

# KOMMUNALE ABFALLVERMEIDUNG

Handlungsempfehlungen im Hinblick  
auf die Entwicklung kommunaler  
Abfallvermeidungspolitiken



Diese Veröffentlichung basiert auf Forschungsarbeiten im Projekt **Circular Cities NRW**.

Das Projekt wird unter der EFRE-Förderrichtlinie von der EU und dem Land NRW gefördert und als Verbundprojekt der FernUniversität Hagen und des Wuppertal Instituts durchgeführt.



EUROPÄISCHE UNION  
Investition in unsere Zukunft  
Europäischer Fonds  
für regionale Entwicklung



EFRE.NRW  
Investitionen in Wachstum  
und Beschäftigung

# IMPRESSUM

## KOMMUNALE ABFALLVERMEIDUNG

### Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die Entwicklung kommunaler Abfallvermeidungspolitiken

Carina Koop<sup>1</sup>, Dorothee Gangnus<sup>1</sup>, Bettina Bahn-Walkowiak<sup>1</sup>, Alix Weigel<sup>2</sup>, Nicolas Senge<sup>2</sup>, Benjamin Garske<sup>2</sup>, Annette Elisabeth Töller<sup>2</sup>, Sabina Bungurovic<sup>2</sup>, Vanessa Götz<sup>2</sup>, Svenja Marie Schrader<sup>2</sup>, Marina Fecke<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH

<sup>2</sup>FernUniversität in Hagen

Mai 2023

Herausgegeben im Rahmen des Projekts **Circular Cities NRW** von



**FernUniversität in Hagen**

**FernUniversität in Hagen**

Lehrgebiet Politikfeldanalyse und Umweltpolitik

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller

Universitätsstraße 33

58084 Hagen

annette.toeller@fernuni-hagen.de

+49 2331 9874843



**Wuppertal  
Institut**

**Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH**

Abteilung Kreislaufwirtschaft

Forschungsbereich Stoffkreisläufe

Prof. Dr. Henning Wilts

Döppersberg 19

42103 Wuppertal

henning.wilts@wupperinst.org

+49 202 2492290

## VORWORT

Eine umfassende Kreislaufwirtschaft ist für die Landesregierung ein entscheidendes Instrument, damit Nordrhein-Westfalen zur ersten klimaneutralen Industrieregion Europas werden kann. Dabei kommt der kommunalen Ebene eine besondere Bedeutung zu. So werden gemäß Zahlen der OECD ca. 50 % des globalen Abfalls in Städten generiert. Zudem weist das International Resource Panel im Global Resources Outlook darauf hin, dass die Hälfte der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen direkt oder indirekt auf die Förderung und Verarbeitung von Rohstoffen zurückgeht.



Minister Oliver Krischer (Bildrechte: MUNV Mark Hermenau)

Auch die EU-Kommission hat in ihrem neuen Aktionsplan für die Circular Economy die Bedeutung von Städten und Regionen hervorgehoben und die Initiative für zirkuläre Städte und Regionen (Circular Cities and Regions Initiative) ins Leben gerufen. Diese Initiative soll dazu beitragen, dass eine Circular Economy in den Städten und Regionen Europas Wirklichkeit wird. Einen entsprechenden Fokus auf Kommunen halte ich in Zukunft auch für Nordrhein-Westfalen für einen entscheidenden Schritt in Richtung Ressourcenschonung. So sind Kommunen einerseits Orte, an denen natürliche Ressourcen verbraucht und Abfälle generiert werden. Andererseits können Kommunen mit ihren politischen Entscheidungen und Initiativen darauf einwirken, dass Abfälle vermieden und Produkte und Materialien stattdessen in möglichst vielen Zyklen wiedergenutzt werden. Mögliche Ansatzpunkte für Kommunen reichen von Beschaffungsaktivitäten über Hinweise, Informationen und Gebote bzw. Verbote bis hin zu unterschiedlichen Möglichkeiten, das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leben im Sinne verstärkter Zirkularität mitzugestalten. Zugleich stehen Kommunen vor finanziellen, strukturellen und organisatorischen Herausforderungen, wenn sie einen Wandel hin zu einer Circular Economy anstreben.

Ich freue mich, dass für Kommunen mit dem vorliegenden Handlungsleitfaden praxisorientierte Hinweise gegeben werden, wie sie mit den genannten Herausforderungen umgehen können, so dass Ressourcen- und Klimaschutz erheblich gestärkt werden. Der Handlungsleitfaden wurde vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und der FernUniversität in Hagen im Rahmen des Projekts „Circular Cities NRW“ erstellt. Die Projektförderung erfolgte aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Ministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

Lassen Sie uns gemeinsam den Weg in eine Circular Economy gehen! Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre!

Ihr Oliver Krischer

Minister für Umwelt, Naturschutz und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

## EINLEITUNG

### Der Hintergrund – Kreislaufwirtschaft als wichtiger Pfeiler für Klimaneutralität

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz im Jahr 2021 und die angestrebte Klimaneutralität Deutschlands bis zum Jahr 2045 erfordern deutliche Reduzierungen des Ausstoßes von Treibhausgasemissionen. Potenziale hierfür bietet auch die Abfallbeseitigung, die insbesondere durch die Abfallverbrennung einen jährlichen Ausstoß von ca. 20 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten verursacht. Die Emissionen aus der Abfallverbrennung zu senken, erfordert jedoch nicht nur das konsequente Schließen von Kreisläufen, sondern vor allem die Vermeidung von Abfällen.

### Oberste Priorität: Abfallvermeidung

Abfallvermeidung steht an der Spitze der Abfallhierarchie, die sowohl im europäischen als auch im Bundes- und Landesrecht verankert ist, und besitzt damit grundsätzlich oberste Priorität. Dem entgegen steht die konkrete Umsetzung, in der oft noch zu wenig Schritte zur konsequenten Abfallvermeidung ergriffen werden. In jüngerer Zeit erfährt das Thema steigende Aufmerksamkeit in Wissenschaft und Praxis, einschließlich neuer politischer Impulse – beispielsweise durch die Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Jahr 2020. Dies betrifft auch die kommunale Ebene, der nicht nur allgemein eine zentrale Rolle für das Erreichen von Nachhaltigkeitszielen zukommt, sondern auch im Hinblick auf die Transformation zur Kreislaufwirtschaft.

### Das Projekt – Vorgehen

Vor diesem Hintergrund haben das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH und die FernUniversität in Hagen im Rahmen des EFRE-geförderten Projekts „Circular Cities NRW“ den aktuellen Stand der Abfallvermeidungspolitiken in NRW untersucht. Neben einer umfassenden Datenerhebung von 22 kreisfreien Städten in NRW und sechs internationalen Referenzstädten (zum Vergleich des Umsetzungsstandes in der Abfallvermeidung) wurden insgesamt 25 qualitative Expert\*inneninterviews mit kommunalen Vertreter\*innen zu den Erfolgs- und Effizienzbedingungen von Abfallvermeidungspolitiken geführt. Hier wurden auch die Praxisbeispiele aufgenommen, die den Handlungsempfehlungen beigelegt sind, und mit Beispielen aus den Referenzstädten ergänzt.

### Der Leitfaden – Wie können Kommunen Abfallvermeidung fördern?

Der Handlungsleitfaden zur „Kommunalen Abfallvermeidung“ umfasst 19 konkrete Handlungsempfehlungen aus den drei Bereichen A „Allgemeine Stärkung der Abfallvermeidung“, B „Abfallvermeidung in der öffentlichen Verwaltung“ und C „Maßnahmen gegenüber Dritten und in Bezug auf konkrete Abfallfraktionen“. Es werden Praxisbeispiele, Hintergrundinformationen sowie Links zu weiterführenden Informationen bereitgestellt, um dazustellen, wo Kommunen ansetzen können, um das Kreislaufwirtschaftsgesetz effektiv(er) umzusetzen. Dieser Leitfaden basiert auf Ergebnissen des Projekts „Circular Cities NRW“, in dem die FernUniversität in Hagen und das Wuppertal Institut die Abfallvermeidungspolitiken in den 22 kreisfreien Städten in NRW untersucht haben.

