

Kommission der Niedersächsischen Landesregierung "Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft" (4. Regierungskommission) Zusammenfassender Abschlussbericht

Vor dem Hintergrund der als außerordentlich erfolgreich bewerteten Arbeit der drei vorhergehenden Kommissionen hat die Niedersächsische Landesregierung im April 1999 die 4. Regierungskommission "Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft" eingerichtet, die die Landesregierung in Fragen des Umweltmanagements, der Kreislaufwirtschaft und der Produktverantwortung beraten und Empfehlungen für Politik und Wirtschaft erarbeiten sollte.

Ein Fokus lag auf der Sicherung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Ziele insbesondere in den Bereichen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft, der Umweltmanagementsysteme und des Bodenschutzes. Zu den ökologischen Zielsetzungen gehörte die Verlagerung des Schwerpunktes vom nachsorgenden zum vorsorgenden produkt- und produktionsintegrierten Umweltschutz und die Intensivierung der Produktverantwortung der Hersteller. Im Mittelpunkt stand die nachhaltige Stärkung des Standortes Niedersachsen.

Bei der Erarbeitung von Positionen zu neuen ordnungspolitischen Vorhaben auf der Ebene der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschland und Niedersachsens wurden insbesondere jene Regelungen und Normen kritisch geprüft, die künftige Initiativen und Entwicklungen einengen und einem effizienten Vollzug entgegenstehen könnten. Zu erwartende Defizite und Hemmnisse bei der Umsetzung neuer Rechtsvorschriften wurden aufgezeigt. Die erarbeiteten Positionen und Empfehlungen wurden unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte in ihren Auswirkungen auf ihre Schadlosgkeit, technische Machbarkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit überprüft. Der Schwerpunkt lag auch auf einer Optimierung der Rahmenbedingungen in Niedersachsen insbesondere durch die Unterstützung der den Standort prägenden kleinen und mittleren Unternehmen.

Die umfangreiche Aufgabenstellung, die Vielschichtigkeit der Probleme sowie die Vielzahl der Beteiligten erforderte im Hinblick auf einen möglichst breit angelegten gesellschaftlichen Konsens die Einbindung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen in die Kommissionsarbeit (z. B. Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft, Umweltverbände, Kommunale Spitzenverbände, Umweltbundesamt, Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Verwaltung).

Die 4. Regierungskommission hat zur Umsetzung ihres Auftrages sechs Arbeitskreise (AK) in den Bereichen "Elektronikschrott", "Kfz-Recycling", "Produktverantwortung", "Umweltmanagement", "Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft" und "Bodenschutz" eingerichtet und inhaltlich begleitet. Die Arbeiten wurden im Dezember 2002 beendet.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung	3
2. Aufgaben und Ziele	3
3. Vorgehensweise	4
4. Zusammenfassender Bericht der 4. Regierungskommission	4
4.1 Elektronikschrott (AK 13)	4
4.2 Kfz-Recycling (AK 16)	6
4.3 Produktverantwortung (AK 22)	9
4.4 Umweltmanagement (AK 23)	12
4.5 Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft (AK 24)	14
4.6 Bodenschutz (AK 25)	16
5. Empfehlungen zum Arbeitsprogramm einer künftigen Regierungskommission	18
6. Mitglieder der 4. Regierungskommission	19

1. Einleitung

Zur Umsetzung ihrer abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen hat die Niedersächsische Landesregierung im Zeitraum von 1988 bis 1998 drei Regierungskommissionen zum Themenkreis "Vermeidung und Verwertung von Abfällen" eingesetzt.

Vor dem Hintergrund der als außerordentlich erfolgreich bewerteten Arbeit dieser drei Kommissionen hat die Niedersächsische Landesregierung im April 1999 eine 4. Regierungskommission "Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft" eingerichtet, die die Landesregierung zu Fragen des Umweltmanagements, der Kreislaufwirtschaft und der Produktverantwortung beraten und Empfehlungen für Politik und Wirtschaft erarbeiten sollte.

Im Folgenden sind die wesentlichen Elemente des Arbeitsprogrammes der 4. Regierungskommission, die Vorgehensweise und die zusammenfassende Wiedergabe der Ergebnisse der Arbeitskreise der vierten Regierungskommission dargestellt.

Der besondere Dank gilt den Mitgliedern der Arbeitskreise, die durch ihr eingebrachtes Wissen, ihre Erfahrungen und ihre Bereitschaft ganz erheblich zum Gelingen der Arbeit der 4. Regierungskommission beigetragen haben. Die detaillierten Ergebnisse und die Mitglieder der sechs Arbeitskreise sind in den jeweiligen Abschlussberichten dargestellt, die auf der Homepage des Niedersächsischen Umweltministeriums (www.niedersachsen.de) über den Pfad "Themen - Abfall & Boden - Regierungskommissionen - 4. Regierungskommission" und auf der Homepage der Unternehmerverbände Niedersachsens e. V. (www.uvn-online.de) abgerufen werden können.

2. Aufgaben und Ziele

Die Aufgabe der 4. Regierungskommission bestand darin, der Politik und der Wirtschaft Strategien zum Thema "Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft" unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte zu empfehlen.

Zu den ökologischen Zielsetzungen gehörte die Verlagerung des Schwerpunktes vom nachsorgenden zum vorsorgenden produkt- und produktionsintegrierten Umweltschutz und die Intensivierung der Produktverantwortung der Hersteller.

Im Rahmen der Bearbeitung des Themas "Zukunftsfähige Produkte und Verfahren" wurde auf die Beachtung der folgenden Randbedingungen Wert gelegt:

- Bereits bei der Planung von Produktionssystemen und -verfahren sind Lösungen zu wählen, die
 - einen sparsamen Umgang mit Energie und stofflichen Ressourcen,
 - eine weitgehende Vermeidung von Abgasen, Abwässern und Abfällen sowie möglichst
 - eine Kreislaufführung der Produkte sicherstellen.
- Die Produktgestaltung soll unter Berücksichtigung der Kriterien
 - Nutzungszyklen, Lebensdauer, Möglichkeiten des Einsatzes von verwertbaren Abfällen (Produktverantwortung nach § 22 KrW-/AbfG) sowie
 - Multifunktionalität, modularer Aufbau, Optimierung von Stoff- und Energieeffizienzerfolgen.

- Die Umsetzung der ökologischen Zielsetzungen soll auf die ökonomischen Rahmenbedingungen und auf sozialen Aspekte Rücksicht nehmen.
- Die Verantwortung der Beteiligten soll gestärkt werden.
- Zur Zielerreichung sollen z. B.
 - Initiativen der Wissenschaft und Wirtschaft angestoßen,
 - ein Transfer von Ideen und Lösungen mit und zwischen den Beteiligten gefördert,
 - gezielte Hilfestellung bei deren Entwicklung und Einführung gegeben,
 - geeignete Rahmenbedingungen für Innovationen geschaffen und
 - die Akzeptanz bei den Betroffenen für die jeweiligen Ziele gewonnen bzw. gefördert werden.

Im Mittelpunkt stand die nachhaltige Stärkung des Standortes Niedersachsen. Bei der Erarbeitung von Positionen zu neuen ordnungspolitischen Vorhaben auf der Ebene der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschland und Niedersachsens wurden insbesondere jene Regelungen und Normen kritisch geprüft, die künftige Initiativen und Entwicklungen einengen und einem effizienten Vollzug entgegenstehen könnten. Zu erwartende Defizite und Hemmnisse bei der Umsetzung neuer Rechtsvorschriften wurden aufgezeigt. Die erarbeiteten Positionen und Empfehlungen wurden unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte in ihren Auswirkungen auf Schadlosigkeit, technische Machbarkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit überprüft. Der Schwerpunkt lag auch auf einer Optimierung der Rahmenbedingungen in Niedersachsen insbesondere durch die Unterstützung der den Standort prägenden kleinen und mittleren Unternehmen.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen hat sich die Regierungskommission unter dem Einfluss der aktuellen Entwicklungstendenzen auf europäischer und Bundesebene schwerpunktmäßig mit den Themenfeldern Elektronikschrott, Kfz-Recycling, Produktverantwortung, Umweltmanagement, Bodenschutz und Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft beschäftigt.

3. Vorgehensweise

Die 4. Regierungskommission "Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft" hat sich im November 1999 konstituiert und mit der Übergabe des Abschlussberichtes im Dezember 2002 ihre Arbeit beendet. Die Arbeitskreise der 4. Regierungskommission tagten in der Zeit von Mitte des Jahres 2000 bis Mitte des Jahres 2002.

Die umfangreiche Aufgabenstellung, die Vielschichtigkeit der Probleme sowie die Vielzahl der Beteiligten erforderte im Hinblick auf einen möglichst breit angelegten gesellschaftlichen Konsens die Einbindung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen in die Kommissionsarbeit. In die Kommission wurden daher Vertreterinnen und Vertreter der folgenden gesellschaftlichen Gruppierungen berufen:

- ◆ Wirtschaft (produzierende Wirtschaft, Entsorgungswirtschaft, Handel, Handwerk)
- ◆ Gewerkschaften
- ◆ Wissenschaft
- ◆ Umweltverbände
- ◆ Kommunale Spitzenverbände
- ◆ Umweltbundesamt
- ◆ Deutsche Bundesstiftung Umwelt
- ◆ Verwaltung (Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Niedersächsisches Umweltministerium, Niedersächsisches Landesamt für Ökologie).

Dieser Zusammensetzung entsprachen im Wesentlichen auch die Arbeitskreise.

Die Mitglieder der Regierungskommission sowie die Geschäftsführung der Regierungskommission sind dem Anhang dieses Berichtes zu entnehmen.

Die 4. Regierungskommission hat zur Umsetzung ihres Auftrages folgende 6 Arbeitskreise (AK) eingerichtet und inhaltlich begleitet:

- ◆ AK 13 "Elektronikschrott"
- ◆ AK 16 "Kfz-Recycling"
- ◆ AK 22 "Produktverantwortung"
- ◆ AK 23 "Umweltmanagement"
- ◆ AK 24 "Entwicklung der Kommunalen Abfallwirtschaft"
- ◆ AK 25 "Bodenschutz"

Im Rahmen der inhaltlichen Begleitung der Arbeitskreise hat sich die Regierungskommission vertieft mit den Themen Bedeutung privatrechtlicher Umweltnormen auf die Globalisierung der Wirtschaft, Privatisierung und Wettbewerb in der Abfallwirtschaft, Privilegierung durch das Umweltmanagementsystem EMAS II und Integrierte Produktpolitik (IPP) beschäftigt.

4. Zusammenfassender Bericht der 4. Regierungskommission

Die 4. Regierungskommission hat sich inhaltlich intensiv mit den Abschlussberichten der sechs Arbeitskreise auseinandergesetzt. Nachfolgend werden die Arbeitsschwerpunkte und Ergebnisse der Arbeitskreise zusammenfassend beschrieben.

4.1 Elektronikschrott (AK 13)

Der Arbeitskreis 13 "Elektronikschrott" hat sich im Wesentlichen mit folgenden Themenbereichen beschäftigt:

1. Ordnungsrechtliche Maßnahmen auf europäischer Ebene
2. Produktverantwortung im Elektrobereich
3. Rückführungslogistik und -kosten
4. Öffentliches Beschaffungswesen
5. Einfluss von Normen auf die Verwertung von Elektroaltgeräten.

Ordnungsrechtliche Maßnahmen auf europäischer Ebene Ein Schwerpunkt der Arbeiten war die Beschäftigung des Arbeitskreises mit den Richtlinienvorschlägen der Europäischen Kommission zur Rückführung und Verwertung von Elektroaltgeräten (WEEE) und zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten (RoHS). Der Arbeitskreis verfolgte das Ziel, für die niedersächsische Landesregierung Empfehlungen zu diesen beiden Richtlinienvorschlägen, für die im Juni 2000 das Beratungsverfahren in den Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament eingeleitet war, zu erarbeiten, um so möglichst frühzeitig auf die Überarbeitung der Richtlinie Einfluss nehmen zu können.

Der Arbeitskreis hat daher vor Abschluss der 1. Lesung im Europäischen Parlament und der Beratungen im Umweltrat der Europäischen Union zum Gemeinsamen Standpunkt bereits im Februar 2001 eine Empfehlung zum Verwertungsquotensystem des Kommissionsvorschlages (WEEE) und zum Bleiverbot des Kommissionsvorschlages (RoHS) erarbeitet und nach vorheriger Beteiligung der 4. Regierungskommission über das Niedersächsische Umweltministerium in die europäischen Beratungsgremien eingebracht. Der Arbeitskreis hält das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verwertungsquotensystem hinsichtlich der Ermittlung und Überwachung der für die Quotenberechnung erforderlichen Daten für außerordentlich komplex und hat daher auch andere Lösungsmöglichkeiten gesucht. Dabei hat sich der Arbeitskreis von folgenden Überlegungen leiten lassen:

1. Alle erfassten Elektroaltgeräte sind in Gänze einer Behandlung und Verwertung in eigens dafür zugelassenen bzw. zertifizierten Anlagen zuzuführen.
2. Für die bei der Behandlung und/oder Verwertung entstehenden relevanten Stoffströme bzw. Materialfraktionen Eisen- und Nichteisenmetalle, Kunststoffe und Bildschirmgläser sind die maßgebenden Verwertungswege zu definieren.
3. Durch Bilanzierungsvorschriften für den In- und Output der Behandlungs-/Verwertungsanlagen muss eine Stromverfolgung und -überwachung (Monitoring) mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich sein.

Im Zusammenhang mit der Empfehlung zum Bleiverbot in Elektrogeräten hat sich der Arbeitskreis insbesondere mit folgenden Aspekten beschäftigt:

1. Zusammensetzung von bleifreien Loten für elektronische Produkte
2. Mengenmäßige Abschätzung zum Einsatz von Blei in Loten
3. Verfügbarkeit von Blei-Substituten
4. Alternative Verbindungstechnologien
5. Umweltauswirkungen von Blei-Substituten
6. Recycling von Reparaturfähigkeit von Altgeräten
7. Erweiterung des Anhangs des Richtlinienvorschlages um spezifische Anwendungsbereiche, für die aufgrund spezifischer Funktionsanforderungen nach derzeitigem Kenntnisstand keine Substitutionsmöglichkeiten bestehen.

