen, in denen empirisch nachweisbar mit der Maßnahme zur Abfallverringerung auch eine unmittelbare Verringerung der Auswirkungen auf die Umwelt einhergeht, sollte daher auch auf quantifizierte Abfallvermeidungsziele zurückgegriffen werden. Als Beispiel hierfür kann etwa die Substitution von die Gesundheit gefährdenden Inhalts- und Produktionsstoffen durch unbedenkliche Inhaltsstoffe im Rahmen einer Einbeziehung des REACH-Verzeichnisses genannt werden.

Im Programm sollte daher formuliert werden, dass quantifizierbaren Abfallvermeidungszielen dort der Vorzug zu geben ist, wo Abfallvermeidungsmaßnahme und Verringerung der Umweltauswirkung nachweisbar in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

c. Allgemeine Maßnahmen

Der DGB begrüßt die beabsichtigte Stärkung der Förderung von Projekten mit dem Schwerpunkt Abfallvermeidung. Insbesondere die Entwicklung von Indikatoren und Methoden, die als Grundlage für die Vergabe eines Umweltzeichens für Abfall sparende Materialien und Produkte dienen können, ist durchaus erfolgversprechend.

Umweltzeichen als Auszeichnung sind für Unternehmen interessant, die sich damit auf dem Markt von ihren Mitkonkurrenten abheben können. Außerdem können sie der Information der Verbraucher dienen, die mit ihrer Hilfe die Möglichkeit bekommen, mit ihren Konsumentscheidungen zur Abfallvermeidung beizutragen. Allerdings dürfen die Verbraucher auch nicht überfordert werden. Die Hauptverantwortung liegt bei den Produzenten.

d. Abfallvermeidung im betrieblichen Bereich

Das Prinzip der Abfallvermeidung kann auf verschiedenen Ebenen greifen, vom Design über die Produktion hin zum Handel und zuletzt dem einzelnen Konsumenten. Im betrieblichen und Produktionsbereich kann damit ein großer Beitrag zur Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen im Abfallbereich geschaffen werden. Zudem bietet sich die Möglichkeit, den Gesundheits- und Arbeitsschutz der Beschäftigten im Betrieb zu verbessern. Beide Aspekte sind für eine Umsetzung des Abfallvermeidungsprogramms wichtig und stellen Gründe dar, Abfallvermeidung als Prinzip weiter zu etablieren.

Aus beiden Aspekten lassen sich zudem positive Synergieeffekte erzielen. So kann etwa der Verzicht auf den Einsatz von umwelt- und gesundheits-schädlichen Produktionsstoffen im gleichen Maße zu einer Verringerung von Produktionsabfällen wie auch zur Verbesserung des Gesundheits- und Arbeitsschutzes der im direkten Kontakt mit den Einsatzstoffen stehenden Beschäftigten führen. Gerade in diesem Bereich besteht mit den unmittelbar an den Produktionsprozessen im Betrieb beschäftigten Arbeitnehme-

rinnen und Arbeitnehmern ein großes Potential, das unbedingt genutzt werden sollte. Denn um vor Ort Maßnahmen der Abfallvermeidung durchzuführen ist die Einbeziehung der Beschäftigten aufgrund ihrer Vertrautheit mit der Materie unabdingbar.

Im vorliegenden Programm sollte daher noch klarer formuliert werden, dass Abfallvermeidung auch eine wichtige Maßnahme der Schaffung von Arbeitsplätzen und des Arbeitsschutzes darstellt. Weiterhin sollte auch die Rolle der Arbeitnehmer als wichtige Akteure im Rahmen der Umsetzung dieser Maßnahmen betont werden. Es sei in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, dass es nach § 80 (1) Nr. 9 des Betriebsverfassungsgesetzes zu den Aufgaben des Betriebsrates gehört, „Maßnahmen des Arbeitsschutzes und des betrieblichen Umweltschutzes zu fördern“.

e. Abfallvermeidung beim Betrieb industrieller Anlagen

Der DGB begrüßt auch die beabsichtigte Ergänzung und Aktualisierung der einschlägigen Vollzugs- und Handlungshilfen für Genehmigungsbehörden sowie die Notwendigkeit einer Fortbildung und Sensibilisierung der Genehmigungsbehörden für das Thema Abfallvermeidung. In vielen Betrieben werden Potentiale zur Abfallvermeidung gerade deshalb nicht genutzt, da eine Sensibilisierung für das Thema noch nicht stattgefunden hat.