## ÜBERSICHT DER HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

### A

#### Allgemeine Stärkung der Abfallvermeidung

- A1 Systematische Erfassung bestehender Maßnahmen
- A2 Erstellung und Ausgestaltung eines Abfallvermeidungskonzepts
- A3 Festlegung quantitativer Reduktionsziele
- A4 Erstellung eines Monitoringkonzepts
- A5 Berücksichtigung negativer Anreize für Abfallvermeidung durch Müllverbrennung
- A6 Finanzierung nicht nur über die Gebühren & Formulierung von Kriterien für die Mittelverwendung
- A7 Anknüpfung von Abfallvermeidungsmaßnahmen an Nachhaltigkeits- und Klimapolitik

### B

#### Abfallvermeidung in der öffentlichen Verwaltung

- B1 Schärfung der Vorbildrolle der Kommunen
- B2 Ausrichtung öffentlicher Beschaffung und Bauprojekte auf Abfallvermeidung
- B3 Stärkung von Abfallvermeidung als Querschnittsthema
- B4 Verwaltungsweite Umsetzung von Abfallvermeidungsmaßnahmen
- B5 Stärkung der Einwerbung von Drittmitteln
- B6 Ausbau interkommunaler Kooperationen

### C

#### Maßnahmen gegenüber Dritten und in Bezug auf konkrete Abfallfraktionen

- C1 Nutzung des gesamten Spektrums staatlicher Politikinstrumente
- C2 Verankerung von Mehrweggeboten bzw. Einwegverboten in der Abfallsatzung
- C3 Ausbau von verursachergerechten Abfallgebührensyste-men
- C4 Fokussiertes Handeln gegen Lebensmittelverschwendung
- C5 Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen
- C6 Ausrichtung der Abfallpädagogik und Informationsmaßnahmen auf Abfallvermeidung



A

Allgemeine Stärkung der  
Abfallvermeidung

B

Abfallvermeidung in der öffentlichen  
Verwaltung

C

Maßnahmen gegenüber Dritten und in  
Bezug auf konkrete Abfallfraktionen

## A1

## SYSTEMATISCHE ERFASSUNG BESTEHENDER MAßNAHMEN

### Handlungsempfehlung

Kommunen sollten systematisch den Status quo bestehender kommunaler Abfallvermeidungsmaßnahmen als Grundlage für deren Weiterentwicklung erfassen.

### Hintergrund

Eine vollständige Übersicht über bereits umgesetzte Abfallvermeidungsmaßnahmen erlaubt es, gezielt Stärken und Schwächen der jeweiligen lokalen Abfallvermeidungspolitik herauszuarbeiten. Sie ist damit Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung kommunaler Abfallvermeidungspolitik und kann auch aufzeigen, welche Maßnahmen bei vergleichsweise geringem Aufwand das Ambitionsniveau erhöhen (»low hanging fruits«) können. Dabei ist es sinnvoll, auch Abfallvermeidungsmaßnahmen der Zivilgesellschaft zu erfassen. Auch wenn der Aufwand höher ist, auch zivilgesellschaftliche Maßnahmen zu erfassen, machen diese dennoch einen wichtigen Anteil der Vermeidungsaktivitäten aus und sollten nicht außer Acht gelassen werden. Eine solch systematische Erfassung bietet einen umfassenden Überblick über die stadtweiten Aktivitäten und offenbart gleichzeitig die beteiligten Akteure. Für die Erfassung der kommunalen Abfallvermeidungsmaßnahmen ist das im Projekt entwickelte Analyseraster (Weigel et al. 2023) geeignet.

### Praxisbeispiele



**Kiel:** Im Rahmen der Erstellung des Kieler Zero-Waste-Konzepts wurden in einer Status-Quo-Analyse die bereits existierenden Abfallvermeidungsmaßnahmen sowohl der Stadtverwaltung und der kommunalen Entsorgungsbetriebe als auch die Aktivitäten von Vereinen, Initiativen, Unternehmen, Universitäten und Schulen erfasst. Die Übersicht der bereits umgesetzten Maßnahmen wurde um die geplanten Maßnahmen ergänzt. Die Liste soll als lebendige Liste laufend fortgeführt werden und so jeweils aktuell den Status quo anzeigen.

### Weitere Informationen

Status-Quo-Analyse im Zero-Waste-Konzept Kiel, S. 38, 216

Weigel et al. (2023)



## A2

## ERSTELLUNG UND AUSGESTALTUNG EINES ABFALLVERMEIDUNGSKONZEPTS

## Handlungsempfehlung

Kommunen sollten ein eigenständiges Abfallvermeidungskonzept (AVK) erstellen. Dies sollte inhaltlich durch eine Einrichtung erarbeitet werden, die nicht zugleich ein Interesse an Abfall als Wirtschaftsgut hat (z. B. das Umweltamt).

## Hintergrund

In vielen Kommunen wird Abfallvermeidung derzeit nur inkonsistent, vereinzelt und lückenhaft umgesetzt. Ein Abfallvermeidungskonzept (AVK) ist daher notwendig, um Abfallvermeidung systematisch in der Kommune zu fördern und Maßnahmen strategisch zu bündeln, zu koordinieren und an langfristigen Zielen auszurichten. Ein AVK sollte dabei konkrete und ambitionierte Ziele (s. A3), konsistente Maßnahmenpakete und ein geeignetes Monitoringkonzept zur Erfolgskontrolle (s. A4) beinhalten. Im Konzept sollten außerdem personelle und finanzielle Bedarfe offengelegt werden. Zivilgesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure sollten an der Entwicklung des Abfallvermeidungskonzepts mitwirken, da sie wichtige Impulse setzen und die Maßnahmen als Multiplikator\*innen in der Umsetzung weitertragen können. Für die Erstellung des Konzepts und die spätere Umsetzung der Maßnahmen ist es empfehlenswert, spezielle Stellen für die Abfallvermeidung zu schaffen.

 Weitere Informationen

[Zero-Waste-Konzept Kiel](#)

[Amsterdam Circular Strategy](#)

[Circular Copenhagen Platform](#)

## Praxisbeispiele

**Aufbau eines Abfallvermeidungskonzepts**

**Kiel:** Das Kieler Zero-Waste-Konzept enthält eine Status-Quo-Analyse, quantitative Ziele zur Abfallreduktion, einen Maßnahmenkatalog und ein Monitoringkonzept. Die zivilgesellschaftlichen Akteure spielten bei der Konzeptentwicklung von Beginn an eine wichtige Rolle. Mit dem Konzept hat sich Kiel als Zero Waste City zertifiziert.

**Zuständigkeiten bei der Erstellung des Abfallvermeidungskonzepts**

**Kiel:** Das Thema Abfallvermeidung wird vom Zero-Waste-Projektteam (4 Personen) bearbeitet, welches im Umweltschutzamt angesiedelt ist. Zusätzlich zum Kernteam gibt es eine fachübergreifende Arbeitsgruppe mit Vertreter\*innen aus der Abteilung Klimaschutz und dem Abfallwirtschaftsbetrieb (11 Personen), die sich regelmäßig treffen und abstimmen.

**Wuppertal:** Das Abfallwirtschaftskonzept (AWK) der Stadt Wuppertal wird hauptverantwortlich durch die Stelle für Koordinierung der Abfallwirtschaft im Ressort für Umweltschutz erstellt. Damit liegt die Verantwortung bei einem Amt der Kernverwaltung, das hoheitlich tätig ist und kein Interesse an Abfall als Wirtschaftsgut besitzt.

## A3

## FESTLEGUNG QUANTITATIVER REDUKTIONSZIELE

### Handlungsempfehlung

Kommunen sollten sich ambitionierte quantitative Reduktionsziele für verschiedene Abfallströme setzen, die von Politik und Verwaltung bestätigt und getragen werden. Diese Ziele sollten für die gesamte Verwaltung, nicht nur den Abfallwirtschaftsbetrieb, bindend sein.

### Hintergrund

Ein wirksames Abfallvermeidungskonzept benötigt konkrete Ziele, um die Reduzierung von Abfällen strategisch in der Abfallwirtschaft zu verankern. Reduktionsziele sollten dabei spezifisch, messbar, akzeptiert, realistisch und terminiert sein („SMART“). Eine Orientierung kann der Circular Economy Action Plan bieten, der u. a. die Halbierung des Restabfallaufkommens bis 2030 anvisiert (siehe weitere Informationen). Geltendes Recht und politische Aktionspläne geben einen Rahmen vor; die Ausgestaltung und das Ambitionsniveau sollten jedoch stets für jede Stadt individuell, in Abstimmung mit der lokalen Politik und günstigenfalls in Verknüpfung mit externen stadtweiten Zielen (z. B. SDGs, Green City Accord oder Zero Waste City Zertifizierung) erfolgen. Um die Umsetzung von Maßnahmen bzw. die Erreichung der gesetzten Ziele auch überprüfen und ggf. korrigieren zu können, benötigt es darüber hinaus geeignete Überprüfungs- und Korrekturmechanismen (s. A4).

### Praxisbeispiele

**Kiel:** Reduktion der Haus- und Geschäftsabfälle bis zum Jahr 2035 um 50% (auf durchschnittlich 85 kg/Einwohner (EW)\*a; langfristige Reduktion auf weniger als 50 kg/EW\*a.

**Kopenhagen:** Verdreifachung der Wiederverwendungsrate (reuse rate) zwischen 2018 und 2024.

### Weitere Informationen

[EU Circular Economy Action Plan](#)

[Green City Accord – Monitoring Framework](#)

Zero Waste Europe: [Anforderungen für die Zertifizierung zur Zero Waste City](#)

Ziele von [Circular Copenhagen](#)

## A4

## ERSTELLUNG EINES MONITORINGKONZEPTS

## Handlungsempfehlung

Kommunen sollten Bewertungskriterien für die Messung des Erfolgs von Abfallvermeidungsmaßnahmen und ein gesamtstädtisches Überprüfungstool inklusive Korrekturmechanismen entwickeln.

