

## Stellungnahme

---

### Abfallvermeidungsprogramm (AVP)

Per E-Mail an [abfallvermeidung@bmu.bund.de](mailto:abfallvermeidung@bmu.bund.de)

Berlin, 24.07.2020

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Abfallvermeidungsprogramms (AVP) „Wertschätzen statt wegwerfen“**

### **Allgemeine Anmerkungen**

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH), in dem die 53 Handwerkskammern und 50 Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland zusammengeschlossen sind, vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit beinahe 5.5 Millionen Beschäftigten, mehr als 360.000 Auszubildenden und einem Jahresumsatz von über 580 Mrd. Euro.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen nimmt der ZDH Stellung zum übermittelten Entwurf des Abfallvermeidungsprogramms „Wertschätzen statt wegwerfen“.

Das Abfallvermeidungsprogramm (AVP) beziffert prioritäre Produktgruppen und Abfallströme (Kunststoffverpackungsabfälle, Lebensmittelabfälle, Elektro- und Elektronikaltgeräte, Bau- und Abbruchabfälle). Diese spielen auch für das Handwerk eine wichtige Rolle. Zusätzlich werden prioritäre Vermeidungsansätze (Öffentliche Beschaffung, Reparatur/Wiederverwendung, Förderung von Produkt-Dienstleistungs-Systemen) aufgezeigt. Auch hier ist das Handwerk mittel- und unmittelbar betroffen.

Grundsätzlich ist zu erwähnen, dass das AVP Überschneidungen mit weiteren Programmen, wie dem Programm für Ressourceneffizienz (ProgRess), aufweist. Es wäre daher zu begrüßen, wenn das AVP besser mit weiteren Programmen abgestimmt wird,

sodass Doppelnennungen vermieden werden.

Zusätzlich zu den folgenden Punkten, verweisen wir auf die Stellungnahme des ZDH zum Referentenentwurf des Programms für Ressourceneffizienz III vom 17.01.2020.

### **Zu den Regelungen im Einzelnen**

#### **4. Konzepte zur Abfallvermeidung**

##### **4.1.1 Reparatur – reparieren statt wegwerfen**

Der ZDH steht hinter dem Ziel der Bundesregierung, Anreize für Reparaturen zu schaffen und dadurch Abfall zu vermeiden und Ressourcen zu schonen. Die Stärkung der Reparaturfähigkeit von Produkten ist insbesondere aus Sicht des reparierenden Handwerks zu begrüßen. Wenn Ersatzteile, Reparaturanleitungen sowie Werkzeuge für mehr als die herstellergebundenen Ersatzteilhändler und -händlerinnen zugänglich werden, können Reparaturen von einer Vielzahl von reparierenden Betrieben verrichtet werden. Das erhöhte Angebot an Reparaturdienstleistungen stärkt somit den Wettbewerb.

In Bezug auf die Überlegung zur Einführung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Reparaturdienstleistungen macht der ZDH darauf aufmerksam, dass die Schaffung entsprechender Ausnahmen auf nationaler Ebene eine erhebliche weitere Verkompli-

zierung der Rechtslage bedeuten würde, denn es käme zu Abgrenzungsfragen, welche Leistungen dem ermäßigten Steuersatz unterliegen und welche nicht. Auch können nationale Ausnahmen in Grenzregionen je nach Art der Leistung zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Zudem sollten die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte berücksichtigt werden.

Demgegenüber setzt sich der ZDH dafür ein, das Mehrwertsteuerrecht durch weitere Harmonisierung auf Europäischer Ebene zu vereinfachen und in den Mitgliedsstaaten die Anzahl von Ausnahmevorschriften deutlich zu reduzieren. Dies ist vor dem Hintergrund der endgültigen Einführung des Bestimmungslandprinzips im Europäischen Mehrwertsteuerrecht aus unserer Sicht unumgänglich.

Bezüglich des Vorschlags an Länder und Kommunen, die Bereitstellung von Reparaturführern durch Dritte, z. B. in Kooperation mit den IHKs und HwKs, zu unterstützen, weisen wir darauf hin, dass zunächst klar definiert werden muss, was genau ein sogenannter Reparaturführer beinhalten soll. Falls es sich neben dem reparierenden Handwerk auch um Reparaturinitiativen und -cafés handeln soll, muss die Funktion dieser sowie eine mögliche Zusammenarbeit zunächst mit dem Handwerk abgestimmt werden. Besonders aus der Sicht der gefährdeten Handwerke und Tätigkeiten, darf es nicht zu einer Benachteiligung der niedergelassenen Unternehmen kommen, indem Sicherheitsstandards im Bereich der erforderlichen Qualifikation sowie im Bereich der Anforderungen an Arbeitsbedingungen und die erforderlichen Tätigkeiten (z.B. normgerechtes Prüfen und Reparieren) unterlaufen werden.

