

# Völlig Banane?

Die Abfallvermeidung steht ganz oben in der Abfallhierarchie der Europäischen Union. Doch die Realität sieht anders aus. Nur in knapp über der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten gibt es explizite Strategien zur Abfallvermeidung. Hinsichtlich ihrer Qualität unterscheiden sich die Programme sehr.

Die Aufregung in den sozialen Netzwerken war groß, als vor zwei Jahren ein Bild von geschälten und in Plastik verpackten Bananen auftauchte. Für den Riesenvirbel im Internet hatte die zum Rewe-Konzern gehörende österreichische Supermarktkette Billa gesorgt, deren Etikett auf der Folie prangte. Unter dem eigens eingeführten Hashtag #nakedbanana zeigten sich viele User entsetzt und kritisierten den Verpackungswahnsinn mit deutlichen Worten oder quittierten ihn mit Spott.

Warum ein Produkt, das von Natur aus bereits in einer perfekten und noch dazu biologisch abbaubaren Verpackung daherkommt, schälen und dann wieder einschweißen? Billa erklärte damals postwendend die nackten Bananen als Einzelaktion einer Filiale, die über das Ziel hinausgeschossen sei. „Dieses Beispiel hat aber gezeigt, dass wir das Thema Nachhaltigkeit noch intensiver direkt an unsere Mitarbeiter vermitteln müssen, damit es in Zukunft nicht mehr zu solchen Vorfällen kommt“, schrieb das Unternehmen in einem Facebook-Statement.

Die eingeschweißten Bananen sind vielleicht ein besonders extremes Beispiel, aber aufwendige und ressourcenintensive Lifestyle-Verpackungen gibt es jede Menge. Mit einem Blick in die Supermarktregale lässt sich jede Menge Fragwürdiges finden: Kaffeekapseln, Ei im Tetrapak, aufwendig in Plastik eingeschweißte Babynahrung für den Einsatz im Säuglingsmilchzubereiter. Und die „To-go“-Kultur hinterlässt nach jeder Mittagspause ihre Spuren im öffentlichen Raum. Im Zuge des Booms von Online-Kaufhäusern kann man jede Ware per Klick am Computer ordern. Nach Hause kommt sie dann einzeln verpackt, in einem riesigen Karton voller Füllmaterial.

Die offizielle Politik der Europäischen Union will etwas anderes: Um das Wirtschaftswachstum von der Abfallerzeugung abzukoppeln, hat die Europäische Union mit der Abfallrahmenrichtlinie einen Rechtsrahmen festgelegt, mit dessen Hilfe der gesamte Abfallzyklus überwacht werden soll, von der Abfallerzeugung bis zur -beseitigung. Dabei wird der Abfallverwertung und dem Recycling besondere Bedeutung beigemessen. Doch an oberster Stelle der festgelegten Abfallhierarchie steht klar die Abfallvermeidung.

## Eine anspruchsvolle Aufgabe

In Artikel 3 der Abfallrahmenrichtlinie werden zwei Dimensionen der Müllvermeidung definiert. Einerseits die quantitative Dimension: So kann Abfall durch eine Reduktion der eingesetzten Materialien beim Produktionsprozess sowie durch eine verbesserte Effizienz der Produkte vermieden werden. Auf der Hand liegen natürlich die generelle Vermeidung von unnötigem Konsum sowie das Design von Produkten, die möglichst wenig Abfall produzieren und sich optimal recyceln lassen. Hinzu kommen alle Maßnahmen, die das Ende des Produktlebenszyklus hinauszögern: Reparatur, Wiederverwendung oder Aufarbeitung. Bei der zweiten, der qualitativen Dimension geht es um die

Reduktion von gefährlichen Stoffen, um die Umwelt und die Bevölkerung vor giftigen Materialien zu schützen.

Politisch betrachtet ist Abfallvermeidung eine besonders anspruchsvolle Aufgabe, weil sie so viele verschiedene Bereiche betrifft. Damit gibt es eine breite Spanne an politischen Optionen zur Einflussnahme, sei es in der Produktion, in der Distribution oder beim Konsumenten. Dabei sind sowohl umweltpolitische als auch viele andere nationale und regionale Gesetzgebungen relevant. Einerseits können zwar Synergien und innovative Technologien gefördert werden, doch andererseits gibt es mannigfaltige Hemmnisse wie bei jeder Querschnittsaufgabe, bei der viele Interessengruppen involviert sind.