## Hintergrund

Um Abfallvermeidung wirksam umzusetzen, ist die Entwicklung von Bewertungskriterien zur Messung des Erfolgs der Einzelmaßnahmen sowie von Mechanismen zur Überprüfung der Maßnahmenumsetzung und der Einhaltung von Verboten notwendig. Bei der Erarbeitung von Bewertungskriterien sind Aspekte wie Transparenz, die Beteiligung relevanter Stakeholder und eine effektive Kommunikation besonders wichtig. Idealerweise wird bei der Entwicklung der Abfallvermeidungsziele (s. A3) das Monitoringkonzept direkt mit erarbeitet. Das Konzept stellt die Grundlage zur Identifizierung und Messung der Erfolge dar, zeigt aber auch Abweichungen und Probleme auf. Ein erster Schritt könnte die Betrachtung von spezifischen Teilzielen sein, wie die Reduzierung des Abfallaufkommens auf öffentlichen Veranstaltungen durch die Einführung eines konsequenten Mehrweggebots.

## Praxisbeispiele



**Amsterdam:** Im Rahmen der Circular Amsterdam Strategy wurde ein Monitoringkonzept entwickelt, welches Indikatoren in fünf Sektoren erfasst:

1. Input-Indikatoren (Messung eingehender Materialien)
2. Durchflussindikatoren (Art und Weise, wie Materialien verwendet werden)
3. Indikatoren zur Abfallsammlung (z. B. Abfalltrennung und Sammlung von Sperrmüll)
4. Indikatoren für die Abfallbehandlungsprozesse der regionalen Industrie
5. Indikatoren zum Wohlergehen der Gesellschaft (z. B. Wohnverhältnisse, Einkommensunterschiede, Gesundheit)



## Weitere Informationen

[Monitoring-Konzept der Circular Strategy von Amsterdam](#)

[Fortschrittsbericht der Circular Strategie von Amsterdam](#)

[Monitoring zum Umsetzungsstand des Kieler Zero Waste-Konzepts als jährlicher Bericht](#)

A5

## BERÜCKSICHTIGUNG NEGATIVER ANREIZE FÜR ABFALLVERMEIDUNG DURCH MÜLLVERBRENNUNG

### Handlungsempfehlung

Kommunen sollten die zu beliefernden Kapazitäten bei Müllverbrennungsanlagen (MVA) so niedrig und vertragliche Bindungen so flexibel wie möglich halten. Etwaige Investitionen in Müllverbrennungsanlagen sollten nur im Einklang mit den europäischen und nationalen Zielen zur Abfallvermeidung getätigt werden.

### Hintergrund

Die Frage, welche MVA-Kapazitäten in Zukunft benötigt werden, ist unter Expert\*innen hoch umstritten. Die kapitalintensiven MVAs sind oft mit „sunk costs“ verbunden und schaffen erhebliche Pfadabhängigkeiten, denn sie sind auf einen konstanten Abfalldurchsatz angewiesen. Die Analyse der 22 kreisfreien Städte zeigt, dass hohe zu beliefernde MVA-Kapazitäten einen negativen Anreiz auf Abfallvermeidung ausüben. Bei Entscheidungen über Sanierungen von und Investitionen in Müllverbrennungsanlagen ist dies zu bedenken. Zu beliefernde Kapazitäten sollten daher so niedrig wie möglich und vertragliche Bindungen möglichst flexibel gehalten werden. Mindestliefermengen oder bring-or-pay Verträge sollten kategorisch ausgeschlossen werden. Zudem könnte eine landesweite Planung von MVA-Kapazitäten für eine bessere Bedarfsplanung sorgen. Dies könnte eine Auslastung der bestehenden Anlagen sichern, ohne dass Fehlanreize die Vermeidung von Abfällen verhindern.

### Praxisbeispiele



**Bonn:** Bei der Bonnorange gibt es Bestrebungen, die Abfallvermeidung zu intensivieren. Im Hinblick auf die anstehende Sanierung der MVA wurde das Projekt „bonNova“ ins Leben gerufen, mit dem Wege gefunden werden sollen, wie die Müllverbrennungsanlage in Zukunft mit sinkenden Abfallmengen auskommen kann und welche Umbauten oder Umstrukturierungen dafür nötig sind. Diese Überlegungen zur langfristigen Unternehmensausrichtung haben in der Betreiber GmbH der MVA zu der Erkenntnis geführt, dass die Verbrennung langfristig mengenmäßig reduziert werden muss. Damit gibt es in Bonn von Seiten der Betreiber GmbH der MVA Bestrebungen das Abfallaufkommen zu senken.



Weitere Informationen

Abfallvermeidung in der Stadt Bonn: [bonNova](#)

## A6

## FINANZIERUNG NICHT NUR ÜBER DIE GEBÜHREN & FORMULIERUNG VON KRITERIEN FÜR DIE MITTELVERWENDUNG

### Handlungsempfehlung

Kommunen sollten Vermeidungsmaßnahmen nicht ausschließlich über die Abfallgebühren finanzieren, sondern auch im Haushaltsplan oder im Wirtschaftsplan abbilden.

### Hintergrund

Die Finanzierung von Abfallvermeidungsmaßnahmen erfolgt bislang fast ausschließlich über Abfallgebühren. Allerdings sind nicht alle sinnvollen Maßnahmen gebührenrechtlich ansatzfähig. Soweit die Gebührenfinanzierung unzulässig ist, müssen Abfallvermeidungsmaßnahmen separat im Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan abgebildet werden. Im Ergebnis konkurriert das Thema Abfallvermeidung um knappe öffentliche Mittel mit anderen Themen. Für eine konsequente Abfallvermeidung sollten daher über den Gebührenhaushalt hinaus Mittel bereitgestellt werden. Dabei bietet es sich an, Abfallvermeidung mit Nachhaltigkeits- und/oder Klimaschutzmaßnahmen (s. A8) zu verknüpfen und Finanzierungsmöglichkeiten im Zuge von Projekten der interkommunalen Kooperationen auszuloten. Es sollten konkrete Kriterien bzgl. der Mittelverwendung und -verteilung entwickelt werden.

### Praxisbeispiele



**Kiel:** In der Stadt gibt es ein konkretes Budget für die Abfallvermeidung: Im Zuge des Zero-Waste-Projekts hat Kiel in den ersten zwei Jahren ein Budget in Höhe von jeweils 250.000 Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt und strebt eine Verstetigung an.

Die Priorisierung von zunächst sechs umzusetzenden Maßnahmen wurde von der Kieler Ratsversammlung beschlossen. In Zukunft soll die Priorisierung von weiteren Maßnahmen mit dem lokalen Zero Waste Advisory Board abgestimmt werden.



### Weitere Informationen

Winkler (2013): Rechtliche Grenzen gebührenpolitischer Steuerung: Das Beispiel der Abfallgebühren, S. 159

A7

## ANKNÜPFUNG VON ABFALLVERMEIDUNGSMAßNAHMEN AN NACHHALTIGKEITS- UND KLIMAPOLITIK

### Handlungsempfehlung

Um Synergien zu nutzen und Abfallvermeidung finanziell und politisch stärker zu fördern, ist eine Verknüpfung von Abfallvermeidung mit inhaltlich verwandten Themenbereichen wie Nachhaltigkeit und Klimaschutz sinnvoll.

### Hintergrund

Eine reine Finanzierung von Abfallvermeidung über die Abfallgebühren ist in vielen Kommunen nicht ausreichend. Die Verknüpfung mit kommunalen Nachhaltigkeits- und Klimaschutzzielen verspricht nicht nur inhaltliche Synergiepotenziale, sondern auch die Erschließung weiterer finanzieller und personeller Ressourcen zur Förderung der Abfallvermeidung. Nachhaltigkeit und Klimaschutz werden in vielen Kommunen bereits verfolgt, z. B. in Nachhaltigkeitsstrategien oder Klimaschutzkonzepten, mit festen Budgets, Personalstellen sowie Förderprogrammen. Hier kann die Abfallvermeidung gut anknüpfen, denn die Abfallvermeidung bietet vielfältige Potenziale für kommunale Nachhaltigkeit und Klimaschutz. Auch bei der Abfallvermeidung geht es darum, Lebenszyklen zu verlängern, die (natürlichen) Ressourcen zu schonen, Treibhausgase zu reduzieren, Luft, Wasser und Boden weniger stark zu belasten – kurz: aktiv zum Umwelt- und Klimaschutz beizutragen.

### Praxisbeispiele



**Kiel:** Förderung der Zero-Waste-Konzepterstellung durch die „Nationale Klimaschutzinitiative“ des Bundesumweltministeriums.