Nach Vorlage der Beratungsergebnisse des Europäischen Parlaments aus der 1. Lesung (15.05.2001) und des Gemeinsamen Standpunktes des Umweltrates der Europäischen Union (14.11.2001/04.12.2001) hat der Arbeitskreis im Februar 2002 noch vor Abschluss der 2. Lesung des Europäischen Parlaments

- ♦ eine Empfehlung zum Gemeinsamen Standpunkt hinsichtlich der befristeten Herausnahme von kleinen Unternehmen aus der Finanzierungsverantwortung,
- ♦ eine Empfehlung zu den Abänderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments zur Produktverantwortung und Finanzierung der Elektronikschrottsentsorgung

erarbeitet und ebenfalls in die europäischen Beratungsgremien eingebracht. Die vom Arbeitskreis vorgeschlagene Empfehlung zur Produktverantwortung bietet einen Lösungsvorschlag, der auf dem Grundgedanken beruht, dass sich alle momentan am Markt befindlichen Hersteller, unabhängig davon, ob sie sich individuellen oder kollektiven Systemen zuordnen lassen, anteilmäßig an den Entsorgungskosten des historical waste und der Waisengeräte beteiligen (Generationsmodell) und

- die Erfassungs- und Sammelkosten nicht den Herstellern angelastet werden,
- eine effektive Marktüberwachung erfolgt und
- die Entsorgungskosten (auf freiwilliger Basis) beim Neukauf von Elektrogeräten ausgewiesen werden können.

Der besondere Vorteil dieses vom Arbeitskreis präferierten Generationsmodells liegt darin, dass

- ♦ für Hersteller von Elektrogeräten keine Notwendigkeit für die Bildung von Rückstellungen besteht,
- ♦ neue Marktteilnehmer die gleichen Verpflichtungen haben wie bereits am Markt befindliche Hersteller (Wettbewerbsgleichheit),
- ♦ Entsorgungskosten zu dem Zeitpunkt festgelegt werden, wenn sie tatsächlich anfallen,
- ♦ eine Abgrenzung bzw. Kennzeichnung für Elektroaltgeräte, die vor oder nach In-Kraft-Treten der Richtlinie in Verkehr gebracht worden sind, entfällt und
- ♦ die Kommunen nicht mit den Entsorgungskosten für historical waste und Waisengeräte belastet werden.

Mit Blick auf die Umsetzung der WEEE in nationales Recht hat der Arbeitskreis sich im Weiteren mit der Frage auseinandergesetzt, wie die Erfassungs- und Verwertungsquoten gemäß WEEE mit vertretbarem Aufwand ermittelt und überwacht (Monitoring) werden können. Der Arbeitskreis hat den Massenstrom "Elektroaltgeräte" von der Entstehung im privaten Haushaltsbereich sowie in Gewerbe- und Industriebetrieben über die ÖRE/Handel bis hin zu Behandlungsanlagen und von dort weiter zu Verwertungs- und Beseitigungsanlagen in einem Fließbild mit Bilanzrahmen dargestellt und hieraus mögliche Messpunkte für die Datenerfassung zur Berechnung der Quoten abgeleitet. Weiter hat der Arbeitskreis, ausgehend von dem Status quo der Elektroaltgeräteentsorgung, erste Überlegungen zu anderen denkbaren Entsorgungsszenarien angestellt und hieraus ebenfalls Empfehlungen abgeleitet. In diesem Zusammenhang fordert er nachdrücklich, europaweit einheitliche Standards zur Ermittlung von Verwertungsanteilen für bestimmte Masseströme zu entwickeln und dabei eine europaweite Harmonisierung anzustreben.

Produktverantwortung im Elektrobereich

Ausgehend von der Legaldefinition der Produktverantwortung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes hat sich der Arbeitskreis auf der Basis der im Arbeitskreis vertretenen Firmen und Institutionen intensiv mit den firmenspezifischen Aktivitäten zur Umsetzung der Produktverantwortung und mit den Verbandsaktivitäten des Zentralverbandes Elektrotechnik- und Elektronikindustrie (ZVEI) beschäftigt und dabei insbesondere die Produktverantwortung im Hinblick auf die Lieferantenkette (Bauteile- und Baugruppenhersteller) betrachtet. Der Arbeitskreis hat in diesem Zusammenhang eine umfangreiche Empfehlung über die inhaltlichen Anforderungen an bilaterale Verträge zwischen Geräte- und Bauteilherstellern erarbeitet. Diese Hinweise betreffen u. a. die Verwendung von reglementierten oder verbotenen Substanzen in Bauteilen bis hin zu Empfehlungen zu Anforderungen an eine Deklaration von Inhaltsstoffen.

Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Produktverantwortung hat der Arbeitskreis ausführlich den von der Generaldirektion Unternehmen der Europäischen Kommission veröffentlichten Vorentwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Auswirkungen elektrischer und elektronischer Geräte auf die Umwelt (EEE), Version 1.0, Februar 2001, beraten. Mit dieser Richtlinie sollen erstmals Ziele des Umweltschutzes bei der Produktgestaltung auf der Basis der "Neuen Konzeption" (Entschließung des Rates vom 07.05.1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiete der technischen Harmonisierung und der Normung) umgesetzt werden. Wegen dieser Besonderheit und um möglichst frühzeitig auf die Weiterentwicklung dieses Richtlinienvorschlages Einfluss nehmen zu können, hat sich der Arbeitskreis im Rahmen eines "Closed Workshops" und in mehreren Arbeitskreissitzungen mit dem EEE-Vorentwurf auseinandergesetzt und eine Position erarbeitet, wonach der mit der EEE verfolgte Ansatz des Arbeitskreises zur Erzielung umweltgerechter Produkte ein grundsätzlich möglicher Weg ist, wenn bestimmte Hinweise und Empfehlungen bei der Weiterentwicklung des Vorentwurfs in Zukunft in befriedigender Weise berücksichtigt werden.

Rückführungslogistik und -kosten

Der Arbeitskreis hat sich auf der Basis einer aktuellen Umfrage bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRE) in Niedersachsen einen Überblick über die bei der Sammlung, dem Transport und der Verwertung von Elektroaltgeräten bei den ÖRE entstehenden Kosten verschafft. Hiervon ausgehend hat der Arbeitskreis Empfehlungen zur Minimierung der Sammellogistikkosten von privaten Letztbesitzer zur Sammelstelle (ÖRE oder Händler) und von dort zu den Verwertern erarbeitet; dabei ist der Arbeitskreis auch auf die besonderen Schwierigkeiten von Sozialen Betrieben eingegangen.

Öffentliches Beschaffungswesen

Der Arbeitskreis ist der Frage nachgegangen, welche Spielräume der aktuelle rechtliche Rahmen für die Berücksichtigung von ökologischen Belangen bei Beschaffungsvorgängen zulässt. Generell gelangt der Arbeitskreis zu der Auffassung, dass umfangreiche Spielräume bei der Festlegung des Auftragsgegenstandes und der Leistungsbeschreibung bestehen. In diesem Zusammenhang hat sich der Arbeitskreis mit Strategien beschäftigt, mit denen beschaffende Stellen ökologische Anforderungen im Beschaffungsvorgang berücksichtigen können und welche Hilfsmittel sie dafür benötigen. Dabei hat der Arbeitskreis zahlreiche Hilfsmittel diskutiert, die den Aufwand der Beschaffungsstellen senken und dadurch die Berücksichtigung von ökologischen Belangen bei der Ausschreibung voranbringen sollen. Der aktuelle rechtliche Rahmen lässt nach Auffassung des Arbeitskreises die Berücksichtigung von ökologischen Belangen in Beschaffungsvorgängen der öffentlichen Hand zu. Umfangreiche Spielräume bestehen dabei bei der Festlegung des Auftragsgegenstandes und der Leistungsbeschreibung.

Bei der Auswahl der Bieter und im Zuschlagverfahren sind die Spielräume durch das Vergaberecht eingeschränkt. Im Auswahlverfahren können Fakten wie die Verurteilung eines Bieters wegen Umweltdelikten zum Ausschluss führen oder z. B. Umweltmanagementsysteme als positives Auswahlkriterium verwendet werden, wenn dies in der Ausschreibung gefordert war. Im Zuschlagsverfahren können Umweltbelange im Rahmen der Bewertung des wirtschaftlich günstigsten Angebotes sehr einfach berücksichtigt werden, wenn sie sich monetär auswirken. Ansonsten können Produkte mit besseren Umwelteigenschaften bevorzugt werden, wenn die zu bewertenden Eigenschaften explizit und in der Reihenfolge ihrer Gewichtung in der Ausschreibung genannt wurden. Die Berücksichtigung von ökologischen Aspekten im Auswahl- und Zuschlagsverfahren ist aufwendiger und in Teilbereichen auch noch in der rechtlichen Diskussion.

Der Arbeitskreis vertritt die Auffassung, dass auf Grund der Vielzahl von Möglichkeiten die beschaffenden Stellen und die Industrie versuchen sollten, gemeinsame Standards für einzelne Gerätegruppen zu entwickeln. Wünschenswert seien rechtlich abgesicherte Formulierungen für Ausschreibungstexte, die den Vergabestellen zur Verfügung gestellt werden könnten.

Einfluss von Normen auf die Verwertung von Elektroaltgeräten

In der Diskussion über die Beeinflussung der Verwertung von Elektro-/Elektronikaltgeräten durch Normen wird der Verdacht geäußert, dass durch Normen, die besondere Flamm-schutzanforderungen vorschreiben, ein werkstoffliches Recycling, insbesondere der Kunststofffraktion, eingeschränkt oder gar behindert wird. Der Arbeitskreis hat daher die Themenfelder Flamm-schutz sowie Kunststoffverwertung und Rezyklateinsatz im Elektro-/Elektronik-bereich näher beleuchtet und folgendes Ergebnis erzielt: Normen enthalten Anforderungen und Bewertungskriterien zur Einhaltung von Sicherheitsstandards, jedoch in der Regel keine Vorgaben, auf welche Art die Anforderungen eingehalten werden müssen. Insbesondere sind für die Werkstoffe keine bestimmten Additive bzw. Flamm-schutzmittel vorgeschrieben. Die derzeit global existierenden Produktsicherheitsnormen und die darin enthaltenen Flamm-schutzanforderungen an beispielsweise Außengehäuse von TV- und IT-Geräten sowie das Basis-material von Leiterplatten enthalten keine stringenten Vorgaben für den Einsatz bestimmter Flamm-schutzmittel, sondern lassen Raum für die Realisierung werkstofflicher und/oder konstruktiver Alternativen. Prinzipiell behindern halogenierte Flamm-schutzmittel - sofern PBDE und PBB ausgeschlossen werden können - das Recycling nicht. Eventuelle Einschränkungen für die werkstoffliche Verwertung in den betrachteten Bereichen sind daher nicht auf Normen, sondern primär auf "Markterfordernisse", z. B. auf Grund kundenseitiger Sicherheitsanforderungen, oder logistischer Überlegungen zurückzuführen. Für den Einsatz von Kunststoffzyklat aus der Aufbereitung der Außengehäuse von Elektroaltgeräten in Kunststoffproduktion gibt es keine Einschränkung durch Normen, wohl aber in Zukunft durch die WEEE und RoHS (PBB-/PBDE-Verbot).

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Arbeitskreis, sich verstärkt mit Fragen der weiteren Optimierung der Flamm-schutzausrüstung von Kunststoffen zu beschäftigen. In diesem Zusammenhang wird auch eine Revision der Standards und Normen, die Flamm-schutzanforderungen fest-schreiben, sowie die Weiterentwicklung von Identifikations-verfahren für umweltrelevante Flamm-schutzmittel angeregt. Der Arbeitskreis weist noch einmal ausdrücklich darauf hin, dass bei einer werkstofflichen Verwertung von flamm-geschützten Kunststoffen außerhalb des Elektrobereiches eine unkontrollierte Weiterverbreitung an Schadstoffen vermieden werden sollte.

4.2 Kfz-Recycling (AK 16)

Die letzten Jahre wurden durch eine intensive Diskussion über die Entsorgung von Altfahrzeugen geprägt. Die Regelungen, die in diesem Zusammenhang erarbeitet wurden und mit denen Anforderungen an die Gestaltung von Kraft-fahrzeugen und an die Entsorgung von Altfahrzeugen fest-gelegt werden, greifen in komplexe Sachverhalte ein und besitzen weitreichende Auswirkungen, die von allen Betro-fenen gemeinsam beurteilt werden sollten. Fundierte Lö-sungen, die sowohl den Belangen des Umweltschutzes als auch denen der betroffenen Wirtschaft und des Vollzuges gerecht werden, können nur gemeinsam aus einer umfas-senden Betrachtung aller Problemfelder entwickelt werden. Die Ergebnisse sind selbstverständlich auch politisch zu be-werten. Sie bieten jedoch aufgrund ihrer wesentlich breite-ren fachlichen Basis die große Chance für realitätsnahe und umsetzbare Vorschriften.

In diesem Sinne hat der AK 16 die Regelungen zur Entsorgung von Altfahrzeugen bewertet und deren Umsetzung begleitet.

Altauto-Verordnung

Die Altauto-Verordnung ist am 01.04.1998 in Kraft getreten. In der Zwischenzeit konnten von der betroffenen Wirtschaft und der Verwaltung umfangreiche Erfahrungen gesammelt werden. Diese sind sowohl für die Diskussion über die Fortschreibung und die Verzahnung mit den Vorgaben der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge als auch für die Weiterentwicklung der materiellen (fachtechnischen) Anforderungen von Bedeutung. Daher hat der AK 16 im Rahmen seiner Arbeiten zunächst das Kapitel 2.4.5.3.2 "Altauto-Verordnung" des Umweltgutachtens 2000 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen analysiert und hierzu Anmerkungen erarbeitet. Anschließend hat er in einem zweiten Schritt die Defizite der Altauto-Verordnung identifiziert und hierzu Lösungsvorschläge erarbeitet. Außerdem hat er sich mit der niedersächsischen "Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung" vom 08.11.2000 befasst.

