



SACHSEN-ANHALT

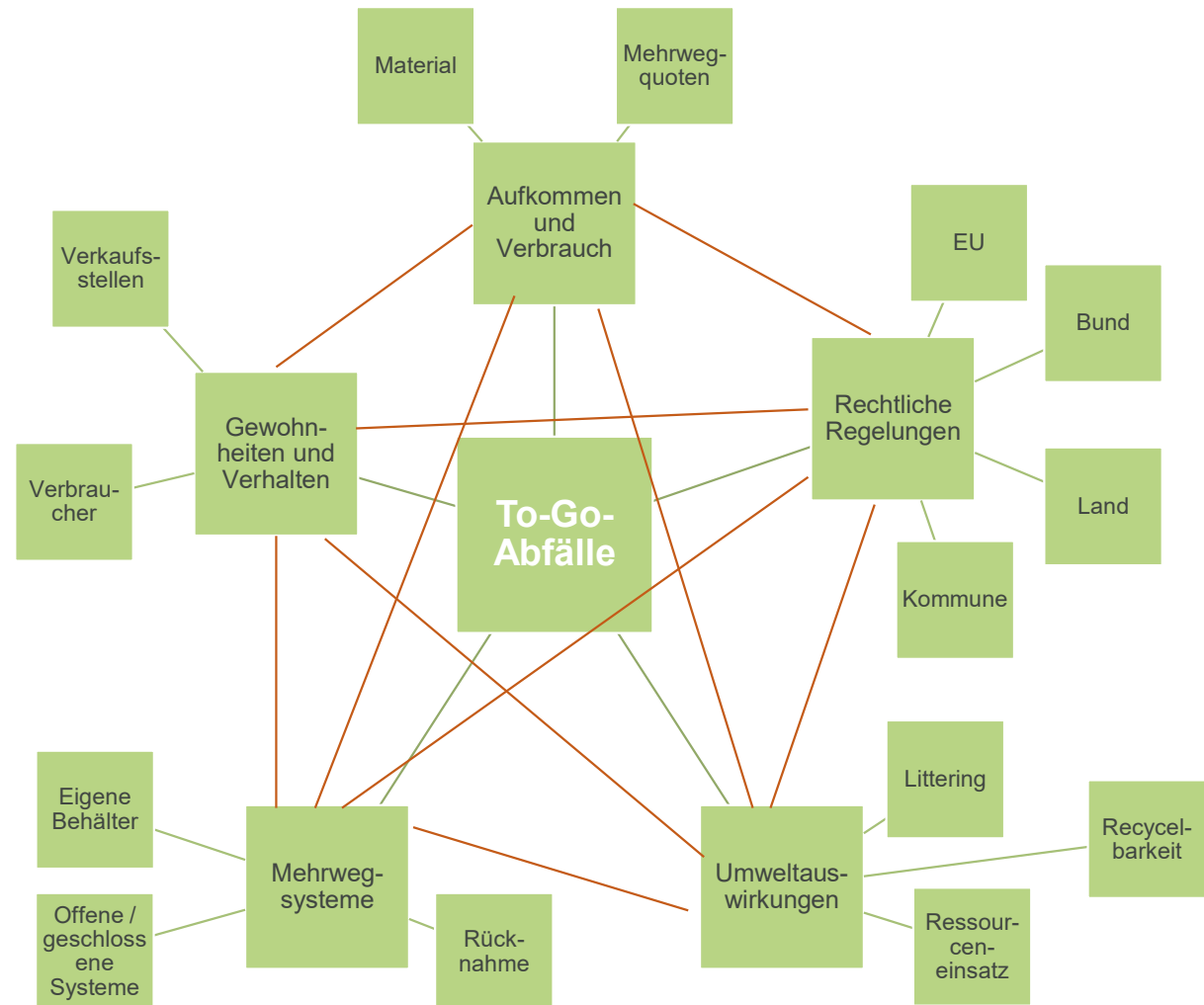
Landesamt für Umweltschutz

Der Weg zum Mehrweg – rechtliche und fachliche Hintergründe



Überblick und Gliederung

1. Motivation
2. Mehrwegsysteme
3. Littering
4. Rechtliche Regelungen I: EU- und Bundesebene
5. Verbrauch und Material
6. Rechtliche Regelungen II: Landes- und Kommunalebene
7. Wie weiter?





