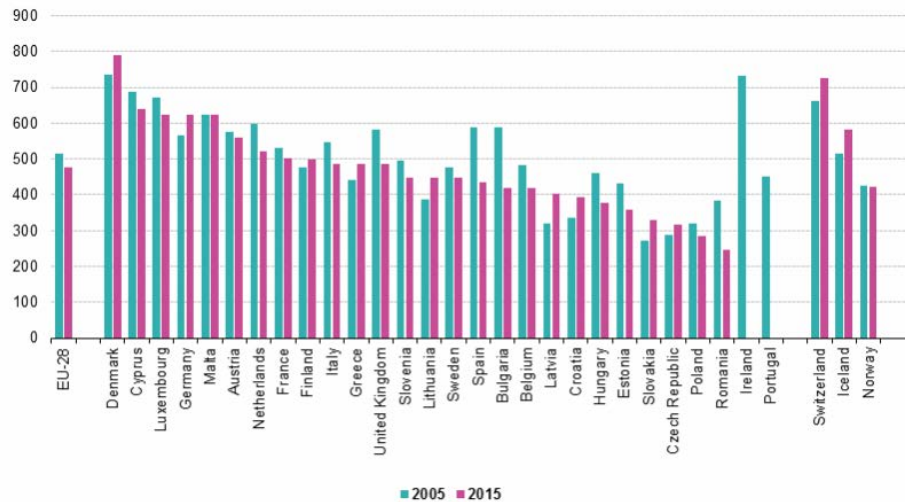




ABFALLVERMEIDUNG IN DER EU - UNBEACHTETE POTENZIALE

HINTERGRUND: DIE ABFALLHIERARCHIE

46 Millionen Trinkflaschen, 16 Millionen Kaffeebecher und 2,5 Millionen Verpackungen für Takeaway-Essen werden jedes Jahr in der EU verbraucht.¹ Einmal benutzt, ab in den Müll. Die Zunahme von Einwegverpackungen ist ein Grund, weshalb in der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten das Abfallaufkommen pro Kopf zwischen 1995 und 2015 kontinuierlich gewachsen ist.



Quelle: Eurostat 2017

Zwar hat auch das Recycling EU-weit zugelegt. [Zahlen des Statistischen Amtes der EU](#) (Eurostat) zeigen einen Anstieg um 13 Prozent von 2004 auf 2014. Im Jahr 2014 wurden 44 Prozent des Hausmülls in der EU entweder recycelt oder kompostiert. Doch Recycling allein wird unsere Abfallprobleme nicht lösen. Einen viel höheren Stellenwert als Recycling hat die Abfallvermeidung. Das gibt auch die [Abfallrahmenrichtlinie](#) der EU (2008/98/EC) vor. Nach der [sogenannten Abfallhierarchie](#) ist der wichtigste Schritt die Abfallvermeidung, gefolgt von der Vorbereitung zur Wiederverwendung, zum Beispiel Reinigung und Reparatur. Dann erst folgen das Recycling und als letzter Schritt die Verbrennung oder Deponierung.



Quelle: eigene Darstellung

Um die Abfallhierarchie umzusetzen, gibt die EU für jede Stufe Maßnahmen vor. Das neue [Kreislaufwirtschaftspaket](#) ist Mitte Dezember im Trilog zwischen Vertreter*innen der EU-Kommission, des Parlaments und des Ministerrats der EU verhandelt worden. Auch EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker betont in seinem [Arbeitsprogramm für 2018](#) die Vorteile der Kreislaufwirtschaft für die Umwelt und die Wirtschaft in der EU. In dem neuen Gesetzespaket wurden leicht erhöhte Recyclingquoten (65 Prozent für Siedlungsabfälle bis 2035) sowie eine Begrenzung der Deponierung von maximal 10 Prozent bis 2035 festgelegt. Wieder lag der Hauptfokus der Diskussion auf der Verwertung der Abfälle – und führte damit am Kernproblem der wachsenden Müllberge

¹ Studie von Seas at Risk (2017)



vorbei. Zu einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft gehört nicht nur ein qualitativ hochwertiges Recycling, sondern vor allem die Reduzierung des Abfallaufkommens pro Kopf. Dazu gehört es, Abfälle erst gar nicht entstehen zu lassen.