Wie ernst nehmen die EU-Mitgliedstaaten ihre Aufgabe in puncto Abfallvermeidung? Dieser Frage geht die Studie der Europäischen Umweltagentur (EEA) „Waste prevention in Europe — the status in 2013“ auf den Grund. Die Autoren haben untersucht, welche Maßnahmen in den 28 EU-Ländern



plus Island, Liechtenstein und Norwegen existieren. Das Ergebnis: Nur in 18 der 31 Länder gab es Ende des Jahres 2013 überhaupt Abfallvermeidungsprogramme; in zweien, nämlich Belgien und Großbritannien, nicht flächendeckend, sondern nur regional. Inzwischen sind auch in Frankreich, Estland und Tschechien derartige Programme verabschiedet worden, sie waren aber nicht Bestandteil der Untersuchung.

Im Detail unterscheiden sich die Programme stark. Das beginnt schon bei der Länge der Dokumente: Während das deutsche und das schwedische Programm immerhin 75 bis 80 Seiten umfassen, haben das finnische und das norwegische Papier nur 4 bis 6 Seiten.

Lediglich 12 Programme widmen sich explizit dem Thema Abfallvermeidung, die restlichen 8 sind Bestandteil von weiter gefassten Abfallstrategien. Jedoch würden die eigenständigen Programme wiederum nicht zwingend an die bestehende Abfallstrategie anknüpfen, bemerken die Autoren hierzu.

### Die Programme variieren stark

Auch die allgemeine Zielsetzung divergiert stark. Nur in zwei Programmen, nämlich dem von Schottland und dem der Niederlande, wird ein Paradigmenwechsel hin zur Kreislaufwirtschaft



## Überblick über die quantitativen Ziele der Länder

In elf der Abfallvermeidungsprogramme werden quantitative Ziele genannt.

	Brüssel	England	Finnland	Italien	Lettland	Niederlande	Portugal	Spanien	Schweden	Schottland	Wales
Gesamtabfallmenge											
Haushalts-/Siedlungsabfälle											
Lebensmittelabfälle											
Gefährliche Abfälle											
Bau- und Abbruchabfälle											
Industrieabfälle											
Gewerbeabfälle											
Textilabfälle											
Unbedenkliche Abfälle											

Quelle: EEA

explizit erwähnt. In der Hälfte der gesichteten Dokumente wird die Verbindung zwischen Wirtschaftswachstum und Umwelteinwirkungen durch das Müllaufkommen gezogen (Österreich, Deutschland, Ungarn, Irland, Italien, Lettland, Norwegen, Polen, Schweden). Die Reduktion gesundheitsschädlicher Substanzen ist in acht Programmen enthalten (Finnland, Deutschland, Irland, Lettland, Portugal, Spanien, Schweden, Wales). Neue Geschäftsmodelle werden in den Programmen von Wales und England thematisiert, die Schaffung von Arbeitsplätzen nur in dem von Ungarn.

Ausnahmslos alle Programme adressieren als Zielgruppe die Haushalte und die öffentliche Verwaltung. Zudem widmen sich alle Programme außer dem lettischen auch dem Bau- und Infrastruktursektor. Die Mehrzahl thematisiert privatwirtschaftliche Dienstleistungen wie Hotelgewerbe, Produktion, Verkauf, Einzelhandel und Transport. Die Agrarindustrie wird in acht Programmen behandelt (Deutschland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Niederlande, Spanien, Schweden), meist jedoch nur im Zusammenhang mit Lebensmittelverschwendung. Bergbau und Rohstoffveredelung spielen nur in sechs Programmen eine Rolle (Finnland, Polen, Deutschland, Niederlande, Slowakei, Spanien). Nur die Programme von Deutschland, den Niederlanden und Spanien behandeln alle genannten Sektoren.

Wie etwas messen, was im Idealfall gar nicht da ist? Abfallvermeidung zu beziffern ist schwierig. Quantitative Ziele der Vermeidung beziehen die Autoren der Studie auf das Abfallaufkommen im Hinblick auf demografische und wirtschaftliche Faktoren. Elf der untersuchten Vermeidungsstrategien enthalten solche quantitativen Ziele (siehe Tabelle oben). Die Reduktionsziele, die in den Programmen von Schottland, Spanien, den Niederlanden, Schweden und Wales in absoluten Zahlen genannt werden, nennen die Autoren „allesamt bescheiden“. Die Niederlande wollen den Anstieg des Abfallaufkommens auf 1,5 Prozent pro Jahr begrenzen – über einen Zeitraum von neun Jahren. Schottland hat ein Reduktionsziel gegenüber dem Jahr 2011 von 7 Prozent bis 2017 und 15 Prozent bis 2025 angesetzt. Spanien will die Menge zwischen 2010 und 2020 um 10 Prozent reduzieren. Schweden plant bis 2018 unter das Level von 2010 kommen – spart aber den Bergbau aus. Wales strebt gegenüber dem Vergleichsjahr 2007 eine Reduktion von 27 Prozent bis 2015 und 65 Prozent bis 2050 an. Die Programme von Italien, England, Finnland, Lettland, Portugal und Wales nennen nur Ziele zur Reduktion von Siedlungsabfällen. Ziele für die Reduzierung von Lebensmittelabfällen wurden für die Regionen in Brüssel und England sowie die gesamten Niederlande festgelegt. Schweden hat sich hingegen ein Ziel zur Verbesserung der Verwertung gesetzt: Das

Land will bis 2018 die Hälfte der anfallenden Lebensmittelabfälle getrennt erfassen und verwerten. Italien und Lettland wollen die Menge an gefährlichen Abfällen reduzieren, während Schweden lediglich die Menge der gefährlichen Substanzen thematisiert, die zur Herstellung von Produkten genutzt werden.

