



Abteilung Abfall

Partnerschaft statt Kontrolle?

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin Wolf
Sehr geehrter Herr Vizepräsident Holzmann
Sehr geehrte Damen und Herren

Ich bedanke mich ganz herzlich, heute bei Ihnen zu Gast sein zu dürfen. Berlin ist und bleibt viele Reisen wert! Ich sehe viel bekannte Gesichter, Vertreter von Staaten, Vertreter der EU, des Sekretariats der Basler Konvention und der Industrie. Alles Vertreter, die die Entstehung, die Implementation und die Weiterentwicklung der Basler Konvention massgebend mitgeprägt haben.

1. Allgemeines zu Partnerschaften

Mein Vortragsthema lautet Partnerschaft statt Kontrolle. Ich werde mich in diesem Rahmen natürlich auf Partnerschaften innerhalb der Basler Konventionen und deren Chancen, Vor- und Nachteile eingehen. Auch den Zusammenhang zum Aspekt „Kontrolle“ werde ich von meiner Sicht aus versuchen zu erläutern.

Erlauben Sie mir folgende Vorbemerkungen: In der Schweiz spielen heute Partnerschaften im Umweltschutz oft eine grosse Rolle. Ja, wir sind sogar rechtlich durch unser Umweltschutzgesetz dazu verpflichtet. So enthält dieses einen eigenen Abschnitt mit dem Titel „Zusammenarbeit mit der Wirtschaft“. Salopp zusammengefasst sagt dieser Abschnitt, dass der Bund vor dem Erlass von Ausführungsvorschriften freiwillige Massnahmen der Wirtschaft prüft und soweit möglich und notwendig Branchenvereinbarungen ganz oder teilweise ins Ausführungsrecht übernimmt. D.h. in der Schweiz sind wir sogar rechtlich bis zu einem gewissen Mass an partnerschaftliche Lösungen gebunden. Wir besitzen heute national, wie in Deutschland sicherlich auch, einige Erfahrungen in Partnerschaften.

Sie hören es aber schon aus der Formulierung in unserem Umweltschutzgesetz: Partnerschaft ja, ein zugehöriges Mindestregelungswerk, ein gesetzlicher Rahmen und damit auch eine gewisse Kontrolle ist aber in der Regel trotzdem nötig. Also gilt national für uns eher „Partnerschaft mit angepasster Kontrolle“ als „Partnerschaft statt Kontrolle“.

So sind wir heute national oftmals ins Konzept partnerschaftlicher Zusammenarbeit eingebunden, es funktioniert oft, d.h. aber nicht, dass die tägliche Arbeit dadurch geringer oder leichter wird. Alles hat seine Vorteile, aber auch seine Nachteile. Trotzdem arbeiten wir darauf hin das Konzept der Partnerschaften dezidiert in die Basler Konvention einzubringen.

Erlauben Sie mir bitte zuerst nur über Partnerschaften zu sprechen, bevor wir uns dem ganzen Thema nämlich Partnerschaft statt Kontrolle zuwenden.

2. Partnerschafts-Typen innerhalb der Basler Konvention

Die Basler Konvention ist ein internationales Regelwerk, heute hat die Konvention mehr als 160 Parteistaaten. Mit anderen Worten es bestehen schon potentiell 160 Partner, die von einem solchen Konzept überzeugt sein müssen – eine nicht unbedingt leichte Aufgabe.

Im Rahmen der Basler Konvention stehen für mich hauptsächlich vier Typen von Partnerschaften im Vordergrund.

- (1) Partnerschaften zwischen den verschiedenen UNEP-Gremien und den Chemikalienkonventionen (also der Rotterdam- und der Stockholm-Konvention, d.h. PIC- und POP-Konventionen) mit der Basler Konvention.
- (2) Partnerschaften und verbesserte Zusammenarbeit der verschiedenen Trainingszentren der Basler Konvention.
- (3) Partnerschaften zwischen den Parteistaaten selber.
- (4) Partnerschaften mit der Wirtschaft und Industrie.

Ich werde hier nicht über die verbesserte Nutzung von Synergien und der partnerschaftlichen Zusammenarbeit innerhalb der UNEP befassen, sondern mich insbesondere auf die zwei letzteren Typen von Partnerschaften konzentrieren.