Prolog – Motivation

- Warum To-Go-Abfälle?
 - Gesamtaufkommen Siedlungsabfälle in Sachsen-Anhalt: ca. 496 kg/EW (Quelle: Abfallbilanz 2023)
 - To-Go-Abfälle: ca. 4 kg/EW (Quelle: Einweggeschirr und To-Go-Verpackungen ([GVM für Nabu](#), 2018))
- Verpackungen: Geringes Gewicht, großes Volumen
- To-Go: Entsorgung häufig durch Kommunen
- Einweg ist „Musterbeispiel“ für lineare Wirtschafts- und Konsummuster



<https://www.gradually.ai/flux-ki-bildgenerator/> Prompt: Ein öffentlicher Mülleimer voll mit Einwegbechern

Da das lineare Wirtschaften in der heutigen Weise aber ganz offensichtlich nicht fortschreibbar ist, ohne die menschliche Existenz zu bedrohen, Effizienzsteigerungen nur noch begrenzt möglich sind und umfassende Verzichtsstrategien kaum durchsetzbar sind, ist die Circular Economy wohl auch weitgehend alternativlos.

Aus: Kunststoffbasierte Mehrwegsysteme in der Circular Economy, [Fraunhofer UMSICHT](#), 2022



Mehrwegsysteme

- Eigene Box / Bring your own

MEHRWEG - eigene Box

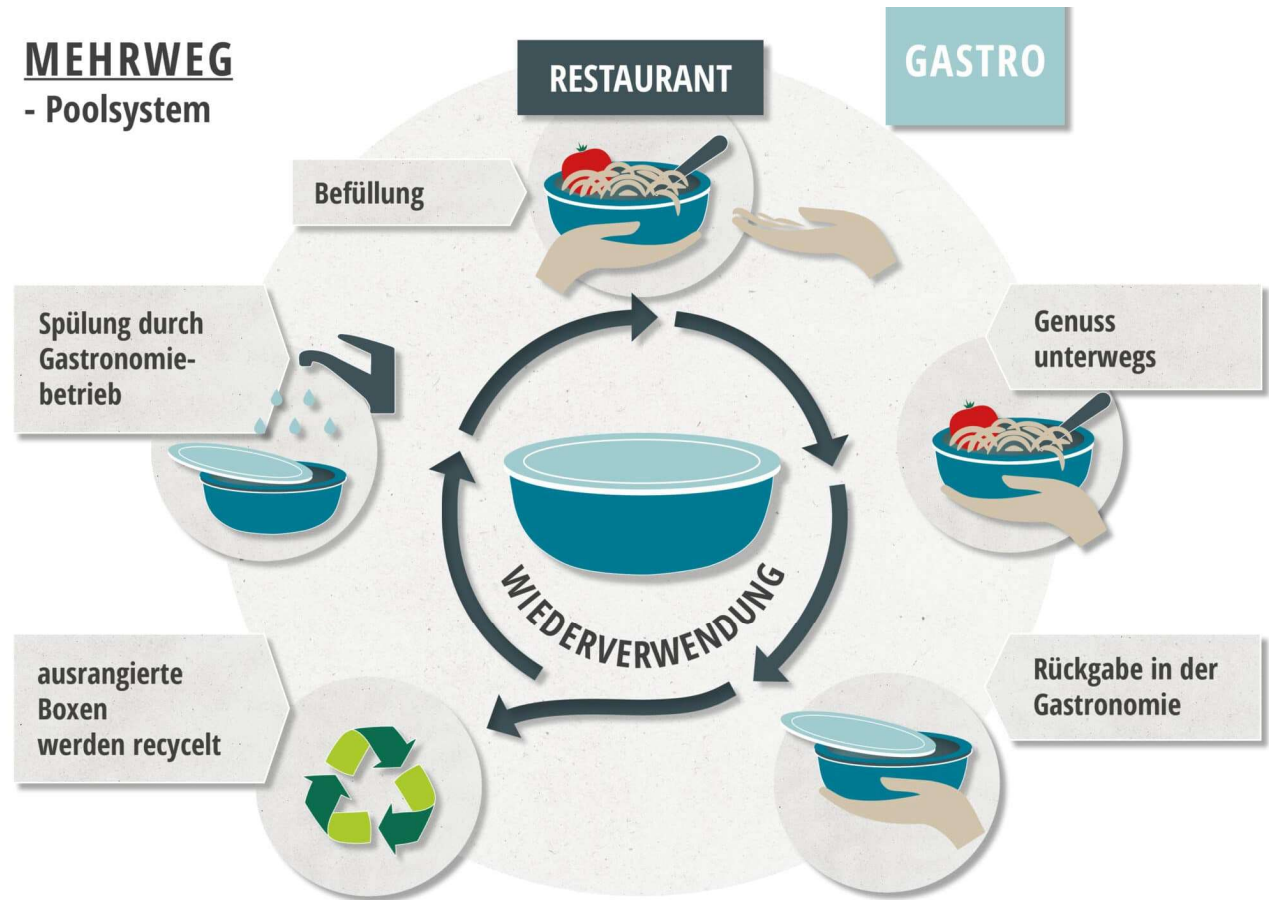


Quelle: <https://mehrweg-mach-mit.de/gastronomie/mehrweg/>



Mehrwegsysteme

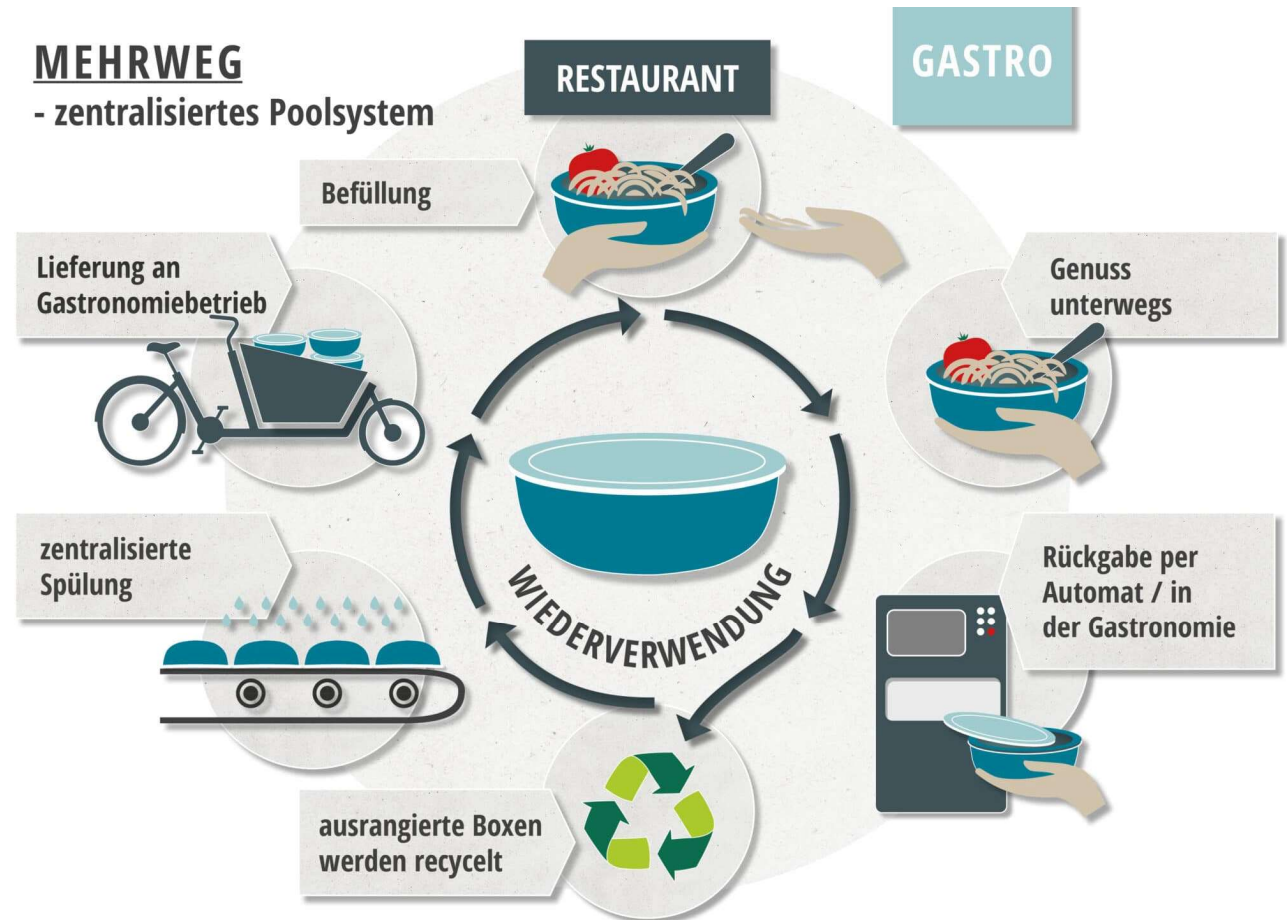
- Eigene Box / Bring your own
- Poolsystem