Das Kapitel 2.4.5.3.2 "Altauto-Verordnung" (Tzn. 884 bis 894) des Umweltgutachtens 2000 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU)¹ wurde intensiv erörtert, um Anregungen und Informationen im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Regelungen zur Entsorgung von Altfahrzeugen und die nationale Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge zu erhalten. Im Ergebnis musste der AK 16 leider feststellen, dass die vom SRU getroffenen Aussagen in einigen Fällen der Komplexität der Problemstellung nicht gerecht geworden sind.

Die zusammengefassten Anmerkungen, die sich aus der Diskussion ergaben, wurden auch an die Geschäftsführung des SRU weitergeleitet. Ein Gespräch mit Vertretern des SRU hat der AK 16 nach Abschluss der Arbeiten geführt und dabei auch das Jahrgutachten 2002 erörtert.

Seit dem In-Kraft-Treten der Altauto-Verordnung konnten umfangreiche Erfahrungen mit den darin festgelegten Anforderungen und mit dem Vollzug dieser Verordnung gesammelt werden. Der AK 16 hat daher auf der Grundlage der Erfahrungen und Kenntnisse der Mitglieder die Defizite der Altauto-Verordnung identifiziert und entsprechende Lösungen vorgeschlagen. Diese sind über die Stellungnahme des Landes Niedersachsen zum Altfahrzeug-Gesetz und über Änderungsanträge im Bundesratsverfahren in das Altfahrzeug-Gesetz eingeflossen und weitgehend berücksichtigt worden.

Die Änderung der "Allgemeinen Vorbehaltsverordnung" hat zur Folge, dass nicht nur die Landkreise sondern eine Vielzahl von großen selbständigen Städten und selbständigen Gemeinde für ihr Gebiet eigene Zulassungsstellen einrichten können. Da sich daraus erhebliche Probleme für den Vollzug des Altfahrzeug-Gesetzes ergeben können, hat der AK 16 empfohlen, dass § 4 der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung gestrichen wird.

EU-Richtlinie über Altfahrzeuge

Mit der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge wurde innerhalb der EU ein einheitlicher Rechtsrahmen zur umweltgerechten Entsorgung von Altfahrzeugen unter Berücksichtigung des Prinzips der Produktverantwortung der Hersteller geschaffen, der innerhalb von 18 Monaten, das heißt spätestens bis zum 21.04.2002, in nationales Recht umzusetzen war. Vor diesem Hintergrund bot es sich an - zumal zeitliche Rahmen für die Arbeiten des AK 16 exakt mit der nationalen Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge übereinstimmte - die fachliche Kompetenz der Mitglieder des AK 16 für die Erarbeitung sachgerechter Lösungen zu nutzen. Hierzu wurde in folgenden Schritten vorgegangen:

- ♦ Analyse des Inhalts der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge,
- ♦ Erarbeitung von Lösungsvorschlägen,
- ♦ fachliche Begleitung des Bundesratsverfahrens und
- ♦ Erarbeitung eines Vorschlages zur Weiterentwicklung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge.

Fachliche Bewertung

Die Voraussetzung für eine sachgerechte Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge ist das Verständnis der Ziele, der Regelungsinhalte und der Erwägungsgründe. Die Analyse durch den AK 16 hat gezeigt, dass die EU-Richtlinie über Altfahrzeuge einige Regelungen enthält, die bestimmte naturwissenschaftlich-technische und ökonomische Zusammenhänge und insbesondere die möglichen Unterschiede bei der nationalen Umsetzung in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht in ausreichendem Umfang berücksichtigt. Gerade im Hinblick auf die Abgrenzung der einzelnen Verwertungswege, die für die Kosten der Entsorgung von entscheidender Bedeutung ist, fehlen die erforderlichen Abgrenzungskriterien für den Vollzug.

Fachliche Eckpunkte zur Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge

Zur sachgerechten Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge hat der AK 16 ein fachliches Konzept entwickelt, das

- ♦ die EU-rechtlichen Vorgaben abbildet,
- ♦ das Erreichen der Umweltziele der Richtlinie sicherstellt,
- ♦ mit wenig Verwaltungsaufwand umgesetzt werden kann,
- ♦ geringe Kosten verursacht,
- ♦ einfach, transparent, flexibel, effektiv und gerecht ist,
- ♦ die Prinzipien der Marktwirtschaft berücksichtigt und den Wettbewerb zwischen den einzelnen Herstellern und zwischen den Betrieben der Entsorgungskette erhält und ggf. auch fördert,
- ♦ bei den Betroffenen und in der Öffentlichkeit eine große Akzeptanz findet.

¹ Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2000, Schritte ins nächste Jahrtausend, ISBN 3-8246-0620-8, Stuttgart, 2000

Diesem Konzept liegen drei Regelungsbereiche ("Ströme") zugrunde:

- ◆ Geldstrom (Einzahlung, Verwaltung, Auszahlung)
- ◆ Material-/Abfallstrom
- ◆ Datenstrom.

Für diese Regelungsbereiche wurden unter Berücksichtigung der Vorgaben der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge fachliche Eckpunkte erarbeitet, die vom Arbeitskreis jeweils als Empfehlung verabschiedet wurden und denen die 4. Regierungskommission in allen drei Fällen einstimmig zugestimmt hat. Diese Eckpunkte für die Regelung der Geld-, Abfall-/ Material- und Datenströme bildeten die Grundlage für die Stellungnahme des Landes Niedersachsen zum Altfahrzeug-Gesetz und für die Erarbeitung von Änderungsanträgen im Bundesratsverfahren.

Bundesratsverfahren zum Altfahrzeug-Gesetz

Für die Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge hat die Bundesregierung dem Bundesrat mit Schreiben vom 21.12.2001 den Entwurf für ein Altfahrzeug-Gesetz (AltfahrzeugG) zugeleitet.

Das Land Niedersachsen hat im Bundesratsverfahren mehr als 30 Änderungs- und Entschließungsanträge zu diesem Gesetzentwurf eingebracht, die im Wesentlichen auf Empfehlungen des AK 16 basieren. Die Anträge sind nahezu vollständig und mit großer Mehrheit von den Bundesratsausschüssen und schließlich auch vom Bundesrat angenommen sowie vom Bundestag nahezu vollständig übernommen worden.

Erarbeitung einer Alternative zur Festlegung von Verwertungsquoten

In Artikel 7 Abs 2 der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge wird festgelegt, dass das Europäische Parlament und der Europäische Rat bis spätestens 31.12.2005 die Zielvorgaben, das heißt insbesondere die Vorgaben für die Verwertungsquoten, auf der Grundlage eines Berichts der Kommission überprüfen sollen. Diesem Bericht, der die Entwicklung der Materialzusammensetzung von Fahrzeugen und andere fahrzeugbezogene Umweltaspekte berücksichtigen soll, soll auch ein Vorschlag beigelegt sein.

Aufgrund der Probleme, die sich sowohl aus Sicht eines ganzheitlichen Umweltschutzes als auch für die betroffene Wirtschaft und die Vollzugsbehörden aus den Vorgaben in Artikel 7 Absatz 2 ergeben, hat der AK 16 eine Empfehlung für einen Lösungsvorschlag erarbeitet und verabschiedet. Dieser soll der Kommission zur Verfügung gestellt und damit rechtzeitig in die Diskussion über die Revision der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge eingebracht werden.

Auf der Grundlage einer Problembeschreibung wird eine pragmatische Lösung vorgeschlagen, in der auf die Vorgabe differenzierter Recyclingquoten verzichtet wird und die sich im Wesentlichen auf vier Hauptziele stützt:

1. Es müssen auch weiterhin 95 % des Gewichts der Altfahrzeuge verwertet werden.
2. Die Demontagebetriebe und Schredderanlagen müssen bestimmte technische Mindestanforderungen erfüllen.
3. Es muss sichergestellt werden, dass die zu verwertenden Abfall-/Materialströme in der erforderlichen Qualität anerkannten Verwertungswegen (geeigneten Anlagen) zugeführt werden.
4. Es muss sichergestellt werden, dass die Demontagebetriebe und Schredderanlagen neben den allgemeinen technischen Anforderungen auch die Anforderungen an die Schadstoffentfrachtung erfüllen (Vorgaben für die Entsorgungsanlagen).

Das Konzept baut somit auf den Zielen der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge auf und sieht vor, dass auch weiterhin 95 Gewichtsprozent der Altfahrzeuge verwertet werden müssen. Für Ausstattung der Demontagebetriebe und Schredderanlagen werden auch weiterhin bestimmte technische und organisatorische Mindestanforderungen vorgegeben. Neu an diesem Konzept ist, dass für die bei der Demontage und beim Schreddern gewonnenen Abfallströme jeweils akzeptierte Verwertungswege benannt werden, denen diese Abfallströme in einer definierten Qualität (Inputstandards) zugeführt werden dürfen. Das heißt, Abfallströme, die mit einem definierten Inputstandard einem definierten Verwertungsweg zugeführt werden, erfüllen automatisch und ohne weiteren Nachweis die aus Sicht des Umweltschutzes erforderlichen Voraussetzungen für eine schadlose Verwertung im Hinblick auf die Ziele der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge und werden daher als verwertet angesehen. Da es sich um definierte und unter Umweltgesichtspunkten geprüfte Verwertungswege handelt, ist die Vorgabe differenzierter Verwertungsquoten (stofflich/energetisch) nicht mehr erforderlich. Aufgrund der großen Bedeutung der Schadstoffentfrachtung von Altfahrzeugen werden hierfür besondere Anforderungen festgelegt.

Weitere Empfehlungen

Ergänzend zu den Empfehlungen

- ◆ zur "Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Vorbehaltsverordnung" vom 08.11.2000,
- ◆ zur "Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge, Eckpunkte für den Geldstrom, Abfall-/Materialstrom, Datenstrom" und
- ◆ zur "Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge, Eckpunkte für eine Alternative zur Festlegung von Verwertungsquoten"

hat der AK 16 folgende Empfehlungen ausgesprochen:

1. Bei der nächsten Fortschreibung der Altfahrzeug-Verordnung soll ein Vorschlag eingebracht werden, mit dem die Hersteller von den Entsorgungskosten für Fahrzeuge freigestellt werden, die nach einem Unfall entsorgt werden, der zu einem wirtschaftlichen Totalschaden geführt hat.
2. Bis zur nächsten Fortschreibung der Altfahrzeug-Verordnung soll geprüft werden, ob der vom Bundestag formulierte und vom Vorschlag des Bundesrates abweichende Ausnahmetatbestand von der Pflicht zur kostenlosen Rücknahme für Fahrzeuge der Klasse M₁ und N₁, die nicht serienmäßig im einstufigen Verfahren hergestellt und genehmigt worden sind, alle die Fahrzeuge erfasst, auf die die Begründung abstellt.
3. Bei der nächsten Fortschreibung der Straßenverkehrszulassungsordnung soll ein Vorschlag eingebracht werden, der sicherstellt, dass
 - bei der endgültigen Stilllegung von Kraftfahrzeugen, die nicht als Abfall entsorgt werden, die Gründe der Stilllegung erfasst werden und
 - die Pflichten nach § 27 a Abs. 1 StVZO auch dann gelten, wenn das Fahrzeug nach vorübergehender Stilllegung als endgültig aus dem Verkehr gezogen gilt.
4. Die "Eckpunkte für den Datenstrom" sollen dahingehend ergänzt werden, dass der Bund die Voraussetzungen dafür schafft, dass Altfahrzeuge in Zukunft auch durch auf der Grundlage der Altfahrzeug-Verordnung anerkannte Demontagebetriebe endgültig aus dem Verkehr gezogen werden können (Online-Abmeldung). Auf diese Weise werden zusätzliche Wege für den Letzthalter bzw. die Annahme-/Rücknahmestelle oder den Demontagebetrieb vermieden und damit Kosten reduziert. Die Straßenverkehrsbehörden werden entlastet. Das Verfahren wird beschleunigt.
5. Die "Eckpunkte für den Datenstrom" sollen bei der nächsten Fortschreibung der Altfahrzeug-Verordnung umgesetzt werden. Die Straßenverkehrszulassungsordnung und die Fahrzeugregisterverordnung sind entsprechend anzupassen.
6. Die "Eckpunkte für eine Alternative zur Festlegung von Verwertungsquoten" sollen in den Diskussionsprozess auf EU-Ebene über die Fortschreibung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge eingebracht werden.
7. Das Thema "Kfz-Recycling" soll auch im Rahmen einer 5. Regierungskommission behandelt werden, soweit eine Fortsetzung beabsichtigt ist. Da sich die Zusammenarbeit von Fachleuten aus unterschiedlichen gesellschaftsrelevanten Gruppen bewährt hat, sollten diese auch weiterhin an der Erarbeitung von Problemlösungen beteiligt werden.

Das Schwerpunktthema sollte die Entsorgung von Altfahrzeugen unter Berücksichtigung von Lebenszyklusanalysen sein. Dabei sollen in einem 1. Schritt die Auswirkungen beschrieben werden, die sich aufgrund entsorgungsbezogener Vorgaben (z. B. aus der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge bzw. der Altfahrzeug-Verordnung) für die Konstruktion und die Gestaltung von Personenkraftwagen ergeben. Darauf aufbauend sollen in einem 2. Schritt die Umweltauswirkungen dieser konstruktiven und gestalterischen Veränderungen über den Lebenszyklus (Produktion, Nutzung, Entsorgung) ermittelt werden. Darauf aufbauend sollen Vorschläge für die Weiterentwicklung der Regelungen zur Entsorgung von Altfahrzeugen erarbeitet werden.