Viele Länder nennen jedoch derzeit gar keine quantitativen Ziele zur Abfallvermeidung. Deutschland argumentiert etwa, es sei verfrüht, sich solche Ziele zu setzen, da bislang die Datenlage schlecht sei und Kennzahlen fehlten und somit eine Bewertung nicht möglich sei.

Belastbare und vergleichsfähige Indikatoren sowie Benchmarks sind jedoch von entscheidender Bedeutung bei der Überwachung und Bewertung der Fortschritte von Abfallvermeidungsprogrammen. Die Überprüfung der Programme durch die EEA belegt eine breite Palette an unterschiedlichsten Kennzahlen. Doch es herrscht Unklarheit darüber, welche Monitoring-Maßnahmen weiter erforscht und in die Praxis umgesetzt werden sollen. Alle Länder nennen in ihren Programmen outputbasierte Indikatoren, die also die Menge der verschiedenen Abfalltypen erfassen. Daneben gibt es Versuche, die Menge des Abfallaufkommens in Relation zum Bruttoinlandsprodukt zu setzen. Solche Entkopplungsindikatoren verwenden acht Länder. Responsive Indikatoren messen die Aktivitäten zur Abfallvermeidung und finden zum Beispiel Ausdruck in der Menge der damit beschäftigten Institutionen oder der Anzahl entsprechender

Richtlinien. Österreich und Ungarn erfassen etwa die Zahl der Wiederverwendungszentren, Deutschland zählt die Genehmigungen für Industrieanlagen, die Abfallvermeidungsstrategien integrieren, und Irland erfasst die Anzahl der Haushalte, die über Bildungsprogramme zur Abfallvermeidung kontaktiert wurden.

## Belastbare Indikatoren fehlen

Der Eindruck der Autoren der Studie ist, dass „konsistente Rahmenbedingungen für Indikatoren in der Regel fehlen“. Angesichts der Bandbreite der Indikatoren sei es wahrscheinlich sehr schwer, die Ergebnisse der einzelnen Länder zu vergleichen.

Offensichtlich steckt der Prozess, wie man die Abfallvermeidung überwachen und messen kann, noch in den Kinderschuhen. Zweifellos eine anspruchsvolle Aufgabe, da es um komplexe und miteinander verbundene Strukturen, Abhängigkeiten und Wechselwirkungen geht, wie beispielsweise Produktionssysteme und Konsummuster.

So vielfältig wie die Kennzahlen sind auch die politischen Instrumente, die in den begutachteten Abfallvermeidungsprogrammen genannt werden. Mehr als 300 Abfallvermeidungsmaßnahmen wurden in den untersuchten Programmen identifiziert. Der Großteil von ihnen betrifft die Konzeptions-, die Produktions- und die Vertriebsphase, gefolgt von der Verbrauchs- und Nutzungsphase. Die Analyse der Maßnahmen im Hinblick auf ihre Einstufung

als politische Instrumente hat ergeben, dass die überwiegende Mehrheit in die Bereiche Bereitstellung von Informationen, Bildung und Bewusstseinsbildung fällt.

Dennoch variiert der Policy-Mix zwischen den Ländern deutlich. Einige fokussieren klar auf Informationsinstrumente, während andere eine Mischung aus Information, administrativen sowie wirtschaftlichen Instrumenten gewählt haben, manchmal in Kombination mit freiwilligen Vereinbarungen.

Gemeinsam haben die Strategiepapiere vor allem eines: Woher die finanziellen Mittel zur Umsetzung der Strategien kommen sollen, wird in aller Regel nicht thematisiert. Nur vier Programme beinhalten explizite Information über die finanziellen Ressourcen für die Umsetzung der Programme: darunter die Region Brüssel, Ungarn, Litauen und England (siehe Tabelle rechts). Irlands jährlicher Fortschrittsbericht enthält Informationen über getätigte Investitionen sowie über erzielte Kosteneinsparungen durch Initiativen zur Müllvermeidung. Einige Länder beschreiben, wie sie die Maßnahmen zur Abfallvermeidung finanzieren wollen: Portugal will Gebühren erheben, Ungarn will einen Teil der Deponiegebühren für Abfallvermeidungsmaßnahmen verwenden. Andere Länder, beispielsweise Spanien und die Slowakei, verlassen sich auf EU-Mittel, um ihre Programme zu finanzieren.