Kritisch muss hierbei jedoch auch angemerkt werden, dass in diesem Punkt die Rolle der Beschäftigten im Betrieb in dem vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt wird. Umweltschutz ist gleichzeitig auch immer der Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb, aber auch der immissionsschutzrechtliche Nachbarschaftsschutz. Für die Entwicklung effizienter Maßnahmen zur Abfallvermeidung in industriellen Anlagen ist das Know-how der mit den Produktionsprozessen vertrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eine Ressource von unschätzbarem Wert, die nicht in Vergessenheit geraten darf und unbedingt genutzt werden sollte. Daher sollten im Rahmen des Programms die Förderung der Einbeziehung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in diesen Prozess unbedingt formuliert werden.

f. Festlegung eines ordnungsrechtlichen Rahmens

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften bedauern die Schwerpunktsetzung des Programms in Hinblick auf die Aufführung von freiwilligen Vereinbarungen zur Abfallvermeidung.

In Maßnahme 9 werden etwa Maßnahmen zur Produktverantwortung nur insoweit empfohlen, als sie das Bewusstsein der Produzenten für die von ihnen geschaffenen Abfallströme schaffen. Regelungen der Produktverantwortung, die über Appelle hinausgehen, werden jedoch nicht empfohlen, da zunächst eine eingehende Prüfung der rechtlichen und ökonomischen Gesichtspunkte erfolgen müsse. Dem ist zwar hinsichtlich der eingehenden Prüfung zuzustimmen, allerdings sollte allein dieser Umstand nicht dazu führen, dass eine Prüfung weitergehende Maßnahmen der Produktverantwortung gar nicht erst empfohlen wird.

Freiwilligkeit und die Setzung eines ordnungspolitischen Rahmens sind zwei Aspekte, die jeder für sich Bedeutung haben und erst zusammen positive Effekte entfalten können.

Freiwillige Selbstverpflichtungen und freiwillige Vereinbarungen sind ebenso wie Aufklärungskampagnen durchaus sinnvoll. Allerdings sind dort Grenzen gesetzt, wo ein gesetzlicher Rahmen benötigt wird um stabile wirtschaftliche Rahmenbedingungen festzulegen und zu sichern und verbindliche Ziele zu erreichen. Dafür ist eine aktive staatliche Umweltpolitik nötig, die für alle Unternehmen gleiche ökologische Wettbewerbsbedingungen sichert. Die dazu erforderlichen Instrumente und Rahmenbedingungen für mehr Umweltschutz und Beschäftigung müssen so gestaltet und eingesetzt werden, dass zukunftsfähige Produktion und Produkte auch ökonomisch belohnt und nicht bestraft werden. Die Schaffung verlässlicher mittel- und langfristiger umweltschutzrechtlicher Rahmenbedingungen ist zudem eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Anreize für Innovationen und Investitionen für Unternehmen entstehen.

Freiwillige Selbstverpflichtungen und selbstständige Umweltzertifizierungen für Unternehmen sind als Ergänzung zum bestehenden Ordnungsrecht anzusehen. Damit kann dokumentiert werden, dass durch ein Unternehmen Umwelleistungen erbracht werden, die noch über die Anforderungen des geltenden Umweltrechts hinausgehen. Diese Dokumentation ist jedoch nur dann auch zielführend, wenn das Umweltordnungsrecht bereits hinreichend hohe Anforderungen an die zu beachtenden Umweltstandards festsetzt. Zertifizierungen ohne geregelte rechtliche Umweltstandards machen hierbei keinen Sinn. Dieser Aspekt findet jedoch im vorliegenden Programm nur in einem sehr geringen Maße Berücksichtigung und setzt damit ein falsches Signal.

g. Umsetzungsrahmen des Abfallvermeidungsprogramms

Auch hinsichtlich des Umsetzungsrahmens des Abfallprogramms sind einige Punkte zu bemängeln. Abfallvermeidung ist, wie bereits anfangs festgestellt, das oberste Prinzip der Abfallwirtschaft und ist so auch im KrWG festgelegt. Stellt man dieser Forderung den Entwurf des vorliegenden Programms gegenüber, so muss man feststellen, dass sich dieses Prinzip nicht im ausreichenden Maße widerspiegelt. Insbesondere der Verzicht auf ausreichende finanzielle Ausstattung des Programms und der Mangel an rechtlich verbindlichen Vorgaben wecken Zweifel daran, ob es das Potential hat, entscheidende Wirkung zu entfalten. Dazu wären strikere Vorgaben erforderlich. Der DGB und seine Gewerkschaften stimmen jedoch mit dem Grundgedanken überein, dass ein Prozess des Umdenkens in Hinblick auf Abfallvermeidung nur durch übergreifende Maßnahmenbündel auf allen Ebenen angestoßen werden kann. Der DGB befürwortet die Realisierung einer tatsächlichen Kreislaufwirtschaft. Diesem Anspruch wird jedoch weder das KrWG noch das Abfallvermeidungsprogramm gerecht. Spätestens bei der nächsten regelmäßigen Überarbeitung des Programms sollte dies deshalb aus unserer Sicht Eingang finden.