Quelle: <https://mehrweg-mach-mit.de/gastronomie/mehrweg/>

Mehrwegssysteme

- Eigene Box / Bring your own
- Poolsystem
- Poolsystem mit Spüllogistik



Quelle: <https://mehrweg-mach-mit.de/gastronomie/mehrweg/>

Littering – Vermüllung

- Keine einheitliche Definition. Hier: nur To-Go-Abfälle
- räumlich und zeitlich unterschiedliche Intensität
- Häufig pauschale Konzentration auf individuelle Gründe
- Auch Produktdesign spielt eine Rolle, z.B.
 - lose Teile
 - Wiederverschließbarkeit
 - Sauberkeit nach Benutzung
 - unzureichende Hinweise auf korrekte Entsorgung

(nach: Littering, [EPA Network](#), 2019)



Karte: [Omniscale](#), OpenStreetMap (Lizenz: ODbL)
Quelle Littering-Orte: [VKU-Information 93](#) (2018), Wetterdaten: [www.meteoblue.de](#)



Quelle: [VKU-Information 93](#) (2018), Foto: K. Dabelow





Einwegkunststoffrichtlinie

RL (EU) 2019/904

Identifizierbare Abfälle an europäischen Stränden
nach Stückzahlen

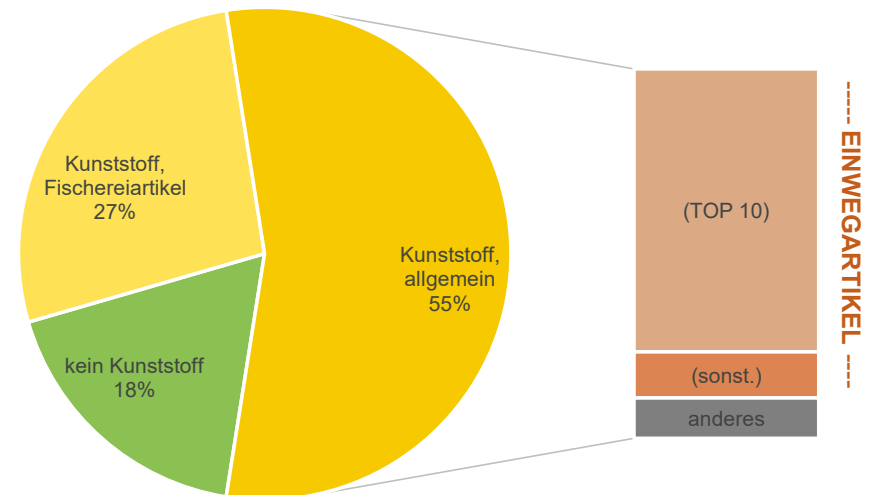
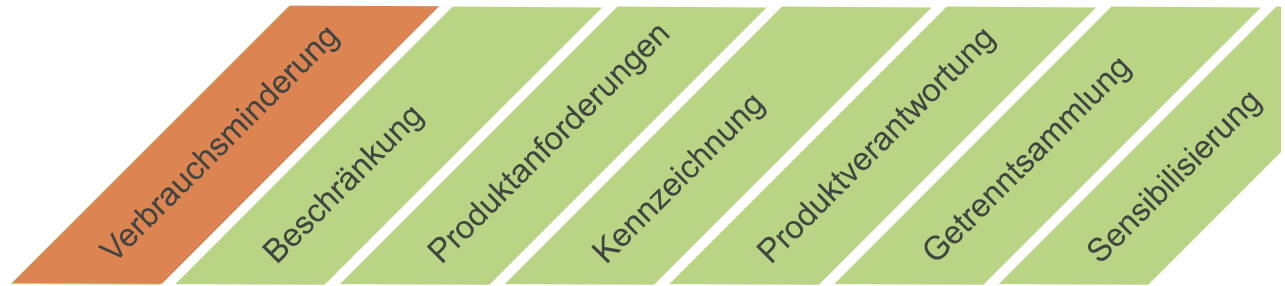