4.3 Produktverantwortung (AK 22)

Dem Arbeitskreis ist die Aufgabe übertragen worden, anhand der Analyse praktischer Beispiele grundsätzliche Fragen der Produktverantwortung zu erörtern und praktikable und möglichst übertragbare Lösungsansätze für eine weiter verbesserte Wahrnehmung der Produktverantwortung zu finden.

Bisher war das Verständnis von Produktverantwortung auf Einzelaspekte ausgerichtet. Es wurde jeweils versucht, optimale Lösungen für die weitgehend isoliert nebeneinander stehenden Herstellungs-, Nutzungs- und Entsorgungsphasen von Produkten zu finden.

Die spezifische Umweltinanspruchnahme für ausgewählte Produkte und Produktgruppen konnte zwar verringert werden, d. h. die Produktions- und Produkteffizienz nahmen zu. Diesem Effekt steht allerdings in zahlreichen Bereichen ein Trend zur quantitativen und qualitativen Ausweitung des Konsums gegenüber. Die Gesamtinanspruchnahme der Umwelt als Quelle (Energie und andere Ressourcen) und als Senke (Emissionen und Schadstoffe) zur Deckung der Konsumbedürfnisse weist deshalb in vielen Bereichen nach oben.

Ziel einer angemessenen Produktpolitik muss es deshalb sein, das Balancieren der ökologischen, ökonomischen und sozialen Säulen einer Nachhaltigen Entwicklung möglichst optimal im Sinne des Oberzieles einer Gerechtigkeit innerhalb und zwischen den Generationen zu unterstützen. Zur Erreichung dieses Zieles bedarf es

- konkreter politischer Zielvorgaben,
- einer Weiterentwicklung von Managementkonzepten, die auf die integrierende Berücksichtigung von Umweltaspekten und sozio-ökonomischen Entscheidungsfaktoren über die gesamten Produktlebenswege ausgerichtet sind,
- weiterhin der Nutzung von Innovationen als Chance für optimierte Lösungen,
- funktionierender Märkte als effiziente Steuerungssysteme, deren Rahmenbedingungen und Preissignale auf Zielkonformität geprüft wurden
- sowie der verantwortlichen Einbindung sämtlicher Akteure des Produktlebensweges einschließlich der Endkunden.

Vor diesem Hintergrund hat sich der Arbeitskreis insbesondere damit beschäftigt, zu analysieren, inwieweit "Produktverantwortung" auf dem Weg von Einzelmaßnahmen zu einem integrierten Handlungskonzept bereits erkennbar ist. In seiner Arbeit hat sich der Arbeitskreis von folgenden Definitionen und Thesen zur "Produktverantwortung" leiten lassen:

- Produktverantwortung ist die Verantwortung der jeweiligen Akteure für die Auswirkungen, die durch die Herstellung, den Gebrauch und die Entsorgung der Produkte verursacht werden (können). Dabei werden ökologische, ökonomische und soziale Aspekte berücksichtigt.
- Produktverantwortung wahrnehmen heißt, entlang der Lebenslinie des Produktes die Zuständigkeit für die Nutzung von Chancen und die Bewältigung von Risiken zu übernehmen.
- Die Produktverantwortung erstreckt sich über den gesamten Lebensweg von der Rohstoffgewinnung bis zur Entsorgung.
- Entlang dieser Produktionskette treffen viele beteiligte Akteure Entscheidungen bzw. bewirken Handlungen.
- Während eine verbindliche unmittelbare Produktverantwortung nur einzelne Akteure bei den Entscheidungen und Handlungen in ihrem jeweiligen Handlungsspielraum betrifft, erfordert eine fundierte Wahrnehmung der Produktverantwortung ein abgestimmtes zielführendes Handeln aller verantwortlichen Akteure.

Der Arbeitskreis hat das Thema ausgehend von ökologischen Fragestellungen behandelt.

Produktverantwortung wird zunehmend als integriertes Handlungskonzept unter Beteiligung aller betroffenen Akteure aufgefasst. Integration beschreibt dabei Informationsaustausch und Kooperation, umfasst alle Beteiligten von der Rohstoffgewinnung über die Produktion zur Produktnutzung und darüber hinaus bis einschließlich der Verwertung und Beseitigung. Integration meint aber auch die Berücksichtigung von Umweltaspekten als eine Kategorie von Entscheidungsfaktoren - neben den klassischen Kategorien wie z. B. Preis-Leistungs-Verhältnis und Sicherheit - während der Produktentwicklung, bei Marketing, Vertrieb, dem Käufer- und Nutzerverhalten und der Entsorgung. Umweltschutz wird damit zu einem integralen Bestandteil des Handelns und ist in der jeweiligen Situation in Abwägung zu anderen Entscheidungsfaktoren zu berücksichtigen.

Für übergreifende Dialogprozesse über möglichst effiziente und transparente Formen der Gewährleistung bzw. Optimierung der Verantwortungsübernahme im Produktbereich schlägt der Arbeitskreis eine methodisch/strukturelle Handlungshilfe vor. Sie soll diejenigen Personen/Kreise unterstützen, die z. B. Dialogprozesse initiieren wollen, in denen verschiedene Interessengruppen (Verwaltung, Produzenten, Verbraucher u. a.) eine Verständigung über verschiedene Anforderungen an die Produktverantwortung, die relevanten Personenkreise und geeignete Instrumente anstreben.

Neben dieser Strukturierungshilfe für "politische", übergreifende Diskurse hat der Arbeitskreis auch Grundlagen für eine Handreichung für eine vereinfachte Analyse der Handlungsfelder für unterschiedliche Akteure im Rahmen der Produktverantwortung erarbeitet. Ziel dabei ist es, zwischen den relevanten Akteuren des Lebensweges eines Produktes/einer Produktgruppe die ökologischen Problemfelder zu benennen, den Handlungsbedarf aufzuzeigen, die Stellschrauben zur Lösung des Problems zu identifizieren und die jeweiligen Aufgaben abzustimmen.

Alle am Lebensweg eines Produktes beteiligten Unternehmen werden aufgefordert, in einen kontinuierlichen Dialogprozess über die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieses Produktes einzutreten.

Der Arbeitskreis 22 "Produktverantwortung" sieht in der von den jeweiligen Akteuren in den Lebenswegstufen eines Produktes übernommenen Produktverantwortung eine Chance, unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte die Umweltbelastung zu verringern und empfiehlt, diesen Ansatz weiter zu entwickeln und in Umsetzungskonzepte und Handlungsprozesse zu implementieren. Die umfassende Verantwortung kann dabei neben rechtlichen Regularien ausdrücklich auch durch Formen der privatrechtlichen Vereinbarungen (freiwillige Vereinbarungen, Kennzeichnungsregeln, Normen usw.) sachgerecht umgesetzt werden. Dabei soll die Transparenz über die Wirksamkeit und Zielerreichung sichergestellt werden. Normensetzungen und -auslegungen sollen - auch bei Detailzielen - die produktlebenswegbezogene Perspektive berücksichtigen. Ein entsprechendes Engagement besonders auch auf der bundesdeutschen und der europäischen Ebene wird nahegelegt.

Um die verschiedenen Denk- und Handlungsansätze zur Produktverantwortung auf eine konkrete Basis zu stellen und die derzeitige Praxis zu hinterfragen, hat der Arbeitskreis aus dem Lebensweg der folgenden 4 Produktbeispiele:

- Reifen
- Klebstoffe/Teppichkleber
- Heizungsbau
- Dämmstoffe

jeweils verschiedene Akteure angehört.

Aus den Anhörungen zeigte sich beispielsweise das große Einflusspotenzial des Fachhandwerks auf die Wahrnehmung der Produktverantwortung. So bestimmt der Handwerker beispielsweise durch die Planung, Auslegung, Montage, Einstellung und Wartung einer Heizungsanlage den späteren Energieverbrauch, und damit eine häufig zentrale Stellgröße für die Gesamtumweltwirkungen. Einen besonders hohen Stellenwert bei der ökologischen Optimierung kommt gerade bei den zunehmend komplexen technischen Produkten (wie in der Haustechnik, aber auch beim Kfz oder der Unterhaltungselektronik) der Qualität von Wartungs-, Instandhaltungs- und Nachrüstungsaktivitäten zu. Wie Gesamtbetrachtungen zeigen, entscheidet sich vielfach an dieser Stelle die Umweltperformance des Gesamtsystems.

Die Beratungskompetenz der Akteure zwischen Hersteller und Verbraucher - insbesondere der Handel und das Handwerk - zur Wahrnehmung der Produktverantwortung ist erheblich zu erweitern. Dazu sollten die Akteure von der Politik weiterhin verstärkt unterstützt werden (z. B. Schaffung, Erhalt und Stärkung von Qualifikationszentren des Handwerks, Finanzierung der Initiativen der Verbraucherverbände).

Auch die Hersteller sollten diese Beratungskompetenz verstärkt unterstützen, z. B. durch einfache Instrumente, an denen sich eine Entscheidungsfindung für ökologischere Produkte orientieren kann.

Um die Schnittstelle mit dem Verbraucher im Produktlebensweg näher zu beleuchten, hatten auf Anregung und unter fachlicher Begleitung des Arbeitskreises das Niedersächsische Umweltministerium und die Unternehmerverbände Niedersachsen e. V. gemeinsam ein Symposium durchgeführt, bei dem Produktinformation und Marketing im Blickpunkt standen.

Nach dem Ergebnis des Symposiums zeigt sich, dass "Öko" nur dann beim Kunden ankommt, wenn es als Zusatzeigenschaft neben Qualität und anderen Kriterien auftritt oder als Trend in einer trendbewussten Produktwelt liegt ("Weil ich es mir wert bin!"). Es ist eine begrenzte Bereitschaft auch bei umweltbewussten Kunden zu beobachten, für umweltfreundliche Produkte einen höheren Preis zu bezahlen. Der Benefit für den Kunden muss klar erkennbar sein, "Öko" allein verkauft sich nicht. Umweltprobleme werden unter anderen als Zukunftsprobleme wahrgenommen und erzeugen daher keinen direkten Handlungsdruck beim Verbraucher.

Die bislang verwendeten Instrumente des Ökomarketing haben offenbar zu wenig Wirkung gezeigt. Neue Methoden für die Vermarktung und Förderung zur Nutzung nachhaltiger Produkte und Investitionsgüter müssen geschaffen und erprobt werden. Für den Nutzer muss die Nachhaltigkeit und Produktverantwortung als gesellschaftlicher Wert herausgestellt werden, wobei dies nicht nur für den kleinen Kreis der Idealisten, sondern auch für den breiten Verbrauchermarkt gelten sollte.

Der Verbraucher benötigt einheitliche, verlässliche, übersichtliche, vergleichbare und reproduzierbare Informationen. Gute Ansätze in der Wirtschaft gilt es auszubauen; beispielsweise sollte eine umweltorientierte Produktklassifizierung weiter vorangetrieben werden (z. B. Energieeffizienz der Haushaltsgeräte).

Planer, Handwerk, Handel und Verbraucher erwarten von den Produzenten, dass sie Schlüsselinformationen zum Umweltverbrauch über die gesamte Produktkette zur Verfügung stellen: z. B. über die Herkunft der verwendeten Materialien, die Herstellungsverfahren, die erwartete Produktgebrauchsdauer, den durchschnittlichen Ressourcenverbrauch beim Gebrauch, die Reparaturgarantie, den Aufwand für die Entsorgung (Entsorgungskosten, Recyclinganteil). Bestehende Möglichkeiten der normenkonformen Produktkennzeichnung gem. ISO 14020-Serie sollten zur transparenten Verbraucherinformation genutzt werden. Die effiziente und zielführende Nutzung und Weiterentwicklung der unterschiedlichen Typen von Produktkennzeichnungen sollten gemeinsam mit Verbrauchern und anderen interessierten Kreisen diskutiert und kommuniziert werden.

Umfassende Information und ökologieorientiertes Marketing sind wichtige Bausteine, um die Kunden zum Kauf umweltfreundlicher Produkte zu motivieren. Hersteller von Produkten sollten bei einem ökologieorientierten Marketing ihrer Produkte auch die entsprechenden Serviceangebote des Fachhandwerks mit herausstellen.

Es sollte geprüft werden, ob und wie Foren zur Beförderung des Gedankens der lebenswegbezogenen Produktverantwortung für ausgewählte Bereiche eingerichtet werden können. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Einbeziehung von Gruppen gerichtet werden, die traditionell noch wenig in den Informationsfluss mit den Akteuren von Produktlebenswegen eingebunden sind, z. B. für den Bereich Bauen und Wohnen (Architekten, Bauherren, Handwerker, Verbraucherberater).

Die Verbraucherverbände und verbrauchernahen Organisationen werden aufgefordert, den Verbraucher zu motivieren und zu beraten, seine Produktverantwortung bei der Auswahl, Nutzung und Entsorgung der Produkte verstärkt wahrzunehmen.

Mit der erweiterten Anwendung des Begriffes Produktverantwortung nähert sich der Arbeitskreis dem Begriff der Integrierten Produktpolitik (IPP) an. Da die Diskussionen auf europäischer und nationaler Ebene zu IPP erst am Anfang stehen und die unterschiedlichen Vorstellungen und Wünsche noch zu Änderungen führen können, bleiben die Konturen einer Integrierten Produktpolitik zunächst noch fließend. Der Arbeitskreis hat sich mit den Positionen der Interessengruppen zur Integrierten Produktpolitik beschäftigt und daraus thesenartig wichtige Diskussionspunkte und Fragen abgeleitet.