ABFALLVERMEIDUNGSPROGRAMME IN DER EU

Status Quo

Wie bei dem Gedanken der Kreislaufwirtschaft sollte Abfallvermeidung also auch entlang des gesamten Lebenszyklus' eines Produktes oder einer Dienstleistung gedacht werden. So können Abfallvermeidungsmaßnahmen zum einen die Design- und Herstellerseite betreffen, zum anderen die Verbraucher- und Nutzerseite. Nach Art. 3 der [Abfallrahmenrichtlinie](#) gilt Vermeidung als Maßnahme zur Verringerung:

- a) der Abfallmenge, einschließlich der Wiederverwendung oder der Lebensdauerverlängerung eines Produktes,
- b) der schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit,
- c) des Anteils von schädlichen Substanzen in Materialien und Produkten.

Darüber hinaus ist in der Abfallrahmenrichtlinie festgeschrieben, dass die Mitgliedstaaten bis Ende 2013 der EU-Kommission ein nationales Abfallvermeidungsprogramm (AVP) hätten vorlegen müssen. Dazu hat die Kommission einen [Leitfaden](#) herausgegeben, der die Programmerstellung unterstützen soll. Ein weiterer Leitfaden dreht sich um die [Vermeidung von Lebensmittelabfällen](#). Die Europäische Umweltagentur (EEA) überprüft jedes Jahr die [Fortschritte](#) der Länder. Die [Bilanz](#) bisher ist ernüchternd. Zwar gibt es einige Regionen, die ihre eigenen Abfallvermeidungsprogramme geschaffen haben. Fünf Staaten, Kroatien, Slowenien, Lichtenstein, Rumänien und Zypern, haben jedoch vier Jahre nach Fristablauf der Vorschrift **noch kein nationales Abfallvermeidungsprogramm** vorgelegt. Auch die Qualität der bereits entwickelten Abfallvermeidungsprogramme unterscheidet sich stark, sodass laut der EEA keine Vergleichbarkeit möglich ist. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag von 2015 immerhin in Artikel 9 die Einführung von quantitativen und qualitativen Indikatoren und Zielen zur Reduzierung der Haushaltsabfälle pro Kopf angeordnet. Bisher kann sich jeder Mitgliedstaat seine eigenen Ziele sowie den Weg zur Erreichung dieser Ziele ganz frei setzen. In den Verhandlungen hat man sich darauf geeinigt, dass die Mitgliedstaaten strengere Maßnahmen, insbesondere zu geplanter Obsoleszenz ergreifen sollen. Die Formulierung bleibt allerdings recht vage. Eine Überprüfungsklausel zu den Abfallvermeidungszielen wird erst im Jahr 2024 greifen.

Weiterhin fehlen Zielsetzungen zur Verminderung der **Lebensmittelabfälle** sowie der **Abfälle im Meer**. Nach den [Zielen für nachhaltige Entwicklung](#) der UN (Sustainable Development Goals, SDGs) sollen diese beiden Abfallströme bis 2030 um die Hälfte reduziert werden. Diese Ziele wurden in dem nicht-bindenden [Aktionsplan](#) zur Kreislaufwirtschaft mit aufgenommen, fanden allerdings keinen Eingang in das legislative Kreislaufwirtschaftspaket, obwohl es eine [Forderung](#) des EU-Parlaments war.

Herausforderungen

Ein großes Hindernis für die Festschreibung von Zielen stellt die **Messung der Abfallvermeidung** dar. Innerhalb eines breit angelegten Forschungsprojektes haben das Wuppertal Institut sowie das Ecologic Institute im September 2017 einen [Policy Brief](#) herausgegeben, in dem sie unter anderem die größten Herausforderungen der Abfallvermeidungsprogramme diskutieren. Laut den Autor*innen sind die folgenden drei die schwerwiegendsten:

- **Messung von Kosten und Nutzen** von Abfallvermeidungsmaßnahmen: Zusammenhänge sind schwierig herzustellen und zu beobachten.
- **Verfügbarkeit von Daten** zu Kosten und Nutzen von Abfallvermeidungsmaßnahmen: Das Fehlen solcher Daten hemmt Investitionen in solche Maßnahmen sowie in die Innovationsentwicklung in der Abfallvermeidung.
- **Nötige Verhaltensänderungen**: Im Gegensatz zu Maßnahmen in der Abfallwirtschaft ist die Abfallvermeidung stärker von der Veränderung von Verhaltensroutinen, Praktiken



etc. abhängig. Deshalb kommt Haushalten und Firmen eine größere Bedeutung zu. Es fehlt an Forschung und Wissen, wie Verhaltensänderungen weiter vorangetrieben werden können.