Zusätzlich wird gegenüber den Wirtschaftsakteuren vorgeschlagen, dass Fachgeschäfte Reparaturdienste oder Annahmestellen als zusätzliches Serviceangebot zur Verfügung stellen. Dies ist nur dann wirtschaftlich für diese Unternehmen, wenn der Unterschied zwischen Reparaturkosten und der Kosten für die Neuanschaffung nicht zu gering ist (Stichwort „ökonomische Obsoleszenz“).

Weiterhin wird erwähnt, dass Konsumentinnen und Konsumenten verstärkt auf die Angebote von Repair-Cafés, Schneidereien, Schustern, Elektrikern etc. zugreifen können, um eigene Produkte reparieren zu lassen. An dieser Stelle sollte grundsätzlich zur Vervollständigung neben den Reparaturinitiativen und -cafés die gesamte reparierende Wirtschaft – insbesondere das reparierende Handwerk - anstatt von Einzelbeispielen genannt werden.

#### **4.1.2 Wiederverwendung – wiederverwenden statt wegwerfen**

In Punkt 4.1.2 wird zur Stärkung der Wiederverwendung vorgeschlagen, dass Wirtschaftsakteure „gebrauchstaugliche Produkte „zurücknehmen“ und einen eigenen Weiterverkaufsmarkt schaffen oder andere Systeme zur Wiederverwendung fördern (z. B. Sachspenden).“ Darüber hinaus wird vorgeschlagen, dass Retouren als B-Ware, Secondhand oder Ähnliches angeboten werden können.

Hierzu ist anzumerken, dass gebrauchte Waren nur in vereinzeltten Punkten gewissen Erleichterungen unterstehen. D.h. beim Verkauf gebrauchter Waren muss die vollständige Gewährleistung übernommen werden. Gerade wenn Auskünfte zu Lebenszeiten von Produkten angegeben werden sol-

len, bedarf der Verkauf von gebrauchten Waren einer individuellen Prüfung. Hierbei ist zu befürchten, dass diese Praxis wirtschaftlich unverhältnismäßig ist. Die Förderung des Verkaufs gebrauchter Waren kann unserer Ansicht nach nur gelingen, wenn zugleich die Anforderungen bezüglich der Informationspflichten und der Gewährleistungshaftung spürbar reduziert werden.

Dies gilt auch mit Blick auf den Vorschlag mit gezielten Informationen Konsumentinnen und Konsumenten über den ökologischen Nutzen einer möglichst langen Nutzung von Produkten aufzuklären. Weitere Informationspflichten für das Handwerk sind zu vermeiden und somit die Maßgabe des Bürokratieabbaus zu wahren. Solche Informationen sollten grundsätzlich nur auf Nachfrage des Kunden erteilt werden. (Stichwort „Auskunftsrecht“)

## **4.2 Nachhaltige Verbraucherentscheidungen ermöglichen**

### **4.2.2 Label, Siegel und Umweltzeichen**

Der ZDH unterstützt das Ziel „Hilfe bei Kaufentscheidungen durch sichere Verbraucherinformation zu abfallvermeidenden Aspekten des jeweiligen Produktes“. Auch für Handwerksbetriebe ist es notwendig, dass sie als Verbraucher auf verlässliche und verständliche Informationen stoßen.

Bei der Verwendung von Labeln, Siegeln und Umweltzeichen ist jedoch darauf zu achten, dass diese insbesondere von KMU aufgrund des großen Zertifizierungsaufwands oftmals nicht genutzt werden können – dieses Problem wird zudem dadurch potenziert, dass die Anzahl an Labeln, Siegeln und Umweltzeichen in den letzten Jahren massiv gestiegen ist.. Die Fokussierung auf

einzelne Siegel wie das Siegel „Blauer Engel“ ist daher unter Wettbewerbsgesichtspunkten problematisch. Stattdessen sollte der Fokus stärker auf die mit den Siegeln verbundenen Ziele gerichtet werden. Insbesondere die Stärke des Handwerks, passgenaue und individuelle Lösungen zu liefern, könnte so besser zum Tragen kommen und einen maßgeblichen Anteil zur Stärkung der Nachhaltigkeit bei öffentlichen Beschaffungsvorgängen leisten.

### **4.2.3 Nachhaltigeren Onlineeinkauf ermöglichen**

Zur Erreichung eines nachhaltigeren Onlineeinkaufs gehört auch die Reduzierung der Vernichtung von retournierter Ware. Diese soll insbesondere im Rahmen der Umsetzung der erweiterten Produktverantwortung aus dem gerade im parlamentarischen Verfahren befindlichen Gesetzesentwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) geschehen. Die Produktverantwortung beinhaltet u. a. eine sogenannte Obhutspflicht von Produkten. Dazu gehört auch eine vorgesehene Transparenz- und Berichtspflicht für die unter die Obhutspflicht fallenden Produkte. Mehrfach haben wir auf die Schwierigkeiten und Risiken der Einführung einer Obhutspflicht inkl. Transparenzpflicht hingewiesen.

