

AbfallvermeidungsDialoge2014-17

FÖRDERUNG DER WIEDERVERWENDUNG WIRKSAM UMSETZEN

WICHTIGE ASPEKTE, GUTE BEISPIELE, KOORDINIERTES VORGEHEN

Dialogveranstaltungen am 13. & 14. April 2015;
Ergebnisprotokoll – Abgestimmte Version Juni 2015

Impressum / Imprint:

ÖKOPOL GmbH
Institut für Ökologie und Politik

Nernstweg 32–34
D – 22765 Hamburg

www.oekopol.de
info@oekopol.de

 ++ 49-40-39 100 2 0
 ++ 49-40-39 100 2 33

Autoren: Dirk Jepsen & Dr. Annette Vollmer

Inhalt

1 KONTEXT	4
1.1 Die AbfallvermeidungsDialoge von UBA/BMUB.....	4
1.2 Förderung der Wiederverwendung.....	4
1.3 Förderung der Wiederverwendung wirksam umsetzen – Dialoge 1 & 2 ...	5
2 ZENTRALE ERGEBNISSE.....	5
2.1 Einschätzungen zur IST-Situation	5
2.2 Praktische Beispiele	6
2.3 Handlungshilfen.....	8
2.3.1 Qualitätssicherung	8
2.3.2 Rechtssicheres Handeln	9
2.4 Schlussfolgerungen.....	10

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Einordnung der diskutierten Aktivitäten zur (Förderung der) Wiederverwendung	8
Abbildung 2: Mögliche abfallrechtliche Interpretation der Aktivitäten zur Wiederverwendung	9

1 KONTEXT

1.1 Die AbfallvermeidungsDialoge von UBA/BMUB

Abfallvermeidung als ein zentrales Handlungsfeld moderner Umweltpolitik steht an erster Stelle der fünfstufigen Abfallhierarchie und ist auf jeder Lebenszyklusstufe von Produkten zu berücksichtigen – bei der Produktgestaltung, während Herstellung und Distribution sowie bei Nutzung der Produkte durch die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Praxiserfahrungen zeigen immer wieder, dass wirksame Abfallvermeidungsmaßnahmen in vielen Bereichen des koordinierten, gemeinsamen Wirkens ganz unterschiedlicher Akteure bedürfen. Ein solches zielgerichtetes Zusammenwirken setzt ein gemeinsames Verständnis über die bestehenden Herausforderungen sowie über die sachgerechte Ausgestaltung möglicher Vermeidungsaktivitäten voraus.

Im Umsetzungsprozess des deutschen Abfallvermeidungsprogramms spielen daher der Austausch und Dialog handelnder Akteure entlang der gesamten Wertschöpfungskette beim Abbau von Hemmnissen und bei der Erschließung der Ressourcenschutzpotenziale eine wichtige Rolle.

Aus diesem Grund werden im Rahmen der AbfallvermeidungsDialoge 2014-2017 vom Umweltbundesamt (UBA) und Bundesumweltministerium (BMUB) zu ausgewählten Themen der Abfallvermeidung Dialogveranstaltungen durchgeführt.

Zu diesen Dialogen werden jeweils ausgewählte Expertinnen und Experten sowie Vertreterinnen und Vertreter unterschiedlicher Interessengruppen eingeladen, um in einem begrenzten Teilnehmendenkreis einen Austausch zur IST-Situation und möglichen Verbesserungen intensiv zu diskutieren sowie geeignete Handlungsansätze aufzuzeigen.

Die Ergebnisse der Dialoge werden nachlaufend in einem größeren Rahmen Vertreterinnen und Vertretern der unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessengruppen vorgestellt und dann in geeigneter Weise publiziert.