Dennoch gibt es zahlreiche Beispiele aus der Praxis, die bereits heute zeigen, wie Abfallvermeidung erfolgreich gelingen kann. Im Folgenden sollen deshalb einige Vorbilder vorgestellt werden.

Vorreiter



Irland

Irland hat früh erkannt, dass Abfallvermeidung der Königsweg in der Abfallbehandlung ist. **Bereits 2004** hat die irische Umweltschutzbehörde deshalb ein [Abfallvermeidungsprogramm \(AVP\)](#) eingeführt. Irlands AVP besteht aus mehreren Teilprogrammen, die regelmäßig von dem nationalen **Abfallvermeidungskomitee** überprüft und beraten werden. Das Komitee setzt sich aus Vertreter*innen von Industrie, Handel, Landwirtschaft, NGOs, lokalen Behörden und Ministerien zusammen. Zur Finanzierung wurde ein Umweltfonds eingerichtet, der sich aus Geldern von Abgaben für Plastiktüten sowie für deponierten Abfall speist.

Insgesamt sind laut des [Berichts der irischen Umweltbehörde](#) von 2016 inzwischen 25 Programme aus dem Fonds hervorgegangen. Um einen Verhaltenswandel bei Bürger*innen und Firmen anzustoßen, setzt Irland vor allem auf Bildungsmaßnahmen, Bewusstseinsbildung, Informationsverbreitung sowie auf technische und finanzielle Hilfen und Beratungen, Demonstrationsprojekte und Preisvergaben.

Ein Beispiel eines Teilprogramms ist das 2008 entstandene Projekt zum ‚grünen Gastgewerbe‘ (**Green Hospitality** scheme) für Hotels und Catering-Betriebe. Mit Hilfe von Workshops und Anleitungen können Hotels ihre eigenen Abfallvermeidungsprogramme erstellen, um sich für eine Auszeichnung zu qualifizieren. Im Jahr 2015 waren 330 irische Hotels beteiligt, die 55 Prozent der Hotelräume Irlands ausmachen. Um Abfallvermeidungseffekte quantitativ zu messen, mussten die beteiligten Partner ihren Materialverbrauch und ihr Abfallaufkommen vor und nach dem Einstieg in die Maßnahme feststellen. Die Umweltbehörde gab für das Jahr 2014 bekannt, dass insgesamt **8.500 Tonnen Abfall** sowie 45.000.000 Kilowattstunden Energie vermieden werden konnten. Das entspricht einer Einsparung von 10.000 Tonnen CO₂.

Weitere Aktionen in Irland umfassen unter anderem eine Online-Tauschbörse, ein tiefgreifendes Bildungsprogramm zu Lebensmittelverschwendung, die Feststellung von Synergien für Industriezweige sowie die Förderung von Ressourceneffizienz in der landwirtschaftlichen Produktion.



England

„**Love Food, Hate Waste**“ (Liebe das Essen, verabscheue die Verschwendung) ist der Slogan der britischen [Aufklärungskampagne](#) gegen Lebensmittelverschwendung, die 2007 unter dem Aktionsprogramm „Abfall und Ressourcen“ ([WRAP](#)) gestartet ist. Seitdem wurde von ursprünglich 8,2 Millionen Tonnen bis 2015 eine Million Tonnen weniger an Lebensmitteln in britischen Haushalten weggeworfen. Dies entspricht einer Einsparung von 4,4 Millionen Tonnen CO₂, was 1,8 Millionen weniger Autos auf den Straßen gleichkommt. Damit gilt sie als eine der **erfolgreichsten Aufklärungskampagnen** gegen Lebensmittelverschwendung. Wie kam es zu dieser Reduktion?