Die Europäische Kommission legte im Februar 2001 ein "Grünbuch zur Integrierten Produktpolitik (IPP)" vor. Im Grünbuch wird eine Strategie zur Konsolidierung und Neuausrichtung der produktbezogenen Umweltpolitik mit dem Ziel vorgeschlagen, die Entwicklung eines Marktes für umweltfreundliche Produkte zu fördern. Die in weiten Bereichen abstrakte Diskussion zur Integrierten Produktpolitik muss sich an der Praxistauglichkeit messen lassen. Der Arbeitskreis hat dazu den im Grünbuch vorgestellten IPP-Politikansatz im Einzelnen am Produktbeispiel Reifen analysiert. Im Rahmen dieses beispielhaften Projekts hat der Arbeitskreis, bezogen auf das Produktbeispiel Reifen, konkret Stellung bezogen und z. B. geprüft, welche Vorschläge des Grünbuches bereits durchgeführt werden, welche Vorschläge übernommen werden könnten und welche Vorschläge für das Produktbeispiel nicht weiter- bzw. zielführend sind.

Das Ziel der Integrierten Produktpolitik, die Umweltauswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus zu verringern, eröffnet Chancen und stellt die beteiligten Akteure vor große Herausforderungen. Zusammenfassend kommt der Arbeitskreis zu folgendem Ergebnis:

- IPP sollte grundsätzlich mehrdimensional angelegt sein. Dies gilt in doppelter Hinsicht sowohl für den Nutzen, aber auch für die Risiken im Hinblick auf ökonomische, ökologische und soziale Kriterien. Die Mehrdimensionalität der Wirkungen macht deutlich, dass isolierte, eindimensionale Ansätze kontraproduktiv sein können und dem IPP-Ansatz nicht gerecht werden.
- Das Ziel der Verbesserung der (Umwelt-)Eigenschaften entlang des Produktlebensweges setzt eine intensive Kommunikation aller Beteiligten voraus. Dies gilt nicht nur für die entlang der Lieferkette beteiligten Unternehmen, sondern ganz besonders für die erweiterte Kommunikation mit dem Verbraucher. Die Kommunikation kann jedoch nur produktspezifisch erfolgen. Sie muss auf die Anforderungen, die an das jeweilige Produkt gestellt werden, abgestimmt sein. Bei der Umsetzung des IPP-Ansatzes wird die Interaktion zwischen Verbrauchern, Verbraucherorganisationen und Handel/Herstellern stärker als bisher zu umfassenden, verbrauchergerechten und nachprüfbareren Informationen führen.
- Die Umsetzung des IPP-Ansatzes - insbesondere das Prinzip der ständigen Verbesserung - erfolgt im Allgemeinen dezentral bei den beteiligten wirtschaftlichen Akteuren. Dort werden aus Systemanalysen identifizierte spezifische Problemfelder konkret bearbeitet. Ein Mix prinzipiell gleichrangiger, in der Regel bereits bestehender Instrumente wird den spezifischen Gegebenheiten am besten gerecht. Eventuelle Regelungslücken sollten durch Nutzung der jeweils bestgeeigneten Instrumente unter Beteiligung der direkt Betroffenen geschlossen werden.

4.4 Umweltmanagement (AK 23)

Die an der 4. Regierungskommission beteiligten Gruppen und Organisationen brachten sehr unterschiedliche und sich z. T. widersprechende Auffassungen und Erwartungen an die Aufgaben und Ziele des Arbeitskreises 23 in dessen Arbeit ein. Von den ursprünglich vier vorgesehen Blöcken der Themenstellung im Arbeitsprogramm des Arbeitskreises konnten letztlich nur drei - Umweltmanagement und kleine und mittlere Unternehmen (1), Begleitung der weiteren rechtlichen Entwicklung in Bezug auf Umweltmanagementsysteme (2) und Umwelterklärungen und -berichte (3) - im AK 23 diskutiert werden. Ein vierter Block ("Sachverständigenwesen im Umweltrecht") konnte aus Zeitgründen nicht mehr bearbeitet werden.

Wegen der enormen ökonomischen Bedeutung des Wirtschaftssektors der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im Allgemeinen wie auch der Bedeutung von KMU für die Verbreitung von Umweltmanagementsystemen (UMS) in der Wirtschaft und die Entwicklung von Teilnehmerzahlen an UMS, gab die Kommission dem Arbeitskreis die Maßgabe mit auf den Weg, bei seiner Arbeit die besonderen Probleme für KMU bei der Einführung eines betrieblichen Umweltmanagements und der Beteiligung an UMS vordringlich im Auge zu behalten. Dies begründete eine besondere Schwierigkeit bei der Arbeit, weil kein KMU-Vertreter zur kontinuierlichen Mitarbeit im Arbeitskreis gewonnen werden konnte. Die Aufgabe, die Interessen insbesondere der KMU im Arbeitskreis zur Geltung zu bringen, lag insoweit ganz wesentlich bei den Vertretern der Kammern und Verbände, wurde aber auch von den übrigen Teilnehmern entsprechend der Maßgabe der Kommission stets mit bedacht.

Mit einer Bestandsaufnahme wurden die Hemmnisse kleiner und mittlerer Unternehmen identifiziert, formelle Umweltmanagementsysteme einzuführen. Eine Literaturrecherche zu den bislang veröffentlichten empirischen betriebswirtschaftlichen Studien zur Verbreitung des europäischen Umweltmanagementsystems EMAS* wurde diskutiert. Expertenstatements von Mitgliedern des Arbeitskreises schlossen sich an. Die Ergebnisse der eigenen Analysen und Diskussionen wurden zur Vorbereitung einer Anhörung im Arbeitskreis genutzt, bei der Geschäftsführer von KMU zu den Problemen bei der Einführung und dauerhaften Aufrechterhaltung eines UMS in ihren Betrieben befragt wurden.

Daneben hat sich der Arbeitskreis schwerpunktmäßig mit der Bedeutung und Nutzbarkeit der Messung bzw. Bewertung von Umweltleistungskennzahlen sowie mit Möglichkeiten zur Förderung der Bereitschaft zur Einführung und langfristigen Beibehaltung eines Umweltmanagementsystems auseinandergesetzt und die rechtlichen Entwicklungen in Bezug auf Umweltmanagementsysteme verfolgt.

Ein Schwerpunkt der Beratungen des Arbeitskreises war die Frage, inwieweit dem EMAS-System besondere Beachtung beizumessen ist. Dies betrifft vor allem die Förderungswürdigkeit der Teilnahme einer Organisation an EMAS in finanzieller Hinsicht und im Hinblick auf die Einräumung von Vollzugserleichterungen beim Umweltordnungsrecht. Hier vertreten vor allem die Verbände und Kammern der Wirtschaft in Anbetracht abnehmender Teilnehmerzahlen an EMAS die Position, dass jedenfalls Unternehmen mit dem weltweit geltenden UMS nach DIN EN ISO 14001** staatlicherseits in ähnlicher Weise privilegiert werden sollten wie die EMAS-Teilnehmer. Insbesondere seitens der Behördenvertreter im Arbeitskreis wird dem entgegengehalten, dass letzteres aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist und EMAS das umweltpolitisch anspruchsvollere System und deshalb in besonderer Weise förderungswürdig sei. Unbeschadet dessen bestand Einigkeit, dass hinsichtlich weiterer "benefits" auch die Anwendung von ISO 14001 und anderer Umweltmanagementsysteme abgestuft honoriert werden sollte.

Die Empfehlungen des Arbeitskreises richten sich nicht lediglich an staatliche Institutionen, sondern an alle im Arbeitskreis repräsentierten Akteure, die für eine weitere Verbreitung von UMS in der Praxis von Bedeutung sind.

Anforderungen für ein Umweltmanagementsystem für Klein- und Mittelbetriebe (KMU)

Grundsätzlich sieht der Arbeitskreis keinen zwangsläufigen Zusammenhang zwischen der Anwendbarkeit von EMAS bzw. anderen Umweltmanagementsystemen und der Betriebsgröße. Bei Beachtung bestimmter Randbedingungen, z. B. Hilfen bei der Umsetzung der EMAS-Vorgaben in die Praxis, kann EMAS auch in Klein- und Kleinstbetrieben anwendbar und auch für diese sinnvoll sein. Aber auch alternative Ansätze können im Wesentlichen ähnliche positive Effekte ergeben. Von daher gibt es durch den Arbeitskreis weder eine Empfehlung an KMU, an EMAS teilzunehmen, noch davon Abstand zu nehmen.

Möglichkeiten zur Hilfestellung zur Teilnahme von KMU an UMS sieht der Arbeitskreis bei den Verbänden und Kammern der Wirtschaft etwa im Ausbau vielfach bereits laufender Maßnahmen informatorischer Art wie die Erstellung von Broschüren sowie Durchführung von Veranstaltungen und spezifischer Aktionen, mit denen zur Etablierung betrieblicher UMS animiert werden sollte. Auch sollte die Bildung regionaler Netzwerke ("Selbsthilfegruppen") zum gegenseitigen Austausch von Informationen und zur Hilfestellung in Bezug auf UMS gefördert werden. Mit der Erstellung branchenspezifischer Broschüren u. ä. Handreichungen, insbesondere Erarbeitung branchenspezifischer Rechtsdokumentationen für Betriebe, die UMS etablieren wollen, könnte zudem ein nicht unwesentlicher Beitrag dazu geleistet werden, die Kosten-/Nutzen-Relation der Einführung eines UMS in KMU positiv zu beeinflussen.

* Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS). Sie baut auf den Erfahrungen der Verordnung (EWG) 1836/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (Öko-Audit) auf.

** DIN EN ISO 14001 "Umweltmanagementsysteme - Spezifikation mit Anleitung zur Anwendung" Oktober 1996

Auch jenseits einer kostenträchtigen spezifischen Werbekampagne zur Teilnahme an UMS sollte die Landesregierung durch die Erarbeitung einer Dialogstrategie mit der Öffentlichkeit und den Behörden dazu beitragen, den Bekanntheitsgrad und die Aufgeschlossenheit gegenüber EMAS und anderen UMS zu erhöhen (z. B. durch die öffentliche Hervorhebung vorbildlicher Betriebe oder Informationsveranstaltungen der Landesregierung). Auch sollte die Landesregierung im Bereich der beruflichen Bildung und Qualifizierung den Umweltschutz einschließlich des betrieblichen Umweltmanagements berücksichtigen und fördern.

Umweltbewertungsmaßstäbe beim Controlling und der Dokumentation von Erfolgen im betrieblichen Umweltschutz

In seinen Empfehlungen gibt der Arbeitskreis Hinweise auch für Unternehmungen selbst - quasi im Sinne einer "best-practise-Empfehlung" -, die sich darauf richten, Leistungen und Erfolge im betrieblichen Umweltschutz intern zugunsten eines Controllings, aber auch für Externe in öffentlichen Darstellungen nachvollziehbar und bewertbar zu gestalten. Insbesondere für KMU dürfte es sich hierbei empfehlen, umweltbezogene Kriterien in ganzheitliche Systeme wie etwa ein Total Quality Management zu integrieren (bei Großunternehmen im Konzernverbund mag demgegenüber indes eine deutliche Trennung unterschiedlicher Managementsysteme geboten sein).

Aussagefähige und bewertbare Umweltleistungsinformationen werden wohl nur dann dargestellt und öffentlich diskutiert werden können, wenn auf Verbandsebene (Branchenfachverband, Innung) über branchenspezifische Hilfestellungen die Vergleichbarkeit der Indikatoren und Parameter hergestellt und ein umweltleistungsbezogenes Benchmarking entwickelt wird. Dazu sollte auch die Landesregierung beitragen durch Initiierung eines gemeinsamen Projekts mit der Wirtschaft zur Konkretisierung branchenbezogener Umweltleistungen. Wenn ein KMU eindeutig und transparent zum Stand seiner betrieblichen Umweltleistung und seines Umweltstandards Informationen vorlegen kann, sollte dies von Behörden - analog zum Umgang mit EMAS-zertifizierten Standorten - bei Abwägungsvorgängen im Vollzug berücksichtigt werden.

Finanzielle Fördermöglichkeiten, insbesondere aus dem niedersächsischen Öko-Fonds

Ein Schwerpunkt in den Beratungen des Arbeitskreises waren die Empfehlungen zur finanziellen Förderung der Beteiligung an UMS. Der Arbeitskreis konnte sich nicht einvernehmlich darauf verständigen, KMU bei der Implementierung von EMAS finanziell zu unterstützen. Die beteiligten Wirtschaftsverbände und die Industrie- und Handelskammern hatten grundsätzliche Bedenken, weil die Erfahrungen in anderen Bundesländern gezeigt hätten, dass Unternehmen nach Wegfall der Anschlussfinanzierung wieder aus dem EMAS-System ausstiegen. Der Vorschlag, entsprechend Artikel 11 der EMAS-Verordnung an EMAS teilnehmenden KMU eine Bevorzugung im öffentlichen Beschaffungswesen gegenüber Nichtteilnehmern zu verschaffen, wurde von den beteiligten Wirtschaftsverbänden und den Industrie- und Handelskammern ebenfalls nicht mitgetragen. Zur Begründung wird auf die Gleichbehandlung im Vergabewesen sowie darauf verwiesen, dass dann vergabefremde Aspekte Berücksichtigung fänden.

EMAS erfährt in den Empfehlungen des Arbeitskreises zur finanziellen Förderung von UMS nur insoweit eine gewisse Heraushebung im Vergleich zu anderen UMS, als der Landesregierung geraten wird, das Antrags- und Abwicklungsverfahren bei der Wirtschaftsförderung im Rahmen des Öko-Fonds so auszugestalten, dass dabei die Nutzung von EMAS-Dokumentationen für teilnehmende Organisationen einen besonders erleichterten Zugang zum Förderverfahren gibt.

Im Übrigen hält der Arbeitskreis eine Überarbeitung der Fördergrundsätze dahin gehend für erforderlich, dass der reale Bedarf und die realen Möglichkeiten der Niedersächsischen Wirtschaft stärker beachtet werden und so z. B. auch der Einsatz von bereits auf dem Markt existenten Verfahren und Technologien förderfähig sein sollte, ungeachtet ob sie erstmalig eingesetzt werden. Außerdem sollte die Möglichkeit eröffnet werden, auch Investitionen in Prozessverbesserungen sowie Organisationsberatung (Stichworte: Umweltbeauftragter, Umweltleistungskennzahlen) zu fördern.