Die Obhutspflicht geht weit über die europäischen Vorgaben der erweiterten Herstellerverantwortung aus der EU-Abfallrahmenrichtlinie hinaus. Daraus erwachsen Nachteile für deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb. Die Umsetzung europäischen Rechts sollte deshalb dringend 1:1 erfolgen. Vor allem würde sich das Level Playing Field im Wettbewerb mit der stark steigenden Anzahl von Anbietern aus Drittstaaten weiter verzerren.

Diese missachten bereits heute viele der produktbezogenen Regeln.

Auch die nach § 25 Nr. 9 vorgesehene Transparenzverordnung wäre für das Handwerk eine weitere bürokratische Belastung. Im Sinne des angestrebten Bürokratieabbaus dürfen wie oben bereits erwähnt gerade keine neuen Dokumentations- und Informationspflichten geschaffen werden.

Mit Blick auf die Herausforderungen und Belastungen, welche auch noch in den nächsten Monate auf Unternehmen durch die Corona-Pandemie zukommen werden, stellen außerdem Vorschriften wie die der Obhutspflicht kein unmittelbar drängendes Thema dar, bei welchem Regelungsbedarf besteht. Überlegungen dahingehend sollten deshalb aufgeschoben werden.

Im Übrigen verweisen wir auf die Stellungnahme des ZDH vom 6.9.2019 zum Referentenentwurf des KrWG – insbesondere auf § 23-25 KrWG-E.

### **4.3 Produkte besser gestalten**

#### **4.3.1 Strategien gegen Obsoleszenz – Langlebigkeit von Produkten fördern**

Die Langlebigkeit von Produkten ist auch für das Handwerk als Verbraucher bzw. Konsument sowie als Wirtschaftsakteur von zentraler Bedeutung. Mit Blick auf das reparierende Handwerk sind die Bestrebungen der Bundesregierung zu prüfen, in welcher Form Informationen zur Verfügbarkeit von Ersatzteilen und Reparaturservices eingeführt werden können, zu begrüßen. Der Zugang zu Ersatzteilen und Reparaturinformationen ist essenziell zur Durchführung von Reparaturen. Zu beachten ist dabei, dass sicherheitsrelevante Aspekte berücksichtigt

werden müssen und damit bestimmte Reparaturen nicht durch den Verbraucher selbst, sondern von einem Fachbetrieb durchgeführt werden sollten.

#### **4.3.3 Öffentliches Beschaffungswesen**

Die Bestrebungen, dass die öffentliche Hand als Vorbild und Motor für Abfallvermeidung durch Stärkung der Nachfrage für nachhaltige Produkte dient, werden ausdrücklich begrüßt.

Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Kriterium eines Siegels, wie das des Blauen Engels, als Vergabekriterien von Aufträgen für Produkte und Dienstleistungen zu Wettbewerbsnachteilen des Handwerks führen kann. Im Weiteren verweisen wir auf die Ausführungen zu Punkt 4.2.2.

### **5. Stoffströme – konkrete Maßnahmen für weniger Abfall**

#### **5.6 Lebensmittel**

Die Ausführungen in Punkt 5.6 der vorliegenden Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms entsprechen nicht dem aktuellen Stand der zwischen BMEL und Wirtschaft Anfang 2020 abgeschlossenen Grundsatzvereinbarung zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen und bedürfen dringend entsprechender Korrekturen.

So berichtet das Papier z.B. unter der Überschrift, was in Deutschland zur Reduzierung der Lebensmittelabfälle geschieht (siehe S. 97), ausführlich über die Entwicklung eines Indikators mit dem über alle Stufen der Wertschöpfungskette die Lebensmittelabfälle quantifiziert werden sollen. In Bezug auf KMU soll „der Vermeidung neuer bürokratischer Belastung [...] Beachtung geschenkt“

werden. Bereits im Zusammenhang mit den Diskussionen zur Nationalen Strategie zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen hat das Handwerk eventuellen Verpflichtungen zur Erfassung von Daten über Ausmaß und Zusammensetzung der Lebensmittelabfälle eine Absage erteilt.

Das BMEL hat in der o.g. Grundsatzvereinbarung in diesem Zusammenhang zugesichert, die Belange der kleinen und mittleren Unternehmen zu wahren statt nur zu beachten, wie es jetzt in der Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogrammes heißt und dabei explizit festgehalten: „[...] dies gilt insbesondere für die betreffenden Betriebe des Lebensmittelhandwerks [...]“. Ferner verpflichtete sich das BMEL in der Grundsatzvereinbarung, in Bezug auf Datenerhebungen von Lebensmittelabfällen, diese „insbesondere [...] in privaten Haushalten durchführen“ zu wollen. Dieser Hinweis fehlt in der vorliegenden Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms gänzlich.