Bild von [Sergei Tokmakov, Esq. https://Terms.Law](https://Terms.Law) auf [Pixabay](https://Pixabay.com),
Daten: Commission Staff Working Document SWD(2018) 254 final [Impact Assessment](#)



Einwegkunststoff- Richtlinie (EU) 2019/904



	Getränkebehälter, Verschlüsse & Deckel
	Filter für Tabakprodukte
	Wattestäbchen
	Tüten und Folienverpackungen
	Hygieneartikel und Feuchttücher
	Kunststofftragetaschen
	Besteck, Trinkhalme und Rührstäbchen
	Getränkebecher, Verschlüsse & Deckel
	Luftballons und -stäbe
	Lebensmittelbehälter (Boxen)

*ehrgeizige und dauerhafte Verminderung
bis 2026 gegenüber 2022 eine messbare quantitative
Verminderung des Verbrauchs*

möglich zum Beispiel:

- nationale Verbrauchsminderungsziele
- Angebot wiederverwendbarer Alternativen
- wirtschaftliche Instrumente wie kostenpflichtige Abgabe von Einwegprodukten



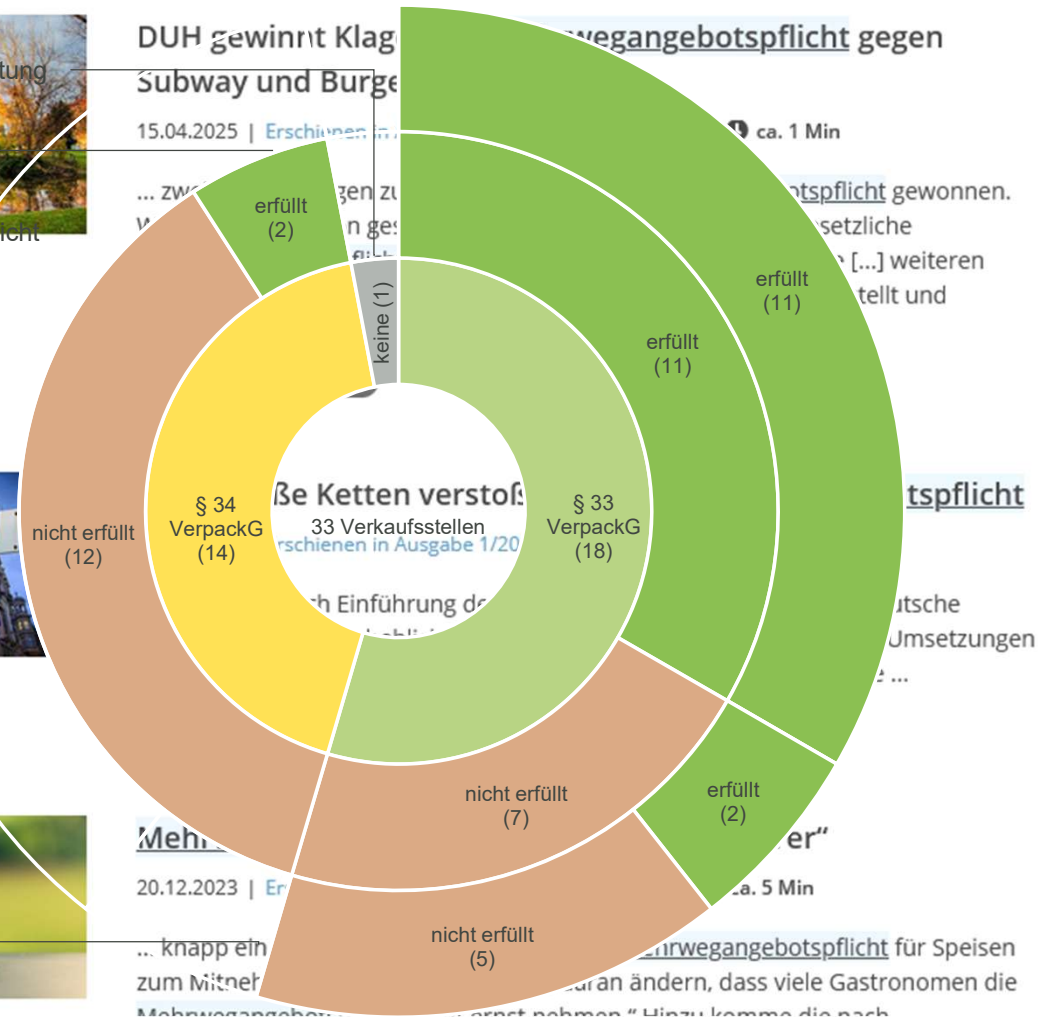
Umsetzung im Verpackungsgesetz

Seit 1. Januar 2023:
Mehrwegangebots- und Informationspflicht für

- Getränkebecher (materialunabhängig)
- Einwegkunststoff-lebensmittelbehälter

Ausnahme für kleine Betriebe / Verkaufsautomaten:

- Befüllen eigener Behälter
BYO – bring your own



Quelle: Screenshot euwid, Suchergebnisse vom 29.10.2025, sortiert nach Relevanz
Marktüberwachungsaktion Sachsen-Anhalt 2023, Kontrollen in fünf Landkreisen



EU- Verpackungsverordnung

- **Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR)**
- Verordnung – gilt unmittelbar
- in Kraft seit 11.02.2025
- Übergangsfristen von 12.08.2026 bis 31.12.2029
- nationale Regelungen in VerpackDG (bisher noch kein Entwurf öffentlich)

Art. 43 – Vermeidung von Verpackungsabfällen: Verringerung der Pro-Kopf-Menge gegenüber 2018

2030	um mindestens 5 %
2035	um mindestens 10 %
2040	um mindestens 15 %

12.02.2027

Art. 32 –
Wiederbefüllungs-
verpflichtung für das
Gastgewerbe, das
Getränke oder
Speisen zum
Mitnehmen anbietet

(BYO-System)

12.02.2028

Art. 33 –
Verpflichtendes
Wiederverwendungs-
angebot für das
Gastgewerbe, das
Getränke oder
Speisen zum
Mitnehmen anbietet*

(Poolsystem)

01.01.2030

Art. 25 & Anhang V –
Verbot von
Einwegkunststoff-
verpackungen für
Lebensmittel und
Getränke, die in den
Räumlichkeiten des
Gastgewerbes befüllt
und verzehrt werden*

* Ausnahmen für EU-Kleinstunternehmen möglich



Angebotspflicht


VerpackG – PPWR

- Unterschiedliche Regelungsgegenstände
- Unterschiedliche Adressaten
- PPWR enthält Mindestregelung, kann zum Erreichen der Vermeidungsziele verschärft werden
- Entscheidend: Ausrichtung VerpackDG

Regelungsgegenstände


VerpackG: Einwegkunststofflebensmittelverpackungen

PPWR: fertig zubereitete Lebensmittel in Verpackungen zum Mitnehmen


VerpackG: Einweggetränkebecher
PPWR: heiße oder kalte Getränke in Verpackungen zum Mitnehmen 

Adressaten

VerpackG: Letztvertreiber 	Ausnahme: ≤ 5 Mitarbeitende ≤ 80 m ² Fläche
PPWR: Endvertreiber, die im Gastgewerbe tätig sind 	Ausnahme: Kleinunternehmen* < 10 Mitarbeitende < 2 Mio. € Jahresumsatz

* gemäß Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 (2003/361/EG)



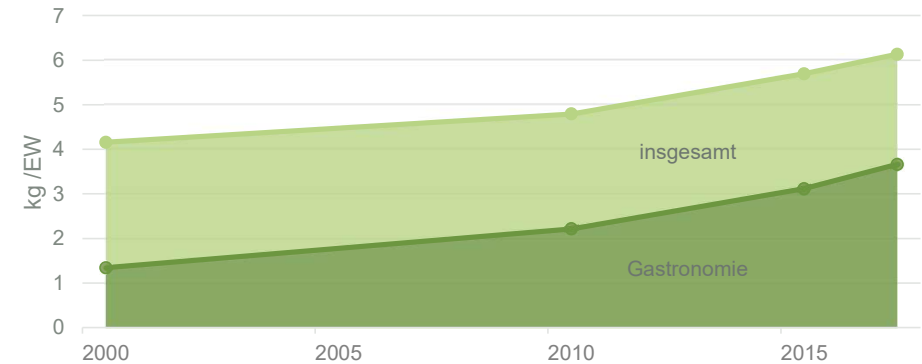
Verbrauchsentwicklung To-Go-Verpackungen