Allein auf die EMAS-Teilnahme ausgerichtet ist allerdings der - von der Landesregierung zwischenzeitlich bereits umgesetzte - Vorschlag, eine Gebührenreduzierung für nach EMAS validierte Standorte von 30 % in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren einzuführen.

Einführung und weiterer Ausbau von Vollzugserleichterungen im Umweltrecht für nach EMAS registrierte Standorte, genehmigungsrechtliche Erleichterungen

Die vielfachen guten Erfahrungen, die die Umweltvollzugsbehörden und an EMAS beteiligte Betriebe mit dem EMAS-System gesammelt haben, rechtfertigen es nach Ansicht des Arbeitskreises, diese System zu stärken und zu fördern. Neben der finanziellen Förderungen kommen dabei indirekte Förderungen durch Erleichterungen beim ordnungsrechtlichen behördlichen Vollzug des Umweltrechts in Betracht. Da hierzu - wie bereits erwähnt - im Arbeitskreis seitens der Behördenvertreter die Position vertreten wurde, dass die Schaffung besonderer Erleichterungen, zu denen neue Öffnungsklauseln im geltenden Recht zu verankern waren, für sie nur im Hinblick auf das EMAS-System in Frage kommen, wurden spezielle Forderungen zu Rechtsänderungen im Hinblick auf andere UMS - etwa ISO 14001 - von vornherein nicht entwickelt. Davon unbenommen bleiben die oben skizzierten Empfehlungen, soweit im geltenden Rechtsrahmen möglich, auch die Teilnahme an anderen UMS in der Vollzugspraxis - wo möglich - zu honorieren.

Ein wesentlicher Teil der Empfehlungen zur Schaffung von Erleichterungen beim Vollzug des Umweltrechts betrifft die Beeinflussung des Rechtssetzungsprozesses bei der Etablierung von Öko-Audit-Öffnungsklauseln in die geltenden Umweltvorschriften (insbesondere Bundes-Immissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltgesetz und Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) sowie den Erlass einer Umweltaudit-Privilegierungs-VO durch den Bund, der mittlerweile abgeschlossen ist. Abzuarbeiten bleibt für die Landesregierung noch die Empfehlung, den Erlass zu Vollzugserleichterungen im Immissionsschutz- und Abfallrecht für Öko-Audit-Betriebe vom 02.04.1998 zu überarbeiten und die sich durch die neue Rechtslage ergebenden Handlungsspielräume zu nutzen. Gleiches gilt für die Einführung von Vollzugserleichterungen im Hinblick auf das Wasserrecht.

Damit die so für EMAS-Standorte bereits geschaffenen bzw. noch zu schaffenden Spielräume in der Praxis auch effektiv genutzt werden, sollten die zuständigen Behörden durch die Landesregierung verpflichtet werden, sich nach der regelmäßig durchzuführenden Validierung mit dem betroffenen Unternehmen auf dessen Verlangen zusammzusetzen, um anlagenspezifische Erleichterungen zu diskutieren und schriftlich zu fixieren.

Ein unmittelbarer Regelungsvorschlag zu genehmigungsrechtlichen Erleichterungen wurde nicht erarbeitet. Die in die Diskussion eingebrachte Forderung, eine Rahmengenewhmigung einzuführen, bedarf nach Auffassung der Behördenvertreter der weiteren Konkretisierung. Von daher einigte man sich darauf, zunächst ein Pilotprojekt zu initiieren, in dem u. a. geklärt werden soll, welche genehmigungsrechtlichen Anforderungen an die Unternehmen bei Änderungen der Anlagen zu stellen sind und inwiefern eine Rahmengenewhmigung die Unternehmen entlasten kann.

4.5 Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft (AK 24)

Der Arbeitskreis 24 "Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft" knüpft an die Arbeit und die Ergebnisse des Arbeitskreises 20 "Zukunft der kommunalen Abfallwirtschaft" der 3. Regierungskommission an und hat sich mit der Rolle der Abfallwirtschaft als Bestandteil der kommunalen Daseinsvorsorge sowie neuer Organisationsformen in Kooperation mit oder auch in alleiniger Verantwortung der Wirtschaft befasst. Partiiell hat der Arbeitskreis 24 auch die aktuellen politischen und rechtlichen Entwicklungen in der Abfallwirtschaft in seine Arbeit einbezogen.

Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Aufgabenteilung zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern (ÖRE) und gewerblichen Abfallerzeugern mit In-Kraft-Treten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) unverändert geblieben ist. Das Entsorgungsgeschehen hat sich seit In-Kraft-Treten des KrW-/AbfG jedoch auf die Seite der privaten Entsorgungswirtschaft verlagert und das Abfallaufkommen bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ist seit Jahren rückläufig.

Dies liegt vor allem am gesetzlich verankerten Vorrang der Verwertung (§ 5 Abs. 2 KrW-/AbfG), durch den eine Vielzahl neuer Verwertungsverfahren entwickelt und jenseits der "klassischen" Entsorgung viele neue Verwertungswege eröffnet worden sind. Zusätzlich existiert keine vollziehbare Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung, womit die Deklaration von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen als Beseitigungs- oder Verwertungsabfälle ausgehend von wirtschaftlichen Erwägungen des Abfallerzeugers beliebig oft wechseln kann. Eine Planungssicherheit für die ÖRE, um ihrer Garantenstellung nachkommen zu können, existiert somit nur äußerst eingeschränkt.

Der Arbeitskreis hat sich deshalb mit der Konkretisierung der abfallrechtlichen Getrennthaltungspflichten nach Abfallarten bzw. Schadstoffkriterien befasst; um eine vollziehbare Abgrenzung zwischen überlassungspflichtigen und nicht überlassungspflichtigen Gewerbeabfällen zu erreichen.

Der Diskussion lag der Vorschlag einer Länderarbeitsgruppe zu Grunde, die die Abkoppelung der Überlassungspflichten von der Abgrenzung Verwertung/Beseitigung vorsah. Die Überlassungspflichten sollten neben den reinen Haushaltsabfällen auf schlüsselmäßig konkretisierte hausmüllähnliche Gewerbeabfälle konzentriert werden, unabhängig davon, ob es sich bei den Abfällen im Einzelnen um Abfälle zur Verwertung oder um Abfälle zur Beseitigung handelt. Die einbezogenen Abfallschlüssel beinhalteten insbesondere solche Abfälle, die naturgemäß als vermischte Abfälle anfallen. Im Gegenzug sollte die Überlassungspflicht für alle übrigen Gewerbeabfälle zur Beseitigung aufgehoben werden.

Der Arbeitskreis sieht Probleme darin, dass sich getrennt zu haltende Abfallarten nicht sinnvoll und praktikabel beschreiben lassen. Darüber hinaus werden bereits jetzt Abfälle, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten einer Verwertung zugeführt werden können, getrennt gehalten.

Das Ziel weiter gehender Getrennthaltungspflichten muss deshalb nach Auffassung des Arbeitskreises eine nachhaltige Verbesserung von Intensität und Qualität der Verwertung sein.

Die Schlüsselfrage zu einer möglichen, an Schadstoffkriterien orientierten Getrennthaltungspflicht für Gewerbeabfälle ist letztlich das Vorhandensein geeigneter, repräsentativer Analysemethoden, die eine zweifelsfreie und zeitnahe Identifikation erlauben. Die Festlegung schadstoffbezogener Kriterien zur Abgrenzung von Beseitigung und Verwertung für hausmüllähnliche Gewerbeabfälle stellt nach Meinung des Arbeitskreises allerdings keinen Beitrag zur Planungssicherheit, insbesondere der ÖRE, dar.

Da das Abgrenzungsproblem nur bedingt gelöst werden kann, hat sich der Arbeitskreis im Rahmen einer Vorausschau mit denkbaren Alternativen zum jetzigen Status quo befasst. Dafür wurden drei verschiedene Szenarien einer zukünftigen Abfallwirtschaft im Detail entwickelt und einem Referenzszenario (Status quo - Szenario 1) gegenübergestellt.

Hierbei handelt es sich um das Szenario 3 "Beschränkung der kommunalen Entsorgungspflicht auf Haushaltsabfälle", das Szenario 4 "Umsetzung der Beschlüsse der 53./54. Umweltministerkonferenz" und das Szenario 5 "Liberalisierung der Entsorgungswirtschaft".

Die Betrachtung des Modells "Herstellung von Wettbewerbsgleichheit zwischen privaten und öffentlichen Abfallentsorgern" (Szenario 2), bei dem der derzeitige Dualismus von privaten und öffentlichen Entsorgungsträgern entsprechend der im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz festgelegten Aufgabenteilung unverändert bestehen bleibt, jedoch vollständige Wettbewerbsgleichheit zwischen beiden Aufgabenträgern hergestellt wird, wurde aus Zeitgründen nicht näher betrachtet.

Zur systematischen Erfassung und Beschreibung der Auswirkungen der einzelnen Szenarien hat der Arbeitskreis Kriterien wie beispielsweise Anreize für Ressourcenschonung, Ausweichverhalten, Verbraucherfreundlichkeit, Entsorgungssicherheit, Flexibilität im Hinblick auf Mengenschwankungen, Kostenfolgen und Kostentransparenz entwickelt.

Anhand der Kriterien wurden die Auswirkungen der Szenarien, so weit erforderlich, differenziert nach den beteiligten Akteuren (private und gewerbliche Abfallerzeuger, öffentlich-rechtliche und private Entsorger) beschrieben und einander in tabellarischer Form gegenübergestellt.

Die Darstellung differenziert zwischen Abfällen aus privaten Haushalten sowie Abfällen aus dem Gewerbe und stellt entsprechend dazu die Interessenlage der privaten Haushalten sowie der gewerblichen Abfallerzeuger dar. Für beide Fallkonstellationen werden die Folgen - untergliedert in öffentlich-rechtliche und die privaten Entsorger aufgezeigt.

Beim Szenario 3 besteht eine Überlassungspflicht an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (ÖRE) lediglich noch für Abfälle aus Haushalten; für die Abfälle der gewerblichen Anfallstellen entfällt diese. Das hat zur Folge, dass mit der Entsorgung der Gewerbeabfälle der jeweils günstigste private Entsorger beauftragt wird. Die Marktorientierung für Gewerbeabfälle nimmt damit erheblich zu. Für die ÖRE hat dieser Wegfall Einnahmeausfälle zur Folge, die durch Gebührenerhöhungen im privaten Bereich aufgefangen werden müssen. Die Planungssicherheit für die beteiligten Akteure wird erheblich erhöht, gleichzeitig ist aber eine Kostenregelungen für nicht mehr benötigte Anlagen der ÖRE erforderlich.

Im Szenario 4 erfolgt die Abgrenzung der überlassungspflichtigen und nicht überlassungspflichtigen Gewerbeabfälle abfallschlüsselbezogen. Die Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle bleibt unverändert bestehen. Die Auswirkungen sind hier in erster Linie von der exakten Festlegung der Abfallschlüssel sowie davon abhängig, inwieweit es gelingt, die einzelnen Abfälle und Abfallgemische eindeutig den jeweiligen Abfallschlüsseln zuzuordnen. Grundsätzlich ist bei dieser Konstellation ein Ausweichen der gewerblichen Abfallerzeuger auf nicht überlassungspflichtige Abfallschlüssel möglich. Sowohl für den ÖRE als auch für den privaten Entsorger können abhängig von der Wahl der Abfallschlüssel Kostenreduzierungen wie Kostensteigerungen eintreten. Die Planungssicherheit der Beteiligten wird durch Beschränkung der Überlassungspflicht auf bestimmte Abfallschlüssel deutlich erhöht.

Neuland hat der Arbeitskreis bei der Diskussion zur Liberalisierung der Abfallwirtschaft betreten.

Die Diskussion um die Liberalisierung in der Abfallwirtschaft wird häufig im Zusammenhang mit dem Stichwort Privatisierung geführt, obwohl es hierbei keinen zwingenden Zusammenhang gibt. Bei der Liberalisierung geht es um die Frage, ob der der öffentlichen Hand zurzeit noch allein vorbehalten Hausmüll und Gewerbeabfall zur Beseitigung ganz oder zumindest in überwiegenden Teilen dem Wettbewerb geöffnet wird, wobei hiermit - zu Ende gedacht - auch verbunden ist, dass die öffentliche Aufgabe Abfallentsorgung für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger insoweit entfällt.

Bei der Diskussion um die Privatisierung geht es - ausgehend von der Tatsache, dass über 50 % der öffentlichen Aufgabe Abfallentsorgung bereits von Privaten durchgeführt werden - darum, von wem und in welcher Form die Aufgabe wahrgenommen werden soll. Dabei muss zwischen formeller und materieller Privatisierung differenziert werden. Eine formelle Privatisierung liegt vor, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger die Aufgaben in privatrechtlicher Form (z. B. GmbH) wahrnimmt. Eine materielle Privatisierung liegt vor, wenn der öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger einen privaten Dritten mit der Aufgabenwahrnehmung (§ 16 Abs. 1 KrW-/AbfG) beauftragt oder die Entsorgungspflicht (§ 16 Abs. 2 KrW-/AbfG) auf einen Privaten überträgt. Wenn die Privatisierungsdiskussion mit der Forderung verknüpft wird, dass als Ausdruck des Subsidiaritätsgrundsatzes die öffentliche Hand stets einen Privaten beauftragen muss, sofern dieser zumindest gleichermaßen leistungsfähig ist, dann schließt sich hier der Kreis zur Liberalisierungsdiskussion.