Vielleicht ist der Punkt der Nichtthematisierung der Budgets der aussagekräftigste der Studie: Wie viel Durchschlagskraft kann ein Projekt haben, wenn dafür keine Gelder bereitgestellt werden? Abfallvermeidung wird in der Theorie zwar allgemein als notwendig anerkannt. Den sparsamen Einsatz von Ressourcen und die Nutzung von Sekundärrohstoffen nennen zahlreiche Industriebetriebe als für sie selbstverständlich und viele Verbraucher achten nach eigenen Angaben auf ihren Konsum. Dennoch steigen die Abfallmengen stetig an. Selten wird Ressourcenschutz so offenkundig ad absurdum geführt wie bei in Plastik eingewickelten Bananen. Aber es gibt zahllose vergleichbare Beispiele, die vielen Konsumenten längst normal vorkommen.

*Daniela Becker*



Foto: Katharina Massmann

Im Berliner Supermarkt Original Unverpackt kann man verpackungsfrei einkaufen.

## Abfallvermeidung in Europa – Status im Jahr 2013

Nur in vier Programmen wird explizit über die Finanzierung der Vermeidungsstrategien geschrieben.

Land/Region	Abfallvermeidungsprogramm (verabschiedet bis 01.11.14)	Dauer	Teil der Abfallstrategie?	Evaluation geplant?	Finanzierung
Österreich	Ja	2011–2017	Ja	Hauptindikatoren werden jährlich festgelegt, Evaluation 2015/2016 für Neuauflage für 2017	
Belgien					
Brüssel*	Ja	2010–	Ja	2013, Reporting jedes zweite Jahr	Für den Zeitraum 2010–2013 werden der Gesamtabfallvermeidung 10,49 Millionen Euro zugeordnet, davon 5,45 Millionen Euro zur Vermeidung von Haushaltsabfällen.
Flandern*	Nein				
Wallonien*	Nein				
Bulgarien	Nein				
Kroatien	Sondervereinbarung mit EU-Kommission				
Zypern	Nein				
Tschechien	Ja				
Dänemark	Nein				
Estland	Ja				
Finnland	Ja	2008–2016	Ja	2010, 2013	
Frankreich	Ja				
Deutschland	Ja	2013–2018	Eigenständig	Keine Info	
Griechenland	Nein				
Ungarn	Ja	2014–2020	Ja	Keine Info	Das Abfallmanagementprogramm beziffert die Kosten inklusive Maßnahmen zur Steigerung der Wiederverwertung auf umgerechnet 0,5 Milliarden Euro.
Island	Nein				
Irland	Ja	2009–2012	Nein	Jedes vierte Jahr, jährl. Reporting	
Italien	Ja	2013–2020	Nein	Keine Info	
Lettland	Ja	2013–2020	Ja	Revision 2017	
Liechtenstein	Nein				
Litauen	Ja	2014–2020	Eigenständig	Alle zwei Jahre	Vorlaufkosten, Finanzierungsquellen und Umsetzungsfristen sind im Programm angegeben.
Luxemburg	Ja	2010–	Ja	Keine Info	
Malta	Ja				
Niederlande	Ja	2014–	Eigenständig	Keine Info	
Norwegen	Ja	2013–	Ja	Keine Info	
Polen	Ja	2011–2022	Ja	Jährl. Reporting, Revision 2016	
Portugal	Ja	2010–2016	Eigenständig	Jährl. Reporting	
Rumänien	Nein				
Slowakei	Ja	2014–2018	Eigenständig	2017	
Slowenien	Nein				
Spanien	Ja	2014–2020	Eigenständig	Alle zwei Jahre	
Schweden	Ja	2014–2017	Eigenständig	Neues Programm 2018	
Großbritannien					
England*	Ja	2013–	Eigenständig	Keine Info	Schlägt Finanzierungsrahmen vor: bis zu 6,3 Millionen Euro für Forschung und Entwicklung von Designinnovationen, 1,1 Millionen Euro für Pilotprojekte zur Rücknahme und Leasing-/Mietmodelle, 1 Million Euro zur Unterstützung von Kommunen mit innovativen Re-Use- und Repair-Konzepten, weitere Unterstützung des Fonds zur Abfallvermeidung mit 1,9 Millionen Euro.
Nordirland*	Ja				
Schottland*	Ja	2013–	Eigenständig	Keine Info	
Wales*	Ja	2012–	Eigenständig	Keine Info	

Quelle: EEA

\* Programm bezieht sich auf die Region;  Die 20 Abfallvermeidungsprogramme, die von den Autoren der Studie begutachtet wurden.