Aufkommen in der Gastronomiebranche in Stück / EW	2022	2023
Einweg: Getränke	26	31
Einweg: Speisen	137	144
Mehrweg: Getränke	1	2
Mehrwegquote	4 %	7 %
Mehrweg: Speisen	0,1	0,5
Mehrwegquote	0,1 %	0,3 %

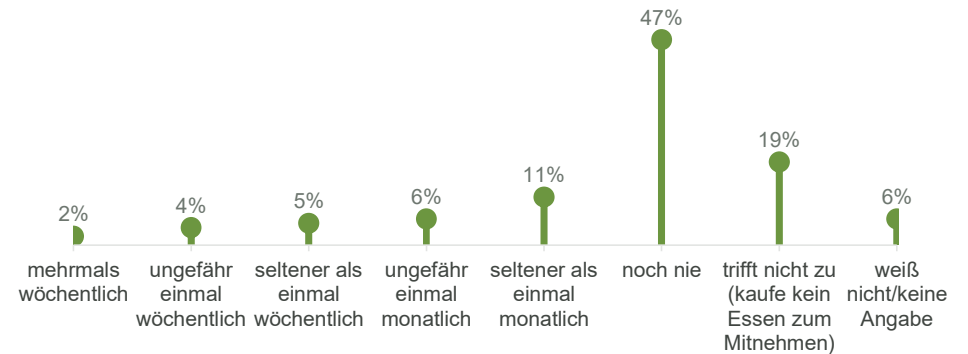
Auch: Hotel und Catering, Ohne: Bäckereien, Handel etc.

Daten: Mehrweg in der deutschen Gastronomie ([GVM für WWF](#), 2024), Statistisches Bundesamt

Verbrauch von Serviceverpackungen insgesamt und in der Gastronomie



Wie häufig haben Sie beim Kauf von Essen zum Mitnehmen das Mehrwegangebot bereits genutzt?



Daten (oben): Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2017 ([UBA-Texte 139/2019](#))

Daten (unten): [yougov-Umfrage](#) (3450 Erwachsene) vom 29.01.2024



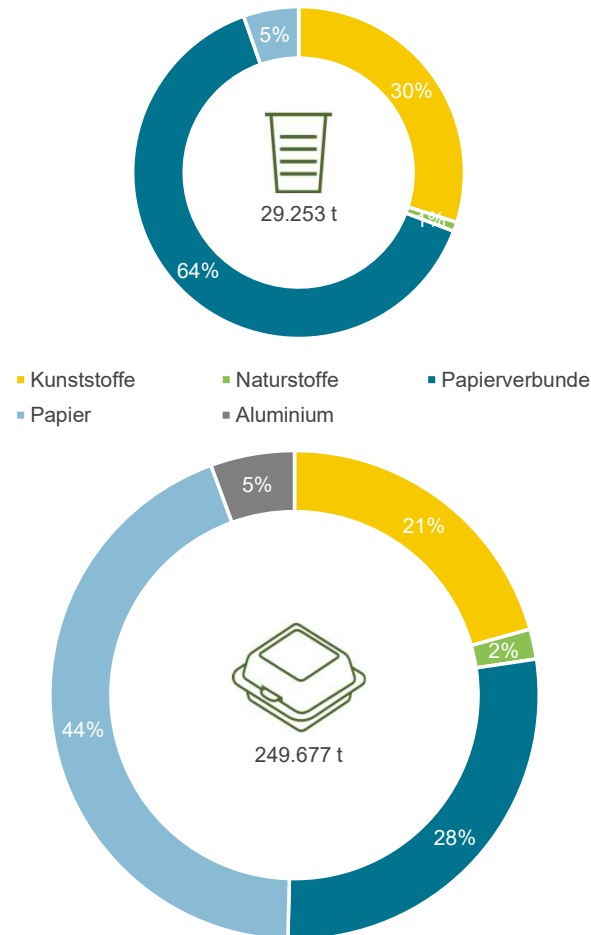
Einsatzmaterialien und Herkunft

- Viele Lebensmittelverpackungen sind nicht von der aktuellen Mehrwegangebotspflicht erfasst
- Verschiebungen vor allem in Richtung Papier / Papierverbunde:

„Die Zunahme des Verbrauchs von Papierverbunden ist ein starker und anhaltender Trend. [...] Stärkster Wachstumsmarkt sind die Gastronomie-Verpackungen (z.B. Nudelboxen, Menüboxen, Suppenterrinen, Salatschalen etc.)“