Beim Szenario 5 hat sich der Arbeitskreis darauf verständigt, Modellannahmen zu wählen, die den in der öffentlichen Diskussion befindlichen Liberalisierungsansatz konsequent zu Ende führen. Die grundlegende Annahme des Modells besteht darin, dass die öffentlichen Entsorgungsträger von ihren Aufgaben und Pflichten vollständig entbunden werden, d. h. es entfällt jegliche Entsorgungspflicht der öffentlichen Hand. Prägend für das Szenario 5 ist, dass

- ♦ die privaten Haushalte (Grundstückseigentümer) und die gewerblichen Abfallerzeuger durch Abschluss von privatrechtlichen Entsorgungsverträgen eigenverantwortlich die Entsorgung ihrer Abfälle sicherstellen; die Kontrolle des Abschlusses von Verträgen erfolgt durch die untere Abfallbehörde.
- ♦ die öffentliche Aufgabe auf die Überwachung öffentlich-rechtlicher Vorschriften der Abfallentsorgung, d. h. im Wesentlichen auf die Gefahrenabwehr reduziert wird.
- ♦ die Entsorgungsunternehmen in einem definierten Entsorgungsgebiet zugelassen werden; innerhalb des Entsorgungsgebietes besteht Kontrahierungszwang.

Die Zulassung hat in diesem Modell nicht die Funktion, die Einhaltung materieller Standards zu sichern, sondern ist ausschließlich formeller Natur. Entsorgungswege und der Nachweis des Verbleibs der Abfälle werden nur im Rahmen der allgemeinen Überwachung geprüft. Qualitative Anforderungen ergeben sich grundsätzlich nur aus bundes- und landesrechtlichen Vorschriften und werden regional durch Regelungen nur noch dann konkretisiert, wenn dieses zur Vermeidung ordnungswidriger Zustände geboten ist. Eine Optimierung der Entsorgung durch derartige Regelungen entfällt.

Die Entsorgungssicherheit ist auch mittel- und langfristig bei diesem Modell ausschließlich durch die private Wirtschaft sicherzustellen. Es gibt keine Garantienstellung der öffentlichen Hand und zwar auch dann nicht, wenn Entsorgungseingpässe entstehen. Das Modell geht davon aus, dass Nachfrage und Bedarf die Entsorgung ohne staatliche Intervention marktgerecht steuern. Modellbedingt erfolgt keine Beeinflussung der Preise, insbesondere auch keine Festlegung von Preisobergrenzen. Entsorgungssicherheit definiert sich, und zwar auch für den "Abfallerzeuger in der Fläche" allein über den zwangsweise abzuschließenden Entsorgungsvertrag und den korrespondierenden Kontrahierungszwang des Entsorgers.

Die Kosten für die Abfallentsorgung im liberalisierten Modell werden sich somit stärker als bisher an Menge und Art des Abfalls orientieren; insofern wird die Preisvielfalt zunehmen.

Kostenregelungen sind im liberalisierten Modell sowohl für die nicht mehr benötigten Entsorgungsanlagen und für die Sicherung und Sanierung von Altablagern als auch für die Entsorgung des "wilden Mülls" erforderlich.

Bezogen auf die Diskussion der zukünftigen Ausgestaltung der Abfallentsorgung stellt der Arbeitskreis 24 zusammenfassend fest, dass jede Änderung der Organisation der Abfallwirtschaft gesetzliche Änderungen erfordert; Änderungen auf untergesetzlicher Ebene werden nicht als ausreichend angesehen.

Die Qualität der Abfallentsorgung wird als eine Frage der gesetzlichen Vorgaben in Bezug auf Anforderungen an die Verwertung sowie des Setzens von Anreizen für den Einsatz von Recyclingmaterialien gesehen.

Insgesamt erfordert sowohl die Beschränkung der Entsorgungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger auf die Haushaltsabfälle (Szenario 3) als auch die völlige Liberalisierung der Abfallentsorgung (Szenario 5) finanzielle Lösungen für die dann nicht mehr benötigten Anlagen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger.

4.6 Bodenschutz (AK 25)

Die Aufgabe des Arbeitskreises 25 "Bodenschutz" hat darin bestanden, vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung des Bodenschutzrechts vollzugsrelevante Empfehlungen zu entwickeln, die fachlichen Anforderungen des Bodenschutzes in spezifischen Problemfeldern zu reflektieren und durch Empfehlungen zu konkretisieren.

Der Arbeitskreis "Bodenschutz" hat vor diesem Hintergrund schwerpunktmäßig Eckpunkte für eine Verordnung zur Anerkennung von Sachverständigen nach § 18 BBodSchG erarbeitet, die bodenschutz-fachlichen Anforderungen an den gebietsbezogenen, flächenhaften Bodenschutz konkretisiert und Vollzugshilfen für Maßnahmen des Bodenschutzes empfohlen. Darüber hinaus hat der Arbeitskreis aktuelle Entwicklungen im Bereich des Bodenschutzes auf der Ebene der Länderarbeitsgemeinschaften fachlich begleitet. Zur Bearbeitung der Themen sind Vorträge interner und externer Referenten herangezogen worden und umfangreiche Fachinformationen ausgewertet worden.

Anerkennung von Sachverständigen

Das Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) ermöglicht den Vollzugsbehörden der Länder, für bestimmte Aufgaben im Bereich des Bodenschutzes Sachverständige heranzuziehen. Auf der Grundlage des § 18 BBodSchG können die Länder das Anerkennungsverfahren regeln und die fachlichen Anforderungen konkretisieren.

Nach Auffassung des Arbeitskreises "Bodenschutz" sind die Anforderungen an die Sachkunde, die persönliche Zuverlässigkeit und die gerätetechnische Ausstattung dieser Sachverständigen im "Merkblatt über die Anforderungen an Sachverständige nach § 18 BBodSchG" der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO, 1999) bereits umfassend beschrieben. Die Vorstellungen der betroffenen Verbände sind hinreichend berücksichtigt worden. Die Notwendigkeit einer Ergänzung besteht zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht. Der Arbeitskreis "Bodenschutz" empfiehlt daher die rechtsverbindliche und möglichst bundesweit einheitliche Einführung dieses Merkblatts.

Da bisher in Niedersachsen, wie auch in den anderen Norddeutschen Ländern, keine Regelung zur Zulassung und Anerkennung von Sachverständigen nach § 18 BBodSchG besteht, muss die zuständige Behörde über die Sachkompetenz von Sachverständigen im Rahmen einer Einzelfallentscheidung befinden. Dieses Verfahren ist sehr aufwendig. Eine rechtsverbindliche Regelung entlastet die Vollzugsbehörden und ist vor allem aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit im Interesse der hier ansässigen Sachverständigen. Der Arbeitskreis "Bodenschutz" empfiehlt daher, zeitnah eine rechtsverbindliche Regelung zur Anerkennung von Sachverständigen auch in Niedersachsen zu schaffen.

Der Arbeitskreis "Bodenschutz" hält es in diesem Zusammenhang für erstrebenswert, dass mittelfristig im Bereich der fünf norddeutschen Länder die organisatorischen und fachlichen Voraussetzungen für die Prüfung und die gemeinsame Anerkennung von Sachverständigen nach § 18 Satz 2 BBodSchG geschaffen werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die gestellten Anforderungen und das Anerkennungsverfahren so weitgehend mit den Regelungen anderer Bundesländer harmonisiert sind, dass einer Berufsausübung dieser Sachverständigen auch außerhalb Niedersachsens nichts entgegensteht. Langfristig sollte eine bundeseinheitliche Regelung angestrebt werden.

Der Arbeitskreis "Bodenschutz" hat in seinen "Empfehlungen zum Prüfungs- und Anerkennungsverfahren von Sachverständigen nach § 18 Bundes-Bodenschutzgesetz in Niedersachsen" zum Teil auch Verfahrensregelungen vorgeschlagen, die über mögliche Regelungsinhalte in einer Verordnung hinausgehen und deshalb im Prüfungsverfahren selbst Beachtung finden müssen. Dies gilt insbesondere für die Anforderungen an Gutachten, die Ausführungen zur Qualitätssicherung, zur Fortbildung und zur fachlichen Qualifizierung.

Parallel zu den Arbeiten im Arbeitskreis "Bodenschutz" ist in den fünf norddeutschen Ländern von den fachlich zuständigen Ressorts und in enger Abstimmung mit den Industrie- und Handelskammern dieser Länder der Entwurf einer Musterverordnung (Stand 24.04.2002) erarbeitet worden, in den die wesentlichen Elemente der Empfehlungen des Arbeitskreises eingeflossen sind.

Dieser Entwurf ist am 07.08.2002 von der UMK-Nord im Umlaufverfahren beschlossen worden. In ihrem Beschluss begrüßt die UMK-Nord insbesondere die mit den Industrie- und Handelskammern erzielte Einigung und setzt sich für eine zügige Umsetzung des Musterentwurfs in das jeweilige Landesrecht ein. Die UMK-Nord bittet die zuständigen Behörden in den Ländern, den Musterentwurf inhaltsgleich umzusetzen.

Insbesondere dieser letzten Forderung ist große Bedeutung beizumessen, denn der Musterentwurf ist das Resultat eines komplizierten und nicht immer leichten Interessenausgleichs zwischen fünf Bundesländern und den für die Durchführung des Prüfungs- und Anerkennungsverfahrens vorgesehenen Industrie- und Handelskammern dieser Länder. Dieser Konsens sollte im Interesse aller Beteiligten nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden, auch wenn die fachliche Konkretisierung des Musterentwurfes in einigen Details hinter den Empfehlungen des Arbeitskreises zurückbleibt.

Nicht berücksichtigt ist beispielsweise die Empfehlung zur Einrichtung eines Beirats. Der Wunsch nach einem Beirat ist im Arbeitskreis insbesondere von den Sachverständigen geäußert worden, die darin vor allem ein Instrument zur Klärung von Problem- und Streitfällen gesehen haben. Dieser Punkt ist allerdings im Arbeitskreis "Bodenschutz" selbst und in der Regierungskommission kontrovers diskutiert worden, wobei insbesondere die Vertreter der Industrie- und Handelskammern keine Notwendigkeit für die Einrichtung eines Beirats sehen.

Mit dem deutlich erkennbaren Rückzug des Staates aus vielen Verwaltungs- und Kontrollfunktionen wird der Entwicklung des Sachverständigenwesens zukünftig europä- und weltweit in vielen Bereichen eine zentrale Rolle beizumessen sein. Hier entstehen neue Aufgabenfelder für hochqualifizierte Sachverständige. Diese Entwicklung darf nicht verschlafen werden. Mit Blick auf das zukünftig weltweite Entwicklungspotenzial des Sachverständigenwesens nicht nur im Bodenschutzbereich, käme einem solchen Beirat ggf. eine innovativ beratende Funktion zu.

An der Umsetzung des Musterentwurfs zur Anerkennung von Sachverständigen in eine Landesverordnung wird derzeit gearbeitet. Dabei sollte versucht werden, die zentralen Regelungsvorgaben unverändert aus dem Musterentwurf zu übernehmen, soweit nicht landesrechtliche Vorgaben Änderungen erforderlich machen. Mit Blick auf dieses Vorhaben sind die Ermächtigungsgrundlagen in einer Novelle des Landesbodenschutzgesetzes präzisiert worden. Diese Novelle befindet sich derzeit in der Beratung im Niedersächsischen Landtag.

Anforderungen an den flächenhaften Bodenschutz

Der sparsame Umgang mit Grund und Boden stellt heute die zentrale Herausforderung für den vorsorgenden Bodenschutz dar. Pro Tag werden in Deutschland ca. 130 ha, in Niedersachsen immerhin ca. 15 ha, un bebauter, naturnaher Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Der Trend besteht fort, obwohl die Bevölkerungszahlen seit Jahren nahezu konstant sind.

Mit der rein quantitativen Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ist stets auch ein Verlust an qualitativen Merkmalen verbunden. Vor allem geht damit ein hoher Versiegelungsgrad von 40 - 50 % einher. Wertvollen Bodenfunktionen wie u. a. die Ertragsfunktion, die Filter- und Pufferfunktion werden zumindest beeinträchtigt. Ökologisch ist dies auch mit Ausgleichsmaßnahmen kaum zu kompensieren. Parallel zu dieser Entwicklung fallen durch die Umstrukturierung unserer Volkswirtschaft flächenintensive Produktionsstandorte aber auch Verkehrsflächen der Bahn brach, ohne einer sinnvollen Folgenutzung zugeführt zu werden.

Die fortschreitende Flächeninanspruchnahme könnte nach Auffassung des Arbeitskreises "Bodenschutz" zumindest deutlich gemildert werden, wenn solche Baulandbrachen und verwertbare Konversionsflächen, das sind z. B. Industriebrachen, für Siedlungs- und Verkehrszwecke nutzbar gemacht werden.

Mit der Wiedernutzung solcher Flächen entstehen eine Reihe fachlicher Bewertungsprobleme, insbesondere dann, wenn auf ehemaligen Brachflächen bauplanungsrechtlich zulässige, sensible Nutzungen wie z. B. Kleingärten oder Kinderspielflächen vorgesehen sind. Die damit verbundenen fachlichen und rechtlichen Probleme hat der Arbeitskreis "Bodenschutz" intensiv erörtert. Er ist der Auffassung, dass im Bodenschutzrecht, im Bauplanungsrecht und in den darauf aufbauenden Vollzugshilfen bereits praxisnahe und verfolgenswerte Grundlagen vorliegen.

Der Arbeitskreis "Bodenschutz" empfiehlt daher dem Land Niedersachsen, den Mustererlass der ARGEBAU verbindlich einzuführen, sich auch weiterhin für die bundeseinheitliche Harmonisierung der Anforderungen an Bodenbewertungsmaßstäbe für Schadstoffbelastungen in der Bauleitplanung einzusetzen, die Zusammenarbeit der für Bodenschutz und Bauleitplanung zuständigen Behörden auf der Planungsebene zu verbessern und zu intensivieren und den öffentlich-rechtlichen Vertrag als ein für alle Beteiligten geeignetes Instrument zum Erreichen von Rechtssicherheit im Rahmen von Sanierungsvorhaben stärker voranzubringen und durch geeignete Demonstrationsvorhaben zu fördern.