1.2 Förderung der Wiederverwendung

Werden Gebrauchtwaren einer Wiederverwendung durch einen anderen Nutzer zugeführt, so trägt dies substanzial zur Abfallvermeidung bei. Durch die verlängerte/erneute Nutzung der Produkte können die in ihre Herstellung eingegangenen Umweltressourcen besonders effizient genutzt werden, um weiteren (gesellschaftlichen) Nutzen zu stiften. Darüber hinaus ist die mit den Wiederverwendungsbestrebungen einhergehende Intensivierung von Reparatur- und Aufbereitungsaktivitäten dazu geeignet, Anreize für eine reparaturgerechtere Produktgestaltung zu setzen.

Aus diesem Grund wird hinsichtlich der Förderung der Wiederverwendung im „Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder“

ausgeführt: „*Ganz wesentlicher Schwerpunkt der Abfallvermeidung ist die Förderung der Wiederverwendung von Produkten. Hierbei ist von der öffentlichen Hand auf allen Ebenen durch Werbung und Aufklärungsmaßnahmen deutlich zu machen, dass die Nutzung von Gebrauchtgütern mit einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Ressourcen, mit Abfallvermeidung und mit geringen negativen Umweltwirkungen einhergehen soll. Gleichzeitig ist die Entwicklung von Qualitätsstandards oder Gütesiegeln für gebrauchte Güter, etwa für Möbel, Elektrogeräte, etc. zu fördern und, wo diese schon vorhanden sind, deren Nutzung zu unterstützen.*“

Es gibt in Deutschland, aber auch im europäischen Ausland eine Reihe guter Beispiele, wo derartige Strukturen von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sozialwirtschaftlichen Betrieben aufgebaut wurden und in Kooperation verschiedener Partner erfolgreich arbeiten.

1.3 Förderung der Wiederverwendung wirksam umsetzen – Dialoge 1 & 2

Mit dem Ziel, sowohl die Erfolgsfaktoren als auch mögliche Hemmnisse in Bezug auf eine breite Umsetzung solcher wirksamer Maßnahmen zur Förderung der Wiederverwendung zu identifizieren, bestehende gute Ansätze enger zu verzahnen sowie Handlungsansätze für die Potenzialerschließung zu benennen, wurde am 13. und 14. April 2015 im Bundesumweltministerium in Berlin ein Zyklus aus zwei Dialogen zum Thema durchgeführt.

Die Agenda und die Teilnehmerliste dieser Dialoge finden sich in der Anlage zu diesem Protokoll.

2 ZENTRALE ERGEBNISSE

2.1 Einschätzungen zur IST-Situation

Nach übereinstimmender Einschätzung aller Beteiligten stellt die Wiederverwendung noch gebrauchsfähiger Produkte ein wichtiges Element der Bestrebungen zur Abfallvermeidung und damit zur Ressourcenschonung dar.

Die Wiederverwendung und Aktivitäten zu ihrer Förderung erfahren in den letzten Jahren zunehmend öffentliche Aufmerksamkeit. Dies gilt sowohl für die breite Öffentlichkeit als auch für Debatten in verschiedenen Fachgremien.

Doch trotz dieses Trends wird von den Teilnehmenden noch großes Potenzial im Bereich Wiederverwendung gesehen und eine weitere Zunahme der Wiederverwendung als wichtig erachtet.

Die Priorität der Wiederverwendung in der fünfstufigen Abfallhierarchie und die Aufnahme entsprechender Maßnahmenvorschläge in das deutsche Abfallvermeidungsprogramm wurden von allen Teilnehmenden für die

Förderung der Wiederverwendung als sehr hilfreich eingeschätzt. Dabei wird darauf hingewiesen, dass verbindlichere Umsetzungsregelungen fehlen. Im Hinblick darauf, welcher „Bereich“ der Wiederverwendung vorrangig gefördert und in seiner Entwicklung beobachtet werden sollte, fehlen nach Einschätzung der Beteiligten zudem eindeutige Definitionen und Abgrenzungen gerade zum „normalen“ Wirtschaftsgeschehen.