In besagter Grundsatzvereinbarung zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen verpflichtete sich das BMEL ferner, gesetzliche Regelungen dahingehend zu prüfen ob sie die Entstehung von Lebensmittelabfällen befördern oder zumindest nachteilige Auswirkungen auf die Vermeidung von Lebensmittelabfällen haben.

Insofern greift der Hinweis in der Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms bzgl. möglicher Aktivitäten des Bundes (siehe S. 98) zu kurz. Denn hiernach soll lediglich geprüft werden, ob die Schaffung von Rechtssicherheit bezüglich Haftungs- und Hygieneaspekten bei der Weitergabe von Lebensmitteln erforderlich ist.

Das Handwerk hat dagegen bereits wiederholt darauf hingewiesen, dass bei der Weitergabe von nicht abverkaufter Ware in Kleinmengen an Tafeln oder als Futtermittel zu hohe bürokratische Hürden für Handwerksbetriebe bestehen. Betriebe, die Lebensmittelreste z.B. als Futtermittel abgeben sind verpflichtet, sich gesondert als Futtermittelunternehmen bei den zuständigen Kreis- oder Stadtordnungsbehörden registrieren zu lassen.

Zudem ist der Lebensmitteleinzelhandel bislang nicht in ausreichendem Umfang dazu zu bewegen, gegenüber Betrieben in den Vorkassenzonen der Supermärkte und Discounter auf eine hohe Warenpräsenz bis kurz vor Ladenschluss zu verzichten. Diese Vertragsbedingungen sind für hohe Retouren zuständig und zählen aus dem Blickwinkel des Handwerks zu den unlauteren Vertragsvorgaben. Das Problem sollte nach unserem Dafürhalten im Zuge der nationalen Umsetzung der UTP-Richtlinie gelöst werden.

Vor dem Hintergrund der Vorkassenzonenproblematik ist der Hinweis, dass Bäckereien „kurz vor Ladenschluss die übrig gebliebenen Backwaren vergünstigt anbieten und dies auch bewerben“ können (Nr. 3 in der Rubrik „Was können Wirtschaftsakteure tun“, Seite 100) völlig unsinnig und muss gestrichen werden.

Handwerksbetriebe stehen in engem Kontakt mit ihren Kunden, kennen deren Bedürfnisse und Einkaufsgewohnheiten, wodurch sie nachfrageorientiert produzieren können, sofern vertragliche Verpflichtungen (siehe Problematik Vorkassenzonen) sie nicht zu anderem Handeln zwingen. Nicht abverkaufte Lebensmittel werden in verschiedenster Weise weiter genutzt. So kön-

nen Wurst- und Fleischwaren für den Mittagstisch oder die kalte Küche genutzt werden, überzähliges Brot (sog. Altbrot) wird bei frischen Brotteigen genutzt - d.h., sie werden zu einer Maische aufgeschlämmt und anschließend den neuen Teigen beigefügt - was sogar den Geschmack und die Textur des neuen Produkts verbessert. Genutzt werden auch App-basierte Initiativen wie „too good to go“, oder – sofern möglich und praktikabel (siehe Erläuterung weiter oben) – werden nicht abverkaufte Lebensmittel an Tafeln bzw. als Futtermittel abgegeben.

./.

### 5.7 Elektrogeräte

In Punkt 5.7 werden Maßnahmen zu Abfallvermeidung von Elektro- und Elektronikgeräten vorgestellt. Eine der Maßnahmen sieht vor, dass der Bund prüft, ob Abfallvermeidungsaktivitäten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aus Abfallgebühren finanziert werden können. Eine nicht unerhebliche Anzahl an (kleinen) Handwerksbetrieben ist an die öffentlich-rechtliche Entsorgung angeschlossen. Damit diesen kein Nachteil entsteht, sollten die Gebühren aufgrund der Umlegung der Abfallvermeidungskosten nicht steigen.

Wirtschaftsakteure können zur Abfallvermeidung von Elektro- und Elektronikgeräten laut Entwurf dazu beitragen, dass diese Reparaturanleitungen online zur Verfügung stellen. Wichtig ist hierbei, dass dies nur für Produkte geschieht, bei denen keine sicherheitsrelevanten Argumente gegen eine Reparatur des Verbrauchers entgegenstehen. Andernfalls sollte ein geeigneter Fachbetrieb die Reparatur durchführen. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass ein leichter Zugang zu Ersatzteilen gegeben ist, damit die Reparatur überhaupt durchgeführt werden kann.