Das Programm setzt insbesondere auf einen erfahrbaren Zugang zu dem Problem der Lebensmittelverschwendung. Studien² haben gezeigt, dass sich viele Bürger*innen nicht darüber im Klaren sind, wie viele Lebensmittel sie wegwerfen und wie groß die negativen Folgen dieser Verschwendung sind. Neben umfassendem Informationsmaterial auch in Supermärkten und im Lebensmitteleinzelhandel, regen über 300 Gemeinden in England ihre Bewohner*innen zu einem sparsameren Umgang mit Lebensmitteln an. Sie bieten gemeinsame Kochkurse oder den Austausch von Rezepten an. Oft liegen die Gründe bei der häuslichen Verschwendung an fehlender oder falscher Einkaufsplanung, beim Kochen von zu großen Mengen oder an mangelnden Strategien, wie aus Speiseresten neue Gerichte entstehen können. Zusätzlich werden alle Akteure entlang der Lebensmittelkette in weitere Aktionsprogramme mit eingeschlossen. Mit der bereits dritten Auflage

² Graham-Rowe et al. (2014): Identifying motivations and barriers to minimizing household food waste. Resources, Conservation and Recycling, 84, 15-23.



des sogenannten [Courtauld Commitments](#) verpflichten sich 156 Organisationen aus dem Lebensmittelhandel um eine weitere Reduktion von 20 Prozent an Lebensmittelabfällen bis 2025 (Referenzjahr 2015). Die Organisationen machen 95 Prozent des Marktanteils des Lebensmittelhandels aus. Insgesamt sollen mit der Einhaltung der Vereinbarung circa 23 Milliarden Euro eingespart werden. Diese Beispiele und [viele weitere](#) zeigen, dass sich Abfallvermeidung lohnt – nicht nur für die Ressourceneinsparung, sondern auch im ökonomischen Sinne.

Europäische Woche der Abfallvermeidung

Ein weiteres Instrument der EU-Kommission ist die [europäische Woche der Abfallvermeidung](#), die mit verschiedenen Aktionen eine breite Öffentlichkeit für das Thema sensibilisieren will. In 2017 lag der thematische Schwerpunkt auf Wiederverwendung und Reparatur. Mit 13.000 Aktionen in 30 Ländern kamen so viele Aktionen zustande wie noch nie.

WAS BRAUCHT EINE GUTE EU-ABFALLVERMEIDUNGSPOLITIK?

Eine gute Abfallvermeidungspolitik braucht vor allem eine eindeutigeren und verbindlicheren Gesetzgebung. Wie die Praxisbeispiele zeigen, sollten sich Abfallvermeidungsmaßnahmen immer aus einem Methodenmix zusammensetzen, angefangen von Informations- über Förder- bis hin zu Regulierungsstrategien. Auch die jeweilige Ausgangssituation der Mitgliedstaaten muss mitbedacht werden. Im Folgenden sind einige zentrale Forderungen³ an die EU-Kommission zur Verbesserung der Abfallvermeidungspolitik in der EU zusammengetragen:

Quantitative Ziele setzen und Infrastruktur einrichten

- Festlegung von quantitativen Zielen wie zum Beispiel eine verbindliche Reduzierung von Lebensmittelabfällen und Abfällen im Meer um 30 Prozent bis 2025 und um 50 Prozent bis 2050 im Vergleich zu 2014
- Einrichtung einer EU-Behörde für Abfallvermeidung, um Mitgliedstaaten bei der Umsetzung ihrer Abfallvermeidungsprogramme besser zu unterstützen

Wissenslücken schließen

- Auswirkungen von Abfallvermeidungszielen messen
- Verstehen von möglichen Rebound-Effekten von Abfallvermeidungsmaßnahmen
- Fokus auf Erforschung von kollektiven Verhaltensänderungen (u.a. bei Haushalten) auf ökonomischer und sozial-psychologischer Basis

Wiederverwendung stärken

- quantitative Ziele zur Wiederverwendung in der Abfallrahmenrichtlinie, separat von Recyclingquoten
- erweiterte Herstellerverantwortung muss auf Wiederverwendung sowie Reparatur ausgeweitet werden, indem zum Beispiel Reparierbarkeit in Gebühren berücksichtigt wird
- eigene Gesetzgebung zur Förderung von Reparatur

Zivilgesellschaftliche Initiativen fördern

- Aufbau von lokalen Förderungsstrukturen über den europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds sowie den europäischen Sozialfonds für sozio-technische Innovation im Abfallvermeidungsbereich, wie zum Beispiel Repair Cafés

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei den AutorInnen



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundesamt

³ Die Forderungen entstammen folgenden Online-Publikationen:

http://www.recreate-net.eu/dweb/system/files/files/PolicyBriefs/RECREATE_PolicyBrief_no7.pdf

<http://www.rreuse.org/wp-content/uploads/RREUSE-response-to-CEP-FINAL-28.4.2016.pdf>