Verbindliche Wiederverwendungsziele z.B. in Form von Quoten werden von einigen Beteiligten als hilfreich erachtet. Dabei stellte sich im Rahmen der Diskussion jedoch die Frage, welche Stoffströme in den Blick genommen und welche Betrachtungsebene gewählt werden sollte. In diesem Zusammenhang wurde von einigen Teilnehmenden das generelle Problem der Nachprüfbarkeit solcher Quoten sowie insbesondere auch die Fragen der fehlenden validen Datengrundlage betont.

2.2 Praktische Beispiele

Die von den Teilnehmenden vorgestellten Praxisbeispiele

- Aufbereitung und Vermarktung gebrauchter Elektrogeräte durch die GWR gemeinnützige Gesellschaft für Wiederverwendung und Recycling mbH, Frankfurt
- Organisation und Aktivitäten des Gebrauchtwaren-Kaufhaus Hempels der Stadt Norderstedt, Norderstedt
- Organisation und Aktivitäten des sozialwirtschaftlichen Betriebes BRAUCHBAR gGmbH, Würzburg
- Konzeptionelle Planungen und Pilotvorhaben zur Unterstützung der Wiederverwendung durch die Stadtreinigung Berlin (BSR), Berlin

sowie auch die Referenzbeispiele aus den Re-Use Netzwerken in Österreich unterscheiden sich jeweils deutlich. So z.B. in Hinblick auf

- die Organisationsformen: Sie reichen hier vom Gebrauchtwarenkaufhaus als Teil eines örE (bzw. damit direkt als Teil der Stadtverwaltung) bis hin zum gemeinnützigen Sozialbetrieb ohne kommunale Anteilseigner;
- Qualifikationsniveau und Beschäftigungsduer der Mitarbeitenden: Diese reichen von fachfremden Langzeitarbeitslosen, die lediglich für die Dauer einer Integrationsmaßnahme tätig sind, bis hin zu unbefristet angestellten, einschlägig qualifizierten Beschäftigten;
- die Finanzierungsbasis: Die über den durch den Verkauf der Gebrauchtwaren erwirtschafteten Erlöse hinaus notwendigen Kostendeckungsbeiträge (ca. 20-40% der jeweiligen Gesamtkosten) stammen entweder aus dem Gebührenhaushalt des örE oder aus Mitteln sozial- und arbeitsmarktbezogener Maßnahmen.

Ungeachtet dieser Unterschiede bestehen in zentralen Punkten weitreichende Übereinstimmungen in Bezug auf die praktischen Erfahrungen bei der Förderung der Wiederverwendung:

- Die Gebrauchtwaren sind gut verkäuflich (mit meist deutlich mehr als 50% der Waren, die in den Verkauf genommen werden). Wichtig sind dafür allerdings eine breite und wechselnde Palette von Produkten sowie eine professionelle und zielgruppenspezifische Form der Vermarktung.
- Der Engpass liegt (eher) im Bereich der Zugriffsmöglichkeiten auf „gute“, wiederverwendbare Waren. Eine nicht-anonyme Übernahme vom Endnutzer, Vor-Ort Prüfungen, ein zerstörungsfreier Transport u.ä. sind hier wichtige Ansatzpunkte zu Verbesserung.
- Substanzielle Reparaturen sind unter den bestehenden Rahmenbedingungen ökonomisch nicht darstellbar. Sie werden meist nur dort durchgeführt, wo sie zu einer gezielten Abrundung der Angebotspalette beitragen.

Auf Basis der vorgestellten Praxisbeispiele ergibt sich in Bezug auf den Bereich, der Gegenstand der gemeinsamen Diskussionen zwischen den Anwesenden über die Förderung der Wiederverwendung sein kann, ein „tendenzielles“ Einvernehmen.

Unabhängig von den (abfall-)rechtlichen Aspekten ist es gemeinsames Merkmal aller Maßnahmen, dass Waren aufgenommen und wieder in einen erneuten Nutzungszzyklus gebracht werden, die vom Letzt-Nutzer zuvor kostenfrei abgegeben wurden. Dies gilt insbesondere für die Aktivitäten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und der Betriebe der Sozialwirtschaft.