Werteharmonisierung

Nach Auffassung des Arbeitskreises ist es unerlässlich, durch weitere Bemühungen um die Werteharmonisierung in allen Rechtsbereichen ein einheitliches Schutzniveau für den Boden zu gewährleisten. Insbesondere kommt es darauf an, dass die Frachten- und die Wertevorgaben des Anhangs 2 der Bodenschutzverordnung auch in anderen Rechtsbereichen Beachtung finden. In einigen Rechtsbereichen sind bereits deutliche Umsetzungserfolge zu erkennen. Das gilt für den Bereich der Technischen Anleitung Luft und das LAGA-Regelwerk "Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen - Technische Regeln".

In anderen Bereichen steht diese Umsetzung noch aus. Betroffen sind hier insbesondere die Regelungen der Klärschlammverordnung und der Bioabfallverordnung. Eine besondere Bedeutung kommt daher der Überarbeitung bestehender Abfallverwertungskonzepte beim Einsatz von Abfällen in der Landwirtschaft zu. Auswirkungen auf das Düngemittelrecht und damit auf den Einsatz von Wirtschaftsdüngern und mineralischen Düngemitteln sind nicht auszuschließen.

Neben der angestrebten Harmonisierung bezüglich der im Bodenschutzrecht bereits verankerten Bodenwerte wird es zukünftig darauf ankommen, im Falle der Ergänzung der bodenbezogenen Parameter im Bodenschutzrecht auch die Harmonisierungsdiskussion fortzuführen.

Vollzugshilfen

Der Arbeitskreis "Bodenschutz" hat sich in diesem Zusammenhang auch mit dem "Mustererlass zur Berücksichtigung von Flächen mit Bodenbelastungen, insbesondere Altlasten, bei der Bauleitplanung und im Baugenehmigungsverfahren" der Fachkommission "Städtebau" der ARGEBAU beschäftigt und ist zu folgendem Ergebnis gelangt: Der Mustererlass fordert nicht generell eine deutliche Unterschreitung der Prüfwerte, sondern differenziert deutlich zwischen dem Bereich Gefahrenabwehr (Bodensanierung mit dem Ziel, den Gefahrenverdacht auszuräumen) und dem Bereich Vorsorge (Optimierung der Flächennutzung mit dem Ziel, auf belasteten Flächen möglichst keine empfindlichen Nutzungen vorzusehen bzw. für empfindliche Nutzungen die Prüfwerte so weit wie möglich zu unterschreiten). Bei der Festlegung von Sanierungszielen ist daher im Einzelfall die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme und darüber hinaus auch die technische Umsetzbarkeit zu berücksichtigen.

Im Bereich der Gefahrenabwehr und Vorsorge belasteter Flächen können "Restrisiken" mit öffentlich-rechtlichen Verträgen auf alle Beteiligten verteilt werden. Es ist allerdings zu befürchten, dass sich das Instrument des öffentlich-rechtlichen Vertrages nicht durchsetzen wird, weil einzelne Beteiligte für sich finanzielle Nachteile befürchten, die ihnen aus solchen Fallgestaltungen erwachsen könnten. Das Thema Risikofonds zur Absicherung der Restrisiken aus öffentlich-rechtlichen Verträgen wurde im Arbeitskreis angesprochen. Über die Frage der Finanzierbarkeit besteht Uneinigkeit zwischen Vertretern der öffentlichen Hand und der Wirtschaft. Der Arbeitskreis regt einen Erfahrungsaustausch zum Thema Gefahrenabwehr und Vorsorge belasteter Flächen und zur Umsetzung des Mustererlasses an.

Der Mustererlass hat mit dem Hinweis auf den Wirkungspfad Boden-Grundwasser das Problem erkannt, dass Entsiegelungsmaßnahmen im innerstädtischen Bereich immer dann an Grenzen stoßen können, wenn sich durch versickerndes Niederschlagswasser das Grundwasser mit Schadstoffen anreichert. Bei der Überplanung von Altlasten mit möglichen Auswirkungen auf das Grundwasser ist also weiterhin besondere Sorgfalt geboten. Der Arbeitskreis "Bodenschutz" regt einen verstärkten Erfahrungsaustausch über Möglichkeiten und Grenzen der Definition des "vagen Verdachts" an, mit dem Ziel, ggf. hierzu eine Vollzugshilfe zu erstellen.

Im Mustererlass werden Handlungsempfehlungen für die Nutzung kontaminierter Flächen und für die Mindestmächtigkeit der ein- oder aufgetragenen Bodenschichten gegeben (z. B. 35 cm für Kinderspielflächen, Vegetationsflächen, Grün- und Freizeitanlagen und 60 cm für eine Nutzung als Haus- und Kleingarten). Der Arbeitskreis "Bodenschutz" hat in diesem Zusammenhang die Fragen der Bodendurchmischung durch Regenwürmer, die Schadstoffaufnahme von Nutzpflanzen aus tieferen Schichten und die mit der Verlegung von Kabeln oder anderen Zuleitungen verbundene Bodenverlagerung diskutiert.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass jeder Bodenauftrag die natürliche Bodenfunktion am Standort beeinträchtigt und deshalb so gering wie möglich gehalten werden sollte. Im Arbeitskreis "Bodenschutz" hat sich die Auffassung durchgesetzt, dass ggf. durch Erlass die Möglichkeit geschaffen werden sollte, andere Bodenschichtmächtigkeiten im Einzelfall zu empfehlen, sofern sich aus den Vorgaben in der Tabelle Probleme ergeben.

Nach Auffassung im Arbeitskreis ist bei Beachtung des im Mustererlass dargestellten Anreicherungsvermögens unterschiedlicher Nutzpflanzen für Schwermetalle ein abgestufter Pflanzenanbau in Gärten möglich. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass Pflanzen mit erhöhten Schadstoffgehalten nicht in jedem Fall als gesundheitsschädlich für den Menschen einzustufen sind, insbesondere dann nicht, wenn die davon verzehrten Pflanzenmengen nur einen geringen Anteil im Gesamtverzehr ausmachen.

Bodeninformationssysteme

Vorsorgender Bodenschutz, die bauplanerische Erschließung von Flächen, aber auch die Wiedernutzung geeigneter Konversionsflächen ist ohne geeignete Informationen über den Bodenzustand und die vorliegenden Bodenbelastungen gänzlich unmöglich. Die Erhebung solcher Daten ist teuer und zeitlich aufwendig. Es kommt mittel- und langfristig darauf an, auch die in anderem Zusammenhang bereits erhobenen Bodendaten verfügbar zu machen und verfügbar zu halten. Doppelerhebungen kann sich das Land Niedersachsen nicht leisten. In diesem Zusammenhang könnten auch Bemühungen um die Integration der Daten von Altlasten und Verdachtsflächen oder von Flächen nach Ausräumung des Altlastenverdachts in ein zentrales Bodeninformationssystem hilfreich sein.

Als ein Ergebnis seiner Beschäftigung mit dem Bodeninformationssystem "NIBIS" hat der Arbeitskreis "Bodenschutz" folgende Empfehlungen ausgesprochen: Derzeit müssen die Kommunen und Landkreise auf der Grundlage des Landesbodenschutzgesetzes kostenfrei Daten an das NIBIS liefern, jedoch für die Nutzung von NIBIS zahlen. Der Arbeitskreis "Bodenschutz" empfiehlt daher zu prüfen, ob das NIBIS zukünftig von den Kommunen und Landkreisen im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung im übertragenen Wirkungsbereich kostenfrei genutzt werden könnte. Erforderlich wäre eine entsprechende Ausnahme von der bestehenden Kostenregelung.

Der Arbeitskreis "Bodenschutz" schlägt vor, die Datenerfassungssoftware für das NIBIS an die spezifischen Bedürfnisse der Datenlieferanten anzupassen und ein Auswerteprogramm zur Verfügung zu stellen.

Der Arbeitskreis "Bodenschutz" unterstützt die Idee zur Schaffung einer geeigneten Plattform für den Erfahrungsaustausch bei Vollzugsproblemen unter Beteiligung von Vertretern der Fachbehörden, Ingenieurbüros, NLO, NLFb und der betroffenen Ressorts.

5. Empfehlungen zum Arbeitsprogramm einer künftigen Regierungskommission

Die Niedersächsische Landesregierung hat in den zurückliegenden 14 Jahren nacheinander vier Regierungskommissionen berufen, um sich in Fragen von landes- und bundesweiter Bedeutung zum Vermeiden und Verwerten von Abfällen, zur Produktverantwortung und Kreislaufwirtschaft sowie zum Umweltmanagement beraten zu lassen.

Nach Auffassung der Kommission haben die Arbeitsergebnisse und Empfehlungen der vier Regierungskommissionen und ihrer Arbeitskreise bundesweit eine außerordentlich positive Resonanz hervorgerufen.

Dabei hat sich die vielseitige Zusammensetzung der Kommission und ihrer Arbeitskreise mit Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen aus der Wirtschaft, der Verwaltung, den Gewerkschaften, den Umweltverbänden, der Wissenschaft, den kommunalen Spitzenverbänden, dem Umweltbundesamt und der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in besonderer Weise bewährt.

Die 4. Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, die Arbeiten der bisherigen Regierungskommissionen fortzuführen und in der neuen Legislaturperiode wieder eine Regierungskommission einzurichten. Diese sollte sich auf nachstehende Schwerpunktthemen ausrichten:

- ♦ Ressourcenschonung bei Produkten und Leistungen - Aspekte Integrierter Produktpolitik
- ♦ Europäische Chemikalienpolitik
- ♦ Lebenswegbewertung von Kraftfahrzeugen
- ♦ Elektrogeräte und Produktverantwortung
- ♦ Brachflächenrecycling/Flächenmanagement als Herausforderung für den Bodenschutz.

Thematisch könnten diese Schwerpunktthemen beispielsweise unter dem Arbeitstitel "Nachhaltiges Wirtschaften in Niedersachsen" zusammengefasst werden. Dabei sollte eine künftige Kommission neben der an konkreten Themenschwerpunkten orientierten Arbeit der Arbeitskreise auch eigenständig unter Berücksichtigung politisch-strategischer Aspekte Themenfelder und Visionen einer nachhaltigen Wirtschaftspolitik für das Land Niedersachsen entwickeln. Die thematische Abgrenzung im Einzelnen und des Arbeitstitels der Kommission sollten in einem vorbereiteten Workshop inhaltlich genauer strukturiert werden.

6. Mitglieder der Regierungskommission

Vorsitzender: Klaus Linnebach, ALSTOM POWER AG
Deutschland
Stellvertret. Vorsitzender: Dr. Helge Wendenburg
Niedersächsisches Umweltministerium

Wirtschaft: Dr. Detlef Alsleben, Salzgitter AG
Dr. Thomas Katzenmayer (bis 06/00),
Dr.-Ing. Annegret Knittel
Felix Schoeller Holding

Dr. Volker Müller, Institut der Nieders. Wirtschaft e. V.
Roland Schulz, IHK Lüneburg-Wolfsburg

Dr. Jochen Schulze-Rickmann, Niedersächsische Gesellschaft
zur Endablagerung von Sonderabfall mbH
Hans-Günter F. Nehls, Pape Entsorgung GmbH & Co.KG

Rudolf Stobbe, Volkswagen AG
Dr. Hermann Krähling, Solvay Deutschland GmbH

Dr. Jochen Wilkens, Verband der Chemischen Industrie e. V.
LV Nord
Karl-Josef Baum, METRO AG

Dr. Susanne Knorre (bis 12/00), Preussag AG
Michael Koch, Niedersächsischer Handwerkstag

Gewerkschaften:
Prof. Dr. Eberhard Schmidt, DGB
Thomas Müller, IG Metall

Umweltverbände:
Dirk Jepsen, ÖKOPOL
Gunda Rachut, Cyclos GmbH

Wissenschaft:
Prof. Dr. Schneidewind, Carl-von-Ossietzky-Universität
Oldenburg
Prof. Dr. Dr. Tönshoff, Universität Hannover

Kommunale Spitzenverbände:
Wolfgang Kix, Niedersächsischer Landkreistag

Verwaltung:
Dr. Markus Große Ophoff, Zentrum für Umweltkommuni-
kation der Deutschen Bundesstiftung Umwelt GmbH
Wolfgang Horn (11/99 - 06/01)
Dr. Petra Drews (07/01 - 10/01)
Herr Irek (11/01 - 03/02)
Herr Braun (seit 05/02), Niedersächsisches Ministerium für
Wirtschaft, Technologie und Verkehr

Horst Schörshusen, Niedersächsische Staatskanzlei
Herr von Kröcher (bis 12/00)
Dr. Volker Garbe, Nieders. Ministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Forsten

Meinfried Striegnitz, Niedersächsisches Landesamt für
Ökologie
Prof. Georg Goosmann (bis 07/01)
Prof. Dr. Eckhard Willing, Umweltbundesamt

Arbeitskreisvorsitzende:
AK 13 "Elektronikschrott" Arno Fricke, Niedersächsisches
Umweltministerium

AK 16 "KFZ-Recycling" Dr. Heinz-Ulrich Bertram,
Niedersächsisches Umweltministerium

AK 22 "Produktverantwortung" Jürgen Wangenheim,
Nieders. Umweltministerium

AK 23 "Umweltmanagement" Dr. Christoph Schmidt-
Eriksen, Niedersächsisches Umweltministerium

AK 24 "Entwicklung d. kommunalen Abfallwirtschaft"
Marita Rickels, Niedersächsisches Umweltministerium

AK 25 "Bodenschutz" Dr. Hans-Volker Neidhart,
Niedersächsisches Umweltministerium

Geschäftsführung:
Arno Fricke, Niedersächsisches Umweltministerium
Dr. Volker Müller, Institut der Niedersächsischen Wirtschaft
e.V.

Organisation / Schriftführung:
Ingrun Meyer (bis Frühjahr 2001), Niedersächsisches
Umweltministerium
Silke May (seit August 2001) Niedersächsisches
Umweltministerium