**Amsterdam:** Nutzung von EU-Fördermitteln, u. a. LIFE, zur Erstellung und Umsetzung der Circular Amsterdam Strategie.

### Weitere Informationen

#### Nationale Klimaschutzinitiative

Das EU-Förderprogramm für Umweltprogramme LIFE

A

Allgemeine Stärkung der  
Abfallvermeidung

B

Abfallvermeidung in der öffentlichen  
Verwaltung

C

Maßnahmen gegenüber Dritten und in  
Bezug auf konkrete Abfallfraktionen

## B1

## SCHÄRFUNG DER VORBILDROLLE DER KOMMUNEN

### Handlungsempfehlung

Die öffentliche Verwaltung sollte Abfallvermeidung intern umsetzen und ihre Vorbildrolle insbesondere in der öffentlichen Beschaffung sowie bei öffentlichen Bauprojekten nutzen, um das Thema glaubwürdig und konsequent zu verfolgen und weitere Akteure zum Handeln zu motivieren.

### Hintergrund

Anders als oftmals angenommen sind Kommunen nicht lediglich zur Entsorgung bereits angefallener Siedlungsabfälle verpflichtet und damit „falsche Ansprechpartner\*innen“ für das Thema Abfallvermeidung. Vielmehr hat die öffentliche Hand auch eine wichtige Vorbildfunktion, denn sie fragt durch die öffentliche Beschaffung Produkte und Dienstleistungen nach, die potenziell mit der Entstehung von Abfällen verbunden sind. Dabei erreicht das Beschaffungsvolumen ein Niveau mit beträchtlicher Marktmacht. Die Schärfung des Bewusstseins in den Kommunen über die eigene Rolle bildet daher das Fundament einer konsequenten Umsetzung von Abfallvermeidung. Konkret bedeutet das eine Stärkung des Bewusstseins der Mitarbeiter\*innen der Stadtverwaltung und der öffentlichen Einrichtungen, z. B. durch verwaltungsweite Handlungsempfehlungen oder Leitlinien für die tägliche Arbeit und die Kommunikation von Maßnahmen in der Öffentlichkeitsarbeit.

### Praxisbeispiele



#### „Bergisch Circular“ in Wuppertal, Solingen und Remscheid:

Mit dem Projekt „Bergisch Circular“ wollen die drei Städte als Vorbild vorangehen und die Abfallvermeidung stärken. Das Projekt fokussiert dabei u. a. Abfallvermeidung in den Bereichen zirkuläres Bauen und öffentliche Beschaffung. Ziel des Projekts ist es, die Kreislaufwirtschaft durch die Zusammenarbeit von Akteur\*innen aus den Bereichen Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft, Politik und Verwaltung über fachliche und administrative Grenzen hinweg voranzubringen und neue Kooperationsformen aufzubauen.

**Essen:** 2020 wurde der Beschluss gefasst, für öffentliche Bauprojekte den „Silber“-Standard nach dem „Leitfaden für nachhaltiges Bauen“ einzuhalten.

### Weitere Informationen

#### [Bergisch Circular](#)

[Leitfaden nachhaltiges Bauen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat \(2019\)](#)



## B2

## AUSRICHTUNG VON ÖFFENTLICHER BESCHAFFUNG UND BAUPROJEKTEN AUF ABFALLVERMEIDUNG

### Handlungsempfehlung

Kommunen sollten die Anwendung von Leitfäden zur nachhaltigen Beschaffung und zum nachhaltigen Bauen durch Dienstvereinbarungen verbindlich gestalten und die Mitarbeiter\*innen in deren Anwendung und Umsetzung schulen.

### Hintergrund

Den Bereichen öffentliche Beschaffung und öffentliches Bauen kommt eine herausragende Bedeutung zu. Kommunen sind nach § 2 LKrWG NRW dazu verpflichtet, bei der öffentlichen Beschaffung und Bauvorhaben auf eine rohstoffschonende, energie- und wassersparsame sowie schadstoff- und abfallarme Herstellung, Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Wiederverwertbarkeit zu achten. Dennoch werden in diesen Bereichen bislang vergleichsweise wenige Maßnahmen umgesetzt. Im Bausektor und anderen Bereichen der öffentlichen Beschaffung sollten Kommunen daher ihre Pflichten bezüglich der Abfallvermeidung stärker thematisieren und wahrnehmen, indem sie bestehende Ansätze systematisch umsetzen. Die bereits vorhandenen Leitfäden zur nachhaltigen Beschaffung und zum nachhaltigen Bauen sollten konsequent auch das Thema Abfallvermeidung aufgreifen. Außerdem sollte die tatsächliche Anwendung dieser Leitfäden durch Dienstvereinbarungen sowie Mitarbeiter\*innenschulungen sichergestellt werden.

### Praxisbeispiele



**Cradle-2-Cradle in der öffentlichen Beschaffung:** Die Stadt Ludwigsburg hat sich in ihrem nachhaltigen Stadtentwicklungskonzept dazu verpflichtet, C2C-Kriterien in der öffentlichen Beschaffung zu integrieren und damit die Nachfrage nach gesunden, klimafreundlichen, kreislauffähigen und sozialverträglichen Bau-, Liefer- und Dienstleistungen zu steigern.

**Schulungen für Mitarbeiter\*innen:** Der Abfallwirtschaftsbetrieb in Münster organisierte gemeinsam mit einer Vergaberechterspezialistin eine Schulung, um Mitarbeiter\*innen darin zu unterstützen, umweltrelevante Faktoren in Ausschreibungsrecht zu übersetzen.

## B3

## STÄRKUNG VON ABFALLVERMEIDUNG ALS QUERSCHNITTSTHEMA

### Handlungsempfehlung

Da die Abfallvermeidung von Entscheidungen in vielen Politikfeldern und Ressorts beeinflusst wird, muss eine kommunale Abfallvermeidung ganzheitlich und als Querschnittsthema betrachtet werden, welche durch eine intensive Zusammenarbeit von Ressorts, Ämtern und Fachbereichen getragen wird.

### Hintergrund

Wie viele andere Bereiche der Umweltpolitik betrifft die Abfallvermeidung eine Vielzahl von kommunalen Aufgaben bzw. wird von Entscheidungen in anderen Bereichen beeinflusst, wie z. B. die Entwicklung von Strategien zur Nachhaltigkeit, das Vergabewesen, die Bereitstellung von städtischen Flächen und/oder Räumlichkeiten (für bspw. Veranstaltungen oder Wochenmärkte) und die Ausgestaltung der Verpflegung in öffentlichen Einrichtungen wie Schulen, Universitäten und Kindertagesstätten. Vor diesem Hintergrund kann die Verantwortung für Abfallvermeidung nicht nur bei den Entsorgungsbetrieben und der unteren Abfallbehörde liegen. Ein intensiver verwaltungsweiter Austausch und eine fachübergreifende Zusammenarbeit, z. B. in Form einer ämterübergreifenden Fachgruppe oder Stabsstelle, ist daher empfehlenswert.

### Praxisbeispiele



**„Bergisch Circular“ in Wuppertal, Solingen und Remscheid:** In dem Projekt arbeiten verschiedene Akteur\*innen aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung über fachliche und administrative Grenzen hinweg an den Themen Kreislaufwirtschaft und Abfallvermeidung und bauen dadurch neue Kooperationsformen auf. Bergisch Circular ist damit ein gelungenes Beispiel für die Behandlung von Abfallvermeidung als Querschnittsthema.



Weitere Informationen

[Bergisch Circular](#)

## B4

## VERWALTUNGSWEITE UMSETZUNG VON ABFALLVERMEIDUNGSMAßNAHMEN

### Handlungsempfehlung

Auf bereits geleisteten (partiellen) Anstrengungen in der Abfallvermeidung sollte aufgebaut werden, sodass bestehende, aber auch geplante Maßnahmen verwaltungsweit umgesetzt werden.

### Hintergrund

In vielen Städten werden Abfallvermeidungsmaßnahmen innerhalb der öffentlichen Verwaltung bereits umgesetzt. Dies geschieht jedoch meist nur vereinzelt, sodass die bestehenden Spielräume im Einflussbereich der Kommune unausgeschöpft bleiben. Versteht man die Kommune als »Konzern Stadt« einschließlich aller öffentlichen Einrichtungen und kommunalen Unternehmen, können auch in den Regie-/Eigenbetrieben, Schulen usw. sinnvolle Maßnahmen umgesetzt werden. Dabei kann gerade in der Ausweitung vorhandener Vermeidungsmaßnahmen auf bereits geleistete Vorarbeiten zurückgegriffen und zumindest bei systematischer Umsetzung das gesamte Ambitionsniveau erhöht werden. Hierzu ist es zunächst sinnvoll, den Status quo in den unterschiedlichen Ämtern bzw. Ressorts und Einrichtungen zu ermitteln (s. A1).