Diese „kostenfreie Abgabe durch den Endnutzer“ ist ein zentraler Unterschied zu anderen Bereichen der Wiederverwendung wie z.B. dem Verkauf über eBay und Ähnliche, in denen Erlöse angestrebt werden.

Die nachfolgende Grafik verdeutlicht diese Verortung der Förderung der Wiederverwendung (auf einer Preis-/Kostenskala) und zeigt in Grün die typischerweise notwendigen Prozessschritte.

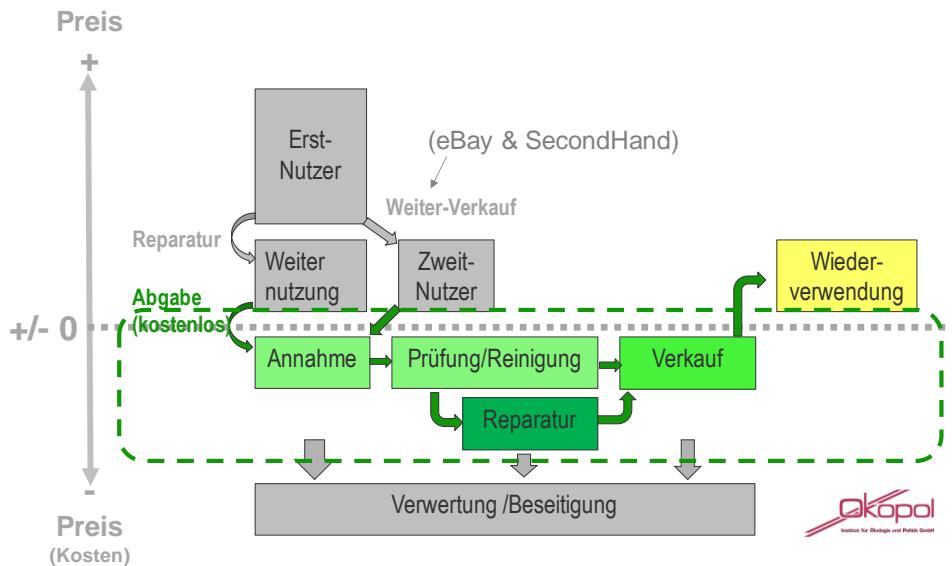


Abbildung 1: Einordnung der diskutierten Aktivitäten zur (Förderung der) Wiederverwendung (in grün)

2.3 Handlungshilfen

2.3.1 Qualitätssicherung

Konzepte und verfügbare Umsetzungshilfen für eine systematische Qualitäts-sicherung in Wiederverwendungsorganisationen werden von vielen der anwesenden Praktiker als hilfreich erachtet. Sie können nach ihrer Einschätzung sowohl dazu dienen, die internen Abläufe weiter zu verbessern, als auch dabei unterstützen, nach außen eine professionelle, hochwertige Dienstleistung zu dokumentieren. Es gibt allerdings auch einige Tätigkeits-bereiche, in denen nach Einschätzung einzelner Akteure eine strukturierte und dokumentierte Qualitätssicherung aufgrund der sehr einfachen Tätigkeits-strukturen (z.B. einfache logistische Arbeiten niedrig Qualifizierter) eher „über das Ziel hinausgeht“.

Gerade in Hinblick auf die mögliche „externe“ Funktion – die Dokumentation einer professionell und hochwertig durchgeföhrten Dienstleistung gegenüber potenziellen Partnern und/oder Kunden – gibt es derzeit noch keine gemeinsame Einschätzung darüber, welche Formen einer externen Überprüfung (Evaluierung, Validierung, Zertifizierung, ...) notwendig sind, um die beabsichtigte Qualitätsvermutung wirksam und glaubwürdig zu stützen.

Nicht abschließend diskutiert wurde auch die Frage, wie tief die Qualitäts-sicherungsvorgaben sinnvollerweise reichen sollen, müssen und können. Offen ist hier z.B. der Aspekt, ob solch ein Qualitätssicherungssystem lediglich prozessbezogene Anforderungen enthalten sollte, oder ob auch materielle Anforderungen (z.B. eine Mindest-Vermarktungsrate o.ä.) Bestandteil sein sollen.