3. Partnerschaft zwischen den Parteistaaten

Die Basler Konvention ist ursprünglich und zu einem grossen Teil eine recht technische, oft direkt anwendbare Konvention: Grenzüberschreitende Verbringungen von gefährlichen Abfällen müssen vorgängig notifiziert werden und sind nur mit Zustimmung der betroffenen Behörden möglich. Das administrative Kontrollverfahren ist in der Konvention klar festgehalten. Allein in der Schweiz erhalten wir jährlich ca. 600 Notifikationen zum Export von kontrollpflichtigen Abfällen. Die Entsorgungsindustrie fordert allerdings - und dies ist nur verständlich - eine speditive Abwicklung von Exportgesuchen zwischen den Behörden, dem Exporteur und dem Importeur.

Trotz einer klaren Regelung im Buchstaben kommt es aber fast täglich zu Spezialfällen. Hierzu einige Beispiele:

- verschiedene Interpretation von Abfalleinträgen auf den Abfalllisten.
- der so genannte kleine Transitverkehr, d.h. eine Verbringung von Abfällen die z.B. aus geographischen Gründen, während einer kurzen Strecke übers Ausland führt, die Abfälle werden aber schliesslich im Ursprungsland entsorgt.
- verschiedene Interpretation bei der Klassierung eines Stoffes: handelt es sich um eine Abfall oder um ein Produkt.
- welche Notifikations- und Begleitscheine werden verwendet.
- verschiedene Interpretationen und Anwendungen zu den finanziellen Garantien bei grenzüberschreitenden Verbringungen gefährlicher Abfälle.

Die zuständigen Behörden und damit die Anlaufstellen hier in Europa sind immer gut bekannt. Bei der Einführung der Basler Konvention wurden die erwähnten

Probleme in der täglichen Praxis in einem meist langwierigen schriftlichen, d.h. formellen Verfahren gelöst. Dank der mit vielen Ländern eingerichteten partnerschaftlichen Zusammenarbeit werden heute solche Probleme in der Regel telefonisch oder per E-Mail gelöst werden, nötigenfalls werden wichtige Dinge anschliessend schriftlich bestätigt.

Zwei Punkte bilden hier Schlüsselemente:

- Die partnerschaftliche Zusammenarbeit läuft am besten, falls sich die zuständigen verantwortlichen Vollzugspersonen persönlich kennen. Veranstaltungen wie die heutige sind extrem nützlich, weil so die für einen schlanken Vollzug nötigen persönlichen Kontakte geknüpft und gefestigt werden können.
- Das Kontrollniveau bleibt auf dem geforderten Stand, wird aber geschäftsbezogen und praxisorientiert ausgeführt, ohne die nötige Kontrolle zu vernachlässigen aber auch ohne Paragraphenreiterei zu betreiben.

Partnerschaften ersetzen in diesen Fällen also nicht die Kontrolle, aber dienen einem schlanken Vollzug wie wir dies in der Schweiz nennen. Der Erfolg ist: Die Bearbeitungsfristen werden kürzer, praxisbezogene Lösungen werden erarbeitet und letztlich wird damit Geld gespart, was im Interesse aller Beteiligten ist. Und wenn ich dies sage, schliesse ich hier zwingend auch die Abfall-Entsorgungsindustrie ein, welche im grenzüberschreitenden Verkehr dankbar für eine gute Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen staatlichen Behörden ist.

Hier möchte ich es nicht versäumen, insbesondere den Mitarbeitern des BMU, des UBA und der verschiedenen Regierungspräsidien für die beispielhafte partnerschaftliche Zusammenarbeit zu danken. Die Zusammenarbeit Schweiz Deutschland klappt so ausgezeichnet. Und dies bleibt nicht nur auf das tägliche Business zur grenzüberschreitenden Kontrolle beschränkt, eben so wichtig ist, bei gemeinsamen Interessen, die Abstimmung, Koordinierung und Durchsetzung von Politiken in der internationalen Abfallwirtschaft.

4. Partnerschaft mit der Industrie und Wirtschaft

4.1 Allgemeines

Ich komme nun zu den Partnerschaften mit der Industrie und der Wirtschaft im Rahmen der Basler Konvention. Von Anfang an beteiligte sich die Industrie und Wirtschaft aktiv in den Diskussionen der Basler Konvention. Industrie und Wirtschaft waren an den Meetings - und sie sind dies immer noch - via ihre Verbände vertreten. Wohl haben sich diese Verbände jeweils in die Diskussionen eingebracht und beim Erarbeiten von Materialien zur Basler Konvention - z.B. technische Richtlinien – aktiv eingesetzt. Hauptarbeit der Verbände bei Meetings ist aber in der Regel, insbesondere bei politischen Diskussionen, das Lobbyieren und nicht die Unterstützung möglicher neuer Regelungen. Ich beabsichtige hier keineswegs ein schlechtes Image der Verbände zu vermitteln. So ist insbesondere der Einsatz der Fachverbände bei der Erarbeitung von Richtlinien, dank dem dort abrufbaren technischen Know-how sehr hilfreich und wichtig für die Basler Konvention.

Vielmehr will ich damit andeuten, dass bis anhin das Konzept der direkten partnerschaftlichen Zusammenarbeit der Basler Konvention mit der produzierenden Industrie –also nicht ihrer Verbände – mit dem Ziel des gemeinsamen Angehens und Lösens konkreter Abfallprobleme noch nicht oder kaum genutzt wurde.

4.2 MPPI - Mobile Phone Partnership Initiative

Aus diesem Grund hat die Schweiz an der vorletzten Konferenz der Vertragsparteien eine konkrete Partnerschaftsinitiative zum umweltgerechten Umgang mit Mobiltelefonen lanciert.

Ich möchte hier die Zeit nutzen um Ihnen ein bisschen mehr Hintergrundinformationen zu dieser Initiative zu vermitteln, insbesondere was sind die Ziele der Initiative und welche Erfahrungen haben wir bis jetzt gesammelt. An diesem Beispiel können Sie sich aber auch selber Gedanken zum weiteren Kontext solcher Partnerschaften machen.

4.3 Ziele der Handy- Initiative

Das Ziel der Handy-initiative ist es international den umweltgerechten Umgang mit ausgedienten Handys zu fördern, ähnlich z.B. den Elektronikschrottvorschriften der EU. Es geht hier um Fragen wie Sammelsysteme, den Stand der Technik bei der Verwertung festzulegen, die Klassierung von Abfall-Handys: handelt es sich um gefährliche Abfälle oder nicht, kommen beim grenzüberschreitenden Verkehr von ausgedienten Handys Kontrollvorschriften zur Anwendung und sind Mobiltelefone die grenzüberschreitend zur Aufrüstung, Erneuerung oder Aufpolieren verbracht werden und anschliessend auf dem Gebrauchtwaren-Markt landen schon Abfall oder handelt es sich noch um ein Produkt? In der Regel werden solche Mobiltelefone ja in Entwicklungsländer exportiert. Was ist der Stand der Technik beim Aufrüsten ausgedienter Mobiltelefone. Schlussendlich sollen nächstes Jahr konkret Pilotprojekte in ausgewählten Staaten zur Sammlung und umweltgerechten Verwertung von ausgedienten Mobiltelefonen gestartet werden.

Neu an dieser Initiative ist also, dass wir versuchen diese Fragen in einer Partnerschaft zu beantworten und Lösungsvorschläge anzubieten. Die Arbeiten erfolgen in direkter Zusammenarbeit mit den Herstellern der Mobiltelefone, der Recyclingindustrie und Gebrauchtwarenindustrie, interessierten Staaten und NGOs.

Ein weiterer wichtiger Hintergrund dieser Initiative ist es natürlich auch, innerhalb der Basler Konvention international die Türe für den umweltgerechten Umgang, das Recycling, die Verwertung sowie Entsorgung von allem Elektronikschrott, zu öffnen. Es handelt sich damit auch in dieser Hinsicht um ein Pilotprojekt.

Es ist somit nicht Ziel dieser Partnerschafts-Initiative neue Regelungsvorschriften zu erarbeiten. Dies heisst aber nicht, dass gegebenenfalls die schon bestehenden Regelungen und damit Kontrollen zur Anwendung kommen. Im Idealfall wird die Initiative schlussendlich Vorschläge anbieten können, wie der umweltgerechte Umgang

mit dieser Art Elektronikschrott sichergestellt werden kann, welches die praxisgerechten und angepassten Kontrollvorschriften sein sollen und dies in Absprache und mit dem Einverständnis auch der involvierten Industrie.

4.4 Warum gerade Mobiltelefone

Die Basler Konvention regelt nicht nur den grenzüberschreitenden Verkehr von gefährlichen und anderen Abfällen, sondern beinhaltet auch die umweltgerechte Verwertung und Beseitigung von Abfällen. Allerdings ist hier der Handlungsraum der Konvention viel eingeschränkter, da sie diesbezüglich nicht direkt anwendbare Vorschriften enthält. Der Gedanke dieses Spielfeld der Konvention zu erweitern und zu konkretisieren lag nicht fern. Der Abfallstrom Mobiltelefone kristallisierte sich schon vor einiger Zeit heraus, als verschiedene Delegierte sich Gedanken machten, wie man in Richtung eines konkreten Beispiels zur umweltgerechten Bewirtschaftung von Abfällen einen Vorstoss machen könnte. Der Abfallstrom ausgediente Mobiltelefone bot sich aus verschiedenen Gründen an:

- Etwa 80% des Weltmarktes wird von nur guten Dutzend Herstellern abgedeckt. Also eine übersichtliche Anzahl, die die Kontaktaufnahme stark erleichterte.
- Jedermann benutzt diese moderne Technologie und kann sich etwas darunter vorstellen.
- Elektronikschrott ist einer der am schnellsten wachsenden Abfallströme.
- Hinzu kommt, dass vor ca. 3-4 Jahren, Skandale um Elektronischrottexporte von in den ostasiatischen Raum, vorwiegend nach China und Indien, Schlagzeilen machten. Dies insbesondere weil die Abfälle dort nicht umweltgerecht verwertet werden und die Arbeiten an den Elektronikschrottabfällen meist unter Missachtung der einfachsten Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz erfolgen.

4.5 Initiierung der MPPI (Mobile Phone Partnership Initiative)

Bevor die Initiative lanciert werden konnte, fanden auf Einladung der Schweiz Gespräche gemeinsam mit den Mobiltelefon-Produzenten und dem Sekretariat der Basler Konvention statt. An den Gesprächen wurden die Basler Konvention erläutert und mögliche Zielsetzungen einer solchen Initiative diskutiert. Einerseits ging es darum, überzeugend eine Win-Win-Situation zu konzipieren, nämlich sowohl für die Basler Konvention als auch für die Hersteller. Andererseits nahmen Diskussionen zur Vertrauensbildung zwischen beiden Parteien den Hauptteil der Verhandlungen ein. Der Arbeitsaufwand dieser Vorverhandlungen war sehr gross und zeitintensiv, führte aber schlussendlich zur Unterzeichnung einer Deklaration der zehn wichtigsten Handyhersteller über eine Zusammenarbeit mit der Basler Konvention.

4.6 Arbeiten bis heute

Bis anhin wurden vier Projekte gestartet, für drei Projekte liegen den Parteistaaten Textentwürfe zur weiteren Kommentierung vor.

- Projekt 1: Richtlinien zum Stand der Technik zur Aufrüstung und Erneuerung von Mobiltelefonen.
- Projekt 2: Sammelsysteme und grenzüberschreitende Verbringung ausgedienter Mobiltelefone (Projekt im September 2004 gestartet).
- Projekt 3 : Richtlinien zum Stand der Technik der Verwertung von Mobiltelefonen.
- Projekt 4: Informationen und Bewusstheitsförderung zu Mobiltelefonen
- Projekt 5: Konkrete Pilotprojekte in ausgewählten Regionen oder Ländern (Start 2005).

Zusätzlich wurde der Entwurf eines Dokuments erarbeitet, das obige Projekte zusammenfasst und die Empfehlungen der einzelnen Projekte beinhaltet.

4.7 Erfahrungen

Ich möchte Ihnen die Erfahrungen, die wir bis heute mit dieser ersten internationalen direkten Partnerschaft im Rahmen der Basler Konvention gemacht haben darstellen. Ich denke, dass diese Erfahrungen durchaus auch auf weitere Partnerschaftsprojekte im Rahmen der Basler Konvention anwendbar sind.

- Der Arbeitsaufwand ist immens, ohne die direkte Unterstützung insbesondere auch von Parteistaaten mit Manpower wäre die Initiative nicht durchführbar. -> Rückblickend haben wir diesen Arbeitsaufwand unterschätzt.
- Bedingt u.a. durch das Funktionssystem einer internationalen Konvention, gehen die Arbeiten relativ langsam voran. Die Industrie, wenn einmal entschlossen ein Projekt durchzuführen, möchte schneller reagieren und arbeiten schneller. -> Die Industrie erwartet schnelle Resultate.
- Verständnisschwierigkeiten zwischen allen Betroffenen treten immer wieder auf. Beide Seiten, die Basler Konvention und die Industrie kennen oft die Rahmenbedingungen und die Arbeitsweise der anderen Seite nicht oder zu wenig. -> Vertrauensbildende Massnahmen vor und die Aufrechterhaltung des Vertrauens während der Arbeiten sind von grösster Wichtigkeit.
- Es bestehen aus verschiedensten Gründen, insbesondere seitens vieler Parteistaaten, Vorbehalte, Unsicherheiten und Ängste vor dieser neuen Art von partnerschaftlicher Zusammenarbeit. Beispiele geben: Südamerika und Afrika. -> Offene und fortlaufende Information und Kommunikation während des ganzen Prozesses ist von eminenter Bedeutung. Es ist eine Tatsache, dass verschiedene Staaten unterschiedlich auf das Konzept „direkter“ Partnerschaften reagieren.
- Es bestehen bei verschiedenen Staaten Ängste vor einem Eingriff, dem Verlust oder einer Einschränkung bei staatlichen oder internationalen Regelungen. -> Immer wieder muss betont werden, dass diese Partnerschaften mit der Industrie und der Wirtschaft im Rahmen der Basler Konvention zum Ziel haben ein konkretes Umweltproblem in direkter Zusammenarbeit zu lösen. Es ist

- nicht Ziel bestehende Kontrollmassnahmen aufzuheben, diese aber praxisgerecht und weltweit möglichst einheitlich zu vollziehen.
- Der Einbezug von Entwicklungsländern und Transitionsstaaten in die projektbezogenen Arbeiten ist schwierig, sei dies wegen schlechter oder fehlender Kommunikationsstruktur dieser Länder, möglicherweise auch weil Partnerschaften keine Priorität eingeräumt wird. Im Gegensatz hierzu sind viele OECD-Staaten sehr einsatzfreudig.
-> Der Einbezug der regionalen Trainingszentren der Basler Konvention in die Projekte spielt hier einen wichtigen Faktor insbesondere auch für das „awareness raising“, d.h. die Sensibilisierung der bedienten Regionen.
 - Das sehr starke Engagement der USA als Nicht-Parteistaat der Basler Konvention fällt auf.

5. Schlussfolgerungen zu Partnerschaften

Was sind nun die Schlussfolgerungen, die ich heute basierend auf dem MPPI Pilotprojekt zu direkten Partnerschaften mit der Industrie und der Wirtschaft im Rahmen der Basler Konvention ziehen kann?

Die Partnerschaften beinhalten nach meiner Ansicht ein grosses Potential:

- Zur Lösung konkreter Probleme in der Abfallbewirtschaftung
- Sie können bei allen Betroffenen, insbesondere auch bei Privatpersonen, d.h. dem Konsumenten, zu einem deutlich verstärkten Bewusstsein für die Umweltproblematik führen.
- Sie dienen als wichtige Grundlage zum Konzept und zur internationalen Einführung der erweiterten Produkteverantwortung sowie zum Schliessen von Kreisläufen.
- Sie sind ein wichtiges Mittel zur Kooperation anstelle der Konfrontation mit Industrie und Wirtschaft.

Internationale Partnerschaften sind aber mit einem grossen Arbeitsaufwand verbunden, der nicht unterschätzt werden darf. Es wäre für mich heute verfrüht, Aussagen oder Vergleiche machen zu können, über die Effizienz, die erzielbaren Resultate, die Kosten und den Arbeitsaufwand von diesem Typ partnerschaftlicher Zusammenarbeit gegenüber rein regulatorischen Lösungen

6. Partnerschaft statt Kontrolle

Der Titel des Vortrages „Partnerschaft statt Kontrolle“ verlangt aber fast eine Antwort. Ich habe es während meinen Ausführungen schon mehrfach angedeutet. Meiner Ansicht nach und basierend auch auf nationalen Erfahrungen, ersetzt die Partnerschaft die Kontrolle nicht. Kontrolle allein ersetzt aber auch nicht die Vorteile von Partnerschaften. Gut geführte Partnerschaften führen zu angepassteren und damit praxisgerechteren Kontrollen. Ein Hauptvorteil sehe ich auch darin, dass Probleme mit Ihrer Lösung in Zusammenarbeit behandelt werden und dadurch zu einer besseren Akzeptanz, insbesondere bei der Industrie, führen können. Ob sich

das Konzept der direkten Partnerschaften im Rahmen der Basler Konvention bewähren wird, kann ich heute nicht abschliessend beurteilen, ich glaube aber auch heute noch dran. So ist es ein gutes Zeichen, dass das Sekretariat der Basler Konvention schon erste Vorarbeiten zu einer Partnerschaft mit der Computer-Industrie geleistet hat.