### Praxisbeispiele



**Leitfaden zur Erstellung kommunaler Abfallvermeidungskonzepte:** Der Leitfaden vom bayrischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz gibt praktische Hinweise, wie die Abfallvermeidung verwaltungsweit umgesetzt werden kann. Die beschriebenen Maßnahmen umfassen u.a. verwaltungsweite Maßnahmen, wie Abfallvermeidung als Kriterium in der Beschaffung und Mehrweggeboten, Maßnahmen im Baubereich, wie Beratungsgespräche vor Gebäudeabbruch, Sensibilisierungen von Architekt\*innen und Kooperationen mit dem Fachbereich Liegenschaften.



### Weitere Informationen

[Leitfaden zur Erstellung kommunaler Abfallvermeidungskonzepte des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz \(2016\)](#)

## B5

## STÄRKUNG DER EINWERBUNG VON DRITTMITTELN

## Handlungsempfehlung

Es wird empfohlen, ein aktives Förderantragsmanagement zu etablieren, bei dem Kommunen sowohl im Austausch mit anderen Kommunen als auch mit nicht-kommunalen Akteur\*innen gemeinsame passende Fördermittel einwerben.

## Hintergrund

Durch Fördermittel können (zumindest temporäre) Stellen geschaffen werden, die konkret auf Kreislaufwirtschaft oder Abfallvermeidung ausgerichtet sind. Dies ist aufgrund von schwachen Haushaltslagen in einigen Städten sonst kaum möglich. Drittmittelfinanzierte Projekte können interkommunale Kooperationen, die Zusammenarbeit der einzelnen Verwaltungsfachbereiche oder die mit lokalen Unternehmen und weiteren Akteur\*innen stärken und so Synergieeffekte erzeugen. Da es in Kommunen oftmals an personellen Kapazitäten und an Know-how zur Einwerbung von Drittmitteln mangelt, kann die Kooperation mit privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen sowie Forschungsinstituten oder Hochschulen sehr ergiebig sein, um passende Ausschreibungen ausfindig zu machen und auch einzuwerben.

## Praxisbeispiele



**„Bergisch Circular“ in Wuppertal, Solingen und Remscheid:** Das 2021 gestartete Projekt wird durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert (Interkommunales NRW) und hat ein Fördervolumen von rund 2,2 Millionen Euro. Im Rahmen des Projekts wollen die drei bergischen Städte Wuppertal, Solingen und Remscheid als Vorbild vorangehen und damit die Vermeidung von Abfällen stärken. Damit dies gelingt, werden in jeder der Städte für einen Zeitraum von 36 Monaten je 1 ½ Stellen geschaffen, die konkret auf Kreislaufwirtschaft ausgerichtet sind und über die eingeworbenen Fördergelder finanziert werden. Die Initiative für das Projekt ging dabei von der Neuen Effizienz gGmbH und damit von einem privatwirtschaftlichen Akteur aus.

 Weitere Informationen

[Bergisch Circular](#)  
[Interkommunales NRW](#)

## B6

## AUSBAU INTERKOMMUNALER KOOPERATIONEN

### Handlungsempfehlung

Zwischen Kommunen sollte ein auf Abfallvermeidung ausgerichteter Austausch geschaffen werden, um gegenseitig von Erfahrungen zu profitieren und wechselseitig Hilfe bei der Umsetzung einzelner Maßnahmen zu erhalten bzw. zu leisten.

### Hintergrund

Der Austausch zwischen Kommunen und die Übernahme guter und andernorts schon etablierter Abfallvermeidungspolitiken erzeugt wertvolle Synergien. Es erleichtert die Umsetzung der Abfallvermeidungsmaßnahmen und spart zudem Transaktionskosten durch geteiltes Erfahrungswissen und die Vermeidung von Doppelarbeit. Eine Möglichkeit, die interkommunale Kooperation zu stärken ist es, das Thema Abfallvermeidung in bestehenden Städtepartnerschaften und Wirtschaftsregionen als neues Thema zu integrieren.

### Praxisbeispiele



#### Weitere Informationen

[Bergisch Circular](#)

[Städtepartnerschaft Kiel und San Francisco](#)

[Circular Cities Declaration \(2020\)](#)

[Zero Waste Europe](#)

[Arbeitskreis Abfallvermeidung \(AK-AV\) des Vereins zur Förderung der Abfallwirtschaft Region Rhein-Ruhr-Wupper e.V. \(AWRRW\)](#)

**Bergisch Circular:** Mit dem Projekt Bergisch Circular wollen die drei Städte Wuppertal, Solingen und Remscheid die Vermeidung von Abfällen stärken und ein interkommunales kreislaufförderndes Verwaltungshandeln etablieren. Durch das Projekt soll die Kreislaufwirtschaft über fachliche und administrative Grenzen hinweg vorangetrieben und neue Kooperationsformen aufgebaut werden.

**Städtepartnerschaft Kiel und San Francisco:** Die beiden „Zero Waste Cities“ tauschen sich bei den Themen Abfallvermeidung, Recycling und Abfallmanagement über Erfahrungen, Herausforderungen sowie gemeinsame Ziele aus. Das Department of Environment in San Francisco sowie das Umweltschutzamt und der Abfallwirtschaftsbetrieb in Kiel stehen in engem Austausch über Aktivitäten zur Abfallvermeidung, gesetzliche Rahmenbedingungen sowie die Steuerung von Verbraucherverhalten.

A

Allgemeine Handlungsempfehlungen zur  
Stärkung der Abfallvermeidung

B

Abfallvermeidung in der öffentlichen  
Verwaltung

C

Maßnahmen gegenüber Dritten und in  
Bezug auf konkrete Abfallfraktionen

# C1 NUTZUNG DES GESAMTEN SPEKTRUMS STAATLICHER POLITIKINSTRUMENTE

## Handlungsempfehlung

Um die Abfallvermeidung auf höherem Ambitionsniveau zu betreiben, sollten Kommunen das gesamte Spektrum der möglichen Instrumente nutzen: Von Bürgerinformations- und Akzeptanzmaßnahmen über die Schaffung konkreter Anreize bei den Abfallgebühren bis hin zu regulativen Instrumenten, deren Umsetzung konsequent kontrolliert wird.

## Hintergrund

Für die Umsetzung der Abfallvermeidung steht den Kommunen das gesamte Spektrum staatlicher Politikinstrumente zur Verfügung. Der Grad der Einflussnahme und möglichen Wirkung auf abfallvermeidendes Verhalten der Bürger\*innen variiert dabei je nach gewähltem Instrumententyp (s. Tabelle unten).

Die in Städten bislang angewandten Instrumente bewegen sich überwiegend im Bereich der Informations- und Akzeptanzmaßnahmen. Diese Instrumente sind wichtige Begleitmaßnahmen, um die Bedeutung der Abfallvermeidung im öffentlichen Bewusstsein nachhaltig zu verankern, sollten aber durch Maßnahmen aus den Bereichen Ver- und Gebote, ökonomische Anreize, Organisationen und Kooperationen ergänzt werden.

## 🔗 Weitere Informationen

**Instrumententypologie bei Maßnahmen gegenüber Dritten (Weigel et al. 2023)**

Ver- und Gebote	Ökonomische Anreize	Organisation	Kooperation	Information / Persuasion
<ul style="list-style-type: none"> <li>Mehrweggebot z. B. auf öffentlichem Grund oder in Sportstätten</li> <li>Pflicht zu Nutzungskonzept für Lebensmittelreste, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pay as you throw (verursachergerechte Abfallgebühren)</li> <li>Förderprogramme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Repaircafé</li> <li>Geschirrmobil</li> <li>Trinkbrunnen</li> <li>Sanfte Sperrmüllabfuhr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fachdialoge</li> <li>Vereinbarungen und Selbstverpflichtung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abfallberatung</li> <li>Schulungen</li> <li>Reparaturanleitungen</li> <li>Aktionen</li> </ul>

## C2

## VERANKERUNG VON MEHRWEGGEBOTEN BZW. EINWEGVERBOTEN IN DER ABFALLSATZUNG

### Handlungsempfehlung

Kommunen sollten verpflichtende Mehrweggebote bzw. Einwegverbote verstärkt anwenden und deren Einhaltung konsequent überprüfen.

### Hintergrund

In vielen Städten gibt es Mehrweggebote bzw. Einwegverbote nur als Empfehlungen, die nicht in der Abfallsatzung verankert sind. Ausnahmeregelungen werden zudem oft sehr großzügig gehandhabt und die Einhaltung wird kaum kontrolliert. Da aber gerade Mehrweglösungen als besonders wirksam eingeschätzt werden, wird die konsequente Umsetzung und die Überprüfung von verpflichtenden Mehrweggeboten empfohlen. Bei einer Einführung sollten die entsprechenden Akteur\*innen wie Cateringunternehmen, Gastronomie und die Anbieter\*innen von Mehrweglösungen frühzeitig einbezogen werden, z. B. durch kommunale Mehrwegmessen.

### Praxisbeispiele



**München:** Bereits seit 1990 gibt es in München ein Mehrweggebot auf öffentlichem Grund, wodurch die Abfallmenge seit Einführung des Gebots bei Münchner Veranstaltungen um mehr als 50 % und auf dem Oktoberfest um rund 90 % reduziert werden konnte. Das Einwegverbot gilt bei Veranstaltungen auf Grundstücken oder in Einrichtungen der Stadt München sowie auf öffentlichen Straßen und Plätzen. Speisen und Getränke dürfen nur in pfandpflichtigen und wiederverwendbaren Verpackungen und nur mit Mehrwegbesteck ausgegeben werden (auch Einwegartikel aus Bioplastik, Holz etc. sind nicht erlaubt).

**Düsseldorf:** Um die Abfallmenge in Düsseldorf gering zu halten, dürfen bei Veranstaltungen im öffentlichen Raum Speisen und Getränke nur in Mehrwegbehältnissen ausgegeben werden.

### Weitere Informationen

[Münchener Regelungen für Veranstaltungsmüll](#)

Münchener [Mehrweggebot im §4 Absatz 9 Gewerbe- und Bauabfallentsorgungssatzung](#)



## C3

## AUSBAU VON VERURSACHERGERECHTEN ABFALLGEBÜHRENSYSTEMEN

### Handlungsempfehlung

Die flächendeckende Einführung von gewichtsbezogenen Abfallgebühren wird empfohlen. Dies sollte mit intensiver kommunikativer Begleitung umgesetzt werden, um Littering im öffentlichen Raum zu vermeiden.

### Hintergrund

Zur Ermöglichung einer tatsächlichen verursachergerechten Gebührengestaltung bedarf es der konsequenten Erfassung von Abfällen nach Gewicht. Ein viel diskutiertes Problem der gewichtsbezogenen Abfallgebühren ist die Sorge vor Littering (d. h. wilde Abfallentsorgung), weswegen ein solches System im Rahmen eines Pilotprojekts zunächst getestet und zudem durch Veranstaltungen begleitet werden sollte, um die Bürger\*innen aufzuklären.

Es wird empfohlen, die lokalen Möglichkeiten zur Einführung einer gewichtsbezogenen Berechnung in einem ersten Schritt zu analysieren, dann Pilotprojekte in geeigneten Quartieren umzusetzen und diese zu evaluieren. In einem zweiten Schritt sollten die gewichtsbezogenen Abfallgebühren flächendeckend eingeführt und kommunikativ intensiv begleitet werden, um Littering im öffentlichen Raum zu vermeiden.

### Praxisbeispiele



**Parma:** In der italienischen Stadt Parma wurden gewichtsbezogene Abfallgebühren im Rahmen eines pay-as-you-throw-Systems eingeführt, wodurch die getrennte Abfallerfassung von 48,5 % auf rund 76 % gestiegen ist. In Parma verfügt jede Restmülltonne über einen sogenannten RFID-Chip, der den Besitzer identifiziert. Die Abfallgebühr setzt sich aus einem Festbetrag und einer variablen Gebühr, die sich durch die tatsächliche Abfallmenge ergibt, zusammen. Zur Einführung des neuen Systems wurden öffentliche Veranstaltungen durchgeführt und die Möglichkeit geschaffen, zusätzliche Abfälle zu Öko-Stationen zu bringen, welche dazu beitrugen, die Bedenken der Öffentlichkeit zu mindern.

### Weitere Informationen

[PAYT-System in Parma](#)

[Tarifsystem in Parma](#)

## C4

## FOKUSSIERTES HANDELN GEGEN LEBENSMITTELVERSCHWENDUNG

### Handlungsempfehlung

Lebensmittelabfälle sollten durch die gezielte Ausrichtung der öffentlichen Kantinen und Mensen auf Abfallvermeidung und durch Kooperationen mit Initiativen, die Lebensmittel vor der Entsorgung retten, sowie durch Verpflichtungen auf öffentlichen Veranstaltungen reduziert werden.

### Hintergrund

Kommunen können an verschiedenen Stellen ansetzen, um Lebensmittelabfälle zu reduzieren. Sie besitzen eine große Nachfrage- und Lenkungsmacht durch öffentliche Kantinen und Schulmensen. Dadurch können sie das Angebot innerhalb von öffentlichen Kantinen und Mensen auf die Vermeidung von Lebensmittelabfällen ausrichten. Darüber hinaus haben Kommunen die Möglichkeit, durch Kooperationen mit dem Handel und der Gastronomie sowie Kooperationen mit Initiativen (z. B. Foodsharing oder Tafeln) zu einer Stärkung von Angeboten Dritter, die Lebensmittelabfälle vermeiden, beizutragen. Zudem können Kommunen durch die Verpflichtung zur Lebensmittelabfallvermeidung auf Veranstaltungen im öffentlichen Raum einen direkten Einfluss nehmen.

### Praxisbeispiele



**Kiel:** Die Verpflichtung von Foodsharing-Angeboten auf Events wird derzeit umgesetzt. 2021 wurde diese Verpflichtung im Rahmen der Kieler Woche in Kooperation mit dem Foodsharing Kiel e. V. getestet. Sie wird nun fortgesetzt und auf weitere Veranstaltungen ausgeweitet.

**Remscheid:** Seit 2020 ist Remscheid die erste Foodsharing-Stadt Deutschlands und als solche eine freiwillige Kooperation mit der Foodsharing Initiative Remscheid eingegangen. Die Kooperation hat einen Bildungsanspruch und soll für die Problematik der Lebensmittelverschwendung in Remscheid, aber auch darüber hinaus sensibilisieren

**Essen:** In der Essener Nachhaltigkeitsstrategie wurde das Ziel möglichst nachhaltiger und abfallfreier Veranstaltungen bis 2025 formuliert. Die Stadt hat sich zudem dem Netzwerk „Städte gegen Foodwaste“ angeschlossen und bereits Veranstaltungen mit geretteten Lebensmitteln durchgeführt.

### Weitere Informationen

[Kieler Zero-Waste-Jahresbericht](#), S.18

Leitfaden zur [Reduzierung von Lebensmittelabfällen in der Außer-Haus-Verpflegung](#)

C5

## UNTERSTÜTZUNG ZIVILGESELLSCHAFTLICHER INITIATIVEN

### Handlungsempfehlung

Kommunen sollten die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen durch finanzielle Förderung, die Bereitstellung von Räumlichkeiten, Material und Kontakten ausweiten.

### Hintergrund

Die Abfallvermeidung erfordert ein neues Produktions- und Konsumverhalten, welches nicht allein von Kommunen ausgehen kann. Die Aufgabe der Kommunen kann es aber sein, private Initiativen aus der Zivilgesellschaft, wie z. B. Repair-Cafés, Unverpacktläden etc. zu unterstützen.

Derzeit findet eine solche Unterstützung vor allem durch die Bereitstellung von Informationen zu entsprechenden Angeboten statt. Wichtig ist es, diese Unterstützung über die Bereitstellung von Informationen hinaus auszuweiten, z. B. in Form direkter Finanzmittelzuweisungen, die Bereitstellung von Räumlichkeiten oder Leihmaterialien.

### Praxisbeispiele



**Ljubljana:** Die slowenische Hauptstadt pflegt die Kooperation mit Nicht-Regierungsorganisationen, die aktiv im Bereich der Abfallvermeidung sind. Die Stadt fördert die NGOs finanziell, räumlich und ideell und erhält im Gegenzug Dienstleistungen in Form von Abfallvermeidungsmaßnahmen.

## C6

## AUSRICHTUNG DER ABFALLPÄDAGOGIK UND INFORMATIONSMABNAHMEN AUF ABFALLVERMEIDUNG

### Handlungsempfehlung

Die Abfallvermeidung sollte in pädagogischen Angeboten stärker in den Fokus gerückt werden, um das Potenzial der Abfallpädagogik konsequenter auszuschöpfen und Kindern von klein auf zu vermitteln, dass die Vermeidung von Abfällen noch vor einer richtigen Abfalltrennung steht.

### Hintergrund

Kommunen bieten in der Regel bereits eine breite Palette an Informations- und Sensibilisierungsmaßnahmen an, die einen wertvollen Beitrag zur Umweltbildung leisten. Allerdings ist die Abfallvermeidung meist nur ein Teilaspekt der abfallpädagogischen Angebote, während der Fokus auf einer korrekten Mülltrennung und der nachfolgenden Abfallverwertung liegt. Beispielsweise gibt es zahlreiche abfallpädagogische Maßnahmen, die in spielerischer Weise dazu dienen, ein richtiges Sortierverhalten zu erlernen. Es sollte jedoch von Beginn an vermittelt werden, dass es noch besser ist, wenn Abfall gar nicht erst entsteht – und welchen Beitrag jede\*r dazu leisten kann.

### Praxisbeispiele



**Wuppertal:** Das seit 2003 laufende Projekt „MÜLLennium“ hat das Ziel, Restmüll zu reduzieren und die Müllvermeidung als Selbstverständlichkeit schon im Schulalter im Bewusstsein zu verankern. Schüler\*innen reduzieren seit 2003 Abfall an rund 50 Wuppertaler Schulen durch Verhaltensanpassungen. Das eingesparte Geld kommt den Schulen zu 50 % zu Gute. 2018 konnten hierdurch 27 Tonnen Restmüll gespart werden.

**Außerschulischer Lernort :metabolon:** Im Entsorgungszentrum Leppe in Lindlar-Remshagen finden alle Altersgruppen einen Lern- und Erfahrungsraum zur Sensibilisierung für die Themen Umwelt, Ressourcen und Energieformen der Zukunft.



### Weitere Informationen

[Praxisbeispiele VKU-Broschüre,](#)  
u. a. Schulprojekte in der  
Europäischen Woche der  
Abfallvermeidung

Außerschulischer Lernort  
[:metabolon](#)

## AUSBLICK

Abfallvermeidung und Ressourcenschonung sind unverzichtbare Bestandteile auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft. Dies ist inzwischen auf allen politischen Ebenen erkannt (Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – Für eine sauberes und wettbewerbsfähiges Europa 2020, Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021-2025, Zukunftsvertrag Nordrhein-Westfalen 2022-2027). Den Städten kommt bei der Abfallvermeidung eine herausragende Rolle zu: es braucht nicht nur konzeptionelle Fortschritte auf den übergeordneten Ebenen, sondern insbesondere umsetzungsorientierte Ansätze und Ideen für Städte und Kreise. Sie sind so nah an den Bürger\*innen wie sonst keine andere politische Ebene.

Deshalb besteht für die Kommunen auch die besondere Möglichkeit, gemeinsam mit ihren Bürger\*innen herausfinden, an welchen Stellen weniger Abfall zu weniger Kosten *und* mehr Lebensqualität führen kann.

Ansätze zur Abfallvermeidung stehen natürlich einigen Herausforderungen gegenüber. So kann sich die Initiierung von Maßnahmen zur Abfallvermeidung auf kommunaler Ebene als schwierig erweisen, wenn die vorherrschenden Muster und Routinen des Konsums und der Abfallentsorgung in den Haushalten, Einrichtungen und Verwaltungen und die Abfallvermeidung noch nicht so recht zueinander zu passen. Die Abfallvermeidung bietet oft noch zu wenig unmittelbare Anreize für die Akteur\*innen in allen Bereichen.

Deshalb will der vorliegende Handlungsleitfaden mit 19 Handlungsempfehlungen zur Stärkung der Abfallvermeidung in der Kommune, der Verwaltung und in Bezug auf bestimmte Abfallfraktionen Städte dabei unterstützen, Schritte in den Übergang in eine zirkuläre Stadtgesellschaft zu unternehmen und die vorhandenen Potenziale und Synergien zu erfassen und bestmöglich zu nutzen.

Das Thema der zirkulären Städte findet immer mehr Verbreitung, was sich in der steigenden Anzahl von europäischen Zero Waste Cities und den stadt eigenen Circular-City-Strategien niederschlägt, und so auch Potenziale zur Kooperation und zum Erfahrungsaustausch bieten kann. Je mehr Städte sich dazu entschließen, den Ressourcenschutz und die Abfallvermeidung auf lokaler Ebene in den Fokus zu stellen, desto eher können auch die europäischen Klima- und Ressourcenschutzziele erreicht werden.

## LITERATUR UND QUELLEN

### A1 Systematische Erfassung bestehender Maßnahmen

Stadt Kiel (2020): Zero Waste-Konzept.

[https://www.kiel.de/de/umwelt\\_verkehr/zerowaste/\\_dokumente\\_zerowaste/zerowaste\\_kiel\\_konzept.pdf](https://www.kiel.de/de/umwelt_verkehr/zerowaste/_dokumente_zerowaste/zerowaste_kiel_konzept.pdf)

Weigel, A., Senge, N., Töller, A. E., Bungurovic, S., Garske, B., Götz, V., & Schrader, S. M. (2023): Abfallvermeidungspolitiken der 22 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. *Müll und Abfall*, 03/2023, S. 148-158. [doi.org/10.37307/j.1863-9763.2023.03.06](https://doi.org/10.37307/j.1863-9763.2023.03.06)

### A2 Erstellung und Ausgestaltung eines Abfallvermeidungskonzepts

City of Amsterdam (2020): Amsterdam Circular 2020-2025 Strategy.

[https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/867635/amsterdam-circular-2020-2025\\_strategy.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/867635/amsterdam-circular-2020-2025_strategy.pdf)

City of Copenhagen (2019): Resource and Waste Management Plan 2024

[https://kk.sites.itera.dk/apps/kk\\_pub2/pdf/1991\\_245978ceff91.pdf](https://kk.sites.itera.dk/apps/kk_pub2/pdf/1991_245978ceff91.pdf)

Landeshauptstadt Kiel (2020): Zero Waste-Konzept.

[https://www.kiel.de/de/umwelt\\_verkehr/zerowaste/\\_dokumente\\_zerowaste/zerowaste\\_kiel\\_konzept.pdf](https://www.kiel.de/de/umwelt_verkehr/zerowaste/_dokumente_zerowaste/zerowaste_kiel_konzept.pdf)

Interview Stadt Kiel

Interview Stadt Wuppertal

### A3 Festlegung quantitativer Reduktionsziele

Europäische Kommission (2023): EU Circular Economy Action Plan.

[https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan\\_de](https://environment.ec.europa.eu/strategy/circular-economy-action-plan_de)

Europäische Kommission (2022): Green City Accord – Monitoring Framework.

[https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-05/EN\\_GCA\\_mandatory%20indicators\\_FINAL\\_02052022.pdf](https://environment.ec.europa.eu/system/files/2022-05/EN_GCA_mandatory%20indicators_FINAL_02052022.pdf)

Mission Zero Academy (2023): Anforderungen für die Zertifizierung zur Zero Waste City.

[https://www.missionzeroacademy.eu/wp-content/uploads/2023/01/MiZA\\_ZWC-Candidate-Criteria\\_German.pdf](https://www.missionzeroacademy.eu/wp-content/uploads/2023/01/MiZA_ZWC-Candidate-Criteria_German.pdf)

State of Green (2022): Circular Copenhagen. <https://stateofgreen.com/en/solutions/circular-copenhagen/>

Stadt Münster (2022): Münster 2030: Eine Hauptstadt der Abfallvermeidung.

<https://awm.stadt-muenster.de/aktuelles/newsdetail/muenster-2030-eine-hauptstadt-der-abfallvermeidung>

### A4 Erstellung eines Monitoringkonzepts

City of Amsterdam (2020): Amsterdam Circular Monitor.

[https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/867635/amsterdam\\_circular\\_monitor.pdf](https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/867635/amsterdam_circular_monitor.pdf)

City of Amsterdam (2022): The Circular Economy Monitor: An Outline.

<https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/the-circular-economy-monitor-an-outline>

Landeshauptstadt Kiel (2021): Zero Waste – Jahresbericht 2021.

[https://www.kiel.de/de/umwelt\\_verkehr/zerowaste/\\_dokumente\\_zerowaste/\\_Zero\\_Waste-Jahresbericht\\_2021.pdf](https://www.kiel.de/de/umwelt_verkehr/zerowaste/_dokumente_zerowaste/_Zero_Waste-Jahresbericht_2021.pdf)

#### **A5 Berücksichtigung negativer Anreize für Abfallvermeidung durch Müllverbrennung**

bonNova. <https://www.bonnova.de/>

#### **A6 Finanzierung nicht nur über die Gebühren & Formulierung von Kriterien für die Mittelverwendung**

Interview Stadt Kiel

Winkler, D. (2013): Rechtliche Grenzen gebührenpolitischer Steuerung: Das Beispiel der Abfallgebühren. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 2013/1, S. 153-167. [doi.org/10.3224/dms.v6i1.10](https://doi.org/10.3224/dms.v6i1.10)

#### **A7 Anknüpfung von Abfallvermeidungsmaßnahmen an Nachhaltigkeits- und Klimapolitik**

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

(2020): LIFE – Das EU-Finanzierungsinstrument für die Umwelt.

<https://www.bmu.de/themen/europa-internationales/europa/life-das-eu-finanzierungsinstrument-fuer-die-umwelt>

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (o.J.): Die Nationale Klimaschutzinitiative.

<https://www.klimaschutz.de/de/ueber-die-initiative>

#### **B1 Schärfung der Vorbildrolle der Kommunen**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Leitfaden Nachhaltiges Bauen – Zukunftsfähiges Planen, Bauen und Betreiben von Gebäuden.

[https://www.nachhaltigesbauen.de/fileadmin/publikationen/BBSR\\_LFNB\\_D\\_190125.pdf](https://www.nachhaltigesbauen.de/fileadmin/publikationen/BBSR_LFNB_D_190125.pdf)

Bergisch Circular (2023): Das Projekt bergisch.circular. [https://bergisch-](https://bergisch-circular.de/dasprojekt/)

[circular.de/dasprojekt/](https://bergisch-circular.de/dasprojekt/)

Stadt Essen (2020): Beschluss vom 29. September 2020 (Drucksache 1265/2020/7).

#### **B2 Stärkung von Abfallvermeidung als Querschnittsthema**

Bergisch Circular (2023): Das Projekt bergisch.circular. [https://bergisch-](https://bergisch-circular.de/dasprojekt/)

[circular.de/dasprojekt/](https://bergisch-circular.de/dasprojekt/)

#### **B3 Verwaltungsweite Umsetzung von Abfallvermeidungsmaßnahmen**

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2016): Leitfaden zur Erstellung kommunaler Abfallvermeidungskonzepte

[https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop\\_app000007?SID=1760664612&ACTIONxSESSxSHOWPIC\(BILDxKEY:%27stmuv\\_abfall\\_001%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27\)](https://www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000007?SID=1760664612&ACTIONxSESSxSHOWPIC(BILDxKEY:%27stmuv_abfall_001%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27))

#### **B4 Ausrichtung öffentlicher Beschaffung und Bauprojekte auf Abfallvermeidung**

Interview Stadt Münster

Stadt Ludwigsburg (2021): Nachhaltige Beschaffung Stadt Ludwigsburg.

[https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg-Internet-2020/get/params\\_E-1105979128/18408292/Nachhaltige\\_Beschaffung\\_Stadt\\_Ludwigsburg.pdf](https://www.ludwigsburg.de/site/Ludwigsburg-Internet-2020/get/params_E-1105979128/18408292/Nachhaltige_Beschaffung_Stadt_Ludwigsburg.pdf)

#### **B5 Stärkung der Einwerbung von Drittmitteln**

Bergisch Circular (2023): Das Projekt bergisch.circular. [https://bergisch-](https://bergisch-circular.de/dasprojekt/)

[circular.de/dasprojekt/](https://bergisch-circular.de/dasprojekt/)

Interkommunales.NRW (2023): Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen.

<https://interkommunales.nrw/>

## B6 Ausbau interkommunaler Kooperationen

Bergisch Circular (2023): Die kreislauffähige Kommune. <https://bergisch-circular.de/>

Circular Cities Declaration (2020): CCD Report. <https://circularcitiesdeclaration.eu/>

Landeshauptstadt Kiel (o.J.): Kiel international: San Francisco.

[https://www.kiel.de/de/kiel\\_zukunft/kiel\\_international/san\\_francisco.php](https://www.kiel.de/de/kiel_zukunft/kiel_international/san_francisco.php)

Zero Waste Europe (o.J.): Zero Waste Cities. <https://zerowastecities.eu/>

AK-AV im AWRRW / Fischer, S., Henningfeld, J., Tulke, A. (2022): Praxisorientierte

Abfallvermeidung an Rhein-Ruhr-Wupper: 50 evaluierte Abfallvermeidungsmaßnahmen in der Katalogvorstellung. *Müll und Abfall*, 08/2022, S. 397-464.

[https://www.awrrw.de/fileadmin/AWRRW/downloads/2022/20220805\\_Muell\\_und\\_Abfall\\_Beitrag\\_Fischer\\_Tulke-min.pdf](https://www.awrrw.de/fileadmin/AWRRW/downloads/2022/20220805_Muell_und_Abfall_Beitrag_Fischer_Tulke-min.pdf)

## C1 Nutzung des gesamten Spektrums staatlicher Politikinstrumente

Weigel, A., Senge, N., Töller, A. E., Bungurovic, S., Garske, B., Götz, V., & Schrader, S. M. (2023):

Abfallvermeidungspolitiken der 22 kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. *Müll und Abfall*, 03/2023, S. 148-158. [doi.org/10.37307/j.1863-9763.2023.03.06](https://doi.org/10.37307/j.1863-9763.2023.03.06)

## C2 Verankerung von Mehrweggeboten bzw. Einwegverboten in der Abfallsatzung

Interview Stadt Düsseldorf

AWM München (2021): Infoblatt Abfallvermeidungs - und Abfalltrennpflicht bei

Großveranstaltungen. [https://www.awm-muenchen.de/fileadmin/Dateien\\_pdfs/Abfallvermeidungs\\_und\\_Trennpflicht\\_Grossveranstaltungen.pdf](https://www.awm-muenchen.de/fileadmin/Dateien_pdfs/Abfallvermeidungs_und_Trennpflicht_Grossveranstaltungen.pdf)

Stadt München (2003): Satzung über die Entsorgung von Gewerbe- und Bauabfällen in der Landeshauptstadt München (Gewerbe- und Bauabfallentsorgungssatzung).

[https://www.awm-muenchen.de/fileadmin/Dateien\\_pdfs/satzung\\_273.pdf](https://www.awm-muenchen.de/fileadmin/Dateien_pdfs/satzung_273.pdf)

## C3 Ausbau von verursachergerechten Abfallgebührensyste men

Comune di Parma (2014): Tariffazione puntuale.

<https://www.comune.parma.it/ambiente/Tariffazione-puntuale.aspx>

Zero Waste Europe (2018): The Story of Parma. [https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2019/10/zero\\_waste\\_europe\\_cs7\\_parma\\_en.pdf](https://zerowasteurope.eu/wp-content/uploads/2019/10/zero_waste_europe_cs7_parma_en.pdf)

## C4 Fokussiertes Handeln gegen Lebensmittelverschwendung

Börnert, N., Gerwin, P., Friedrich, S., & Strotmann, C. (2021): Leitfaden zur Beteiligungserklärung der Zielvereinbarung „Reduzierung von Lebensmittelabfällen in der Außer-Haus-Verpflegung“.

[https://www.zugutfuerdietonne.de/fileadmin/zgfdt/inhalt/daten/Werkzeuge/Handlungsleitfaden\\_Schulverpflegung\\_final.pdf](https://www.zugutfuerdietonne.de/fileadmin/zgfdt/inhalt/daten/Werkzeuge/Handlungsleitfaden_Schulverpflegung_final.pdf)

Stadt Essen (2021). Beschluss des vom 22.09.2021 (Drucksache 1636/2021/6).

Interview Stadt Essen

Foodsharing-Städte (2020). Remscheid. <https://www.foodsharing-staedte.org/de/stadt/remscheid>

Landeshauptstadt Kiel (2021): Zero Waste – Jahresbericht 2021.

[https://www.kiel.de/de/umwelt\\_verkehr/zerowaste/\\_dokumente\\_zerowaste/\\_Zero\\_Waste-Jahresbericht\\_2021.pdf](https://www.kiel.de/de/umwelt_verkehr/zerowaste/_dokumente_zerowaste/_Zero_Waste-Jahresbericht_2021.pdf)



### **C5 Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen**

Interview Stadt Herne

Interview Stadt Ljubljana, Slowenien

### **C6 Ausrichtung der Abfallpädagogik und Informationsmaßnahmen auf Abfallvermeidung**

Bergischer Abfallwirtschaftsverband (o.J.): Außerschulischer Lernort :metabolon.

<https://www.bavweb.de/-metabolon/Au%C3%9Ferschulischer-Lernort/>

Station Natur und Umwelt (o.J.): Müllennium. <https://stnu.de/programm/muellennium>

VKU (2023): Best Practice Beispiele 2023.

[https://www.vku.de/fileadmin/user\\_upload/Verbandsseite/Themen/Umwelt/Abfallberatung/Download/Heft\\_Best\\_Practice-Beispiele\\_EWAV\\_LCUE\\_2023\\_VKU.pdf](https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Themen/Umwelt/Abfallberatung/Download/Heft_Best_Practice-Beispiele_EWAV_LCUE_2023_VKU.pdf)

## DANKSAGUNGEN

Wir bedanken uns sehr herzlich bei den Interviewpartner\*innen der 22 kreisfreien Städte in NRW sowie der Referenzstädte Amsterdam, Capannori, Kopenhagen, Kiel, Parma und Ljubljana für ihre Zeit und Expertise. Sie haben uns wichtige Einblicke gewährt, wie in ihren jeweiligen Städten Abfallvermeidung derzeit umgesetzt wird.

Auch bei den Mitgliedern unseres Projektbeirats möchten wir uns ausdrücklich bedanken, da sie das Projekt von Anfang an begleitet und uns in den Diskussionen der zwei Beiratssitzungen wichtige und konstruktive Hinweise gegeben haben.

Abschließend soll auch den Teilnehmenden des Workshops am 13. März 2023 Dank gesagt werden, da sie den ersten Entwurf der Handlungsempfehlungen kritisch mit uns diskutiert haben und uns so wichtiges Feedback für die weitere Ausgestaltung der Handlungsempfehlungen geliefert haben.