Einvernehmen besteht aber darüber, dass es im Fall eines gemeinsamen Außenauftrittes verschiedener Wiederverwendungsakteure, z.B. im Rahmen

einer regionalen, landes- oder gar bundesweiten Dachmarke, in jedem Fall eines einheitlichen Qualitätsverständnisses und Qualitätssicherungssystems bedarf.

2.3.2 Rechtssicheres Handeln

Ob sich Aktivitäten innerhalb oder außerhalb des abfallrechtlichen Regimes bewegen, hat Einfluss auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, so insbesondere auf die Möglichkeit der Finanzierbarkeit aus dem Gebührenhaushalt und die Anwendung des Vergaberechts. Die folgende Abbildung illustriert mögliche Konstellationen.



Abbildung 2: Mögliche abfallrechtliche Interpretation der Aktivitäten zur Wiederverwendung¹

Bei vielen Maßnahmen, mit denen ein öRE die Wiederverwendung unterstützt, z.B. durch die Erschließung des Zugangs zu kostenfreien, wiederverwendungs-fähigen Altprodukten, die kostenlose Übernahme von Restabfällen von (Sozial-) Betrieben, die Produkte in Bezug auf ihre Wiederverwendungsfähigkeit prüfen/vorbereiten oder durch das Bewerben der Aktivitäten eines sozialwirtschaftlichen Wiederverwendungspartners, kann es sich um eine „öffentliche Vergabe“ handeln. Dabei sind dann die einschlägigen Regelungen für derartige Vergaben zu beachten.

Im Rahmen einer solchen (öffentlichen) Vergabe können dennoch recht weitreichende Vorgaben an die Art der Wiederverwendungsmaßnahmen und ihrer Träger formuliert werden.

In Bezug auf die Möglichkeit zur gebührenrechtlichen Umlagefähigkeit der nach Abzug der Vermarktungserlöse verbleibenden Kosten für die Durchführung der Aktivitäten zur (Vorbereitung der) Wiederverwendung, zeichnen sich zwei Wege ab:

- Wird die Abgabe der Gebrauchtgüter als abfallrechtlicher Entledigungswille interpretiert, erlangen die abgegebenen Waren also

¹ Nach: Spitzbart M., Thaler A., Stachura M.: Leitfaden für die Wiederverwendung von Elektroaltgeräten in Österreich. Ergebnis der ReUse-Plattform. KERP Kompetenzzentrum Elektronik & Umwelt im Auftrag des Bundesministeriums für Land-, Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien 2009

einen Abfallstatus, so ist die Vorbereitung zur Wiederverwendung zweifelsfrei dem Gebührenhaushalt zurechenbar.

- Wird die Förderung der Wiederverwendung als (rechtlich) verbindliche Vorgabe für den örE formuliert, ergibt sich die gleiche Situation.

Was notwendig/hinreichend ist, um i) den Entledigungswillen gerade auch in Situationen wie bei der Abgabe in einem Gebrauchtwarenkaufhaus oder bei einem Sozialbetrieb zu dokumentieren oder wie ii) eine verbindliche Vorgabe zur Förderung der Wiederverwendung durch Politik und Verwaltung aussehen sollte, konnte nicht abschließend diskutiert werden.

2.4 Schlussfolgerungen

Die gemeinsame Diskussion der Teilnehmenden zeigte sehr deutlich, dass für eine wirksame Förderung der Wiederverwendung von Produkten, die kostenfrei abgegeben werden, die folgenden Erfolgsfaktoren von zentraler Bedeutung sind:

- Die Möglichkeit zum direkten Zugriff auf wiederverwendungsgeeignete Produkte:
Dies kann sowohl durch eine direkte Abholung bei den Letzt-Besitzern als auch durch eine direkte Übernahme bei der Anlieferung z.B. an einem Wertstoffhof erfolgen.
- Professionelle Strukturen und Arbeitsweisen:
Hier ist neben einer sorgfältigen Wiederverwendbarkeitsprüfung gerade auch die professionelle Vermarktung der Gebrauchtwaren von hoher Wichtigkeit für den Gesamterfolg.
- Kooperation mit geeigneten Partnern zur Ergänzung der eigenen Kompetenzen und Qualifikationen:
Dies erfordert neben der Kooperationsbereitschaft auch Kooperationsfähigkeit (geeignete interne Struktur, Kenntnis eigener Möglichkeiten und Grenzen).
- Eine Ko-Finanzierung des laufenden Betriebes aus „gesellschaftlichen“ Mitteln (z.B. aus dem Abfallgebührenhaushalt, aus sonstigen Haushaltstiteln oder aus sozial- oder arbeitsmarktpolitischen Fördermitteln). Um die politisch/gesellschaftliche Akzeptanz für eine solche Ko-Finanzierung zu sichern, erscheinen den Beteiligten eine entsprechende Kostentransparenz (verbleibende Kostenlücke nach Abzug der Vermarktungserlöse) sowie eine Dokumentation der Wirkung der eingesetzten Mittel (Durchschnittskosten je wiederverwendeter Produkteinheit) von hoher Bedeutung.

Um diese Erfolgsfaktoren zu stärken, lassen sich die folgenden Empfehlungen formulieren:

- Zur Unterstützung von (Eigen-)Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger in Bezug auf die Wiederverwendung ist es hilfreich,

wenn die Förderung der Wiederverwendung im Rahmen von Landesabfallgesetzen und Abfallwirtschaftsplänen explizit als (Regel-)Aufgabe der entsorgungspflichtigen Körperschaften aufgenommen wird.

- Die Voraussetzungen der Gebührenfähigkeit von Aktivitäten zur Förderung der Wiederverwendung durch örE und ihre Partner sollten möglichst allgemeingültig geklärt und beschrieben werden.
- Im Rahmen entsprechender Ressortabstimmungen auf den verschiedenen Handlungsebenen (Bund, Land, Kommune) ist eine deutlich engere Verzahnung der förderpolitischen Rahmensexzenzen zwischen Maßnahmen der sozialen und arbeitsmarktpolitischen Integration und Aktivitäten des Abfall- und Ressourcenschutzes anzustreben. Ziel muss es sein, eine mittel- und langfristige Planungssicherheit für die Akteure der Wiederverwendung in Bezug auf die Ko-Finanzierungsbedingungen herzustellen. Eine solche Planungssicherheit ist notwendig, wenn professionelle und qualifizierte Strukturen aufgebaut werden sollen, die das Ressourcenschutz- und Beschäftigungspotenzial der Wiederverwendung wirksam erschließen.
- Zwischen den Trägern von Wiederverwendungsaktivitäten (örE, Sozialbetrieben, unterstützenden Partnern aus dem Bereich der Privatwirtschaft sowie kleineren privaten Akteuren wie etwa Betreiber von Repair Cafés) sind handlungsfähige Strukturen der Vernetzung aufzubauen. Dies kann u.a. durch die Schaffung entsprechender Verbandsstrukturen (gerade auf Seiten der sozialwirtschaftlichen Akteure), aber auch durch die landes- und bundespolitische Unterstützung von Formaten des Erfahrungsaustausches und der Kooperationsanbahnung erfolgen.
- Die Referenzerfahrungen aus anderen europäischen Regionen zeigen, dass ein gemeinsamer Auftritt von Wiederverwendungsaktivitäten die Akzeptanz zur Unterstützung bei den Bürgern deutlich steigern kann. Vor diesem Hintergrund sollte von landes- und bundespolitischen Stellen intensiv geprüft werden, ob und auf welcher Ebene eine entsprechende Kampagne und ein einheitlicher Marken-Auftritt von Wiederverwendungseinrichtungen oder Produkten umgesetzt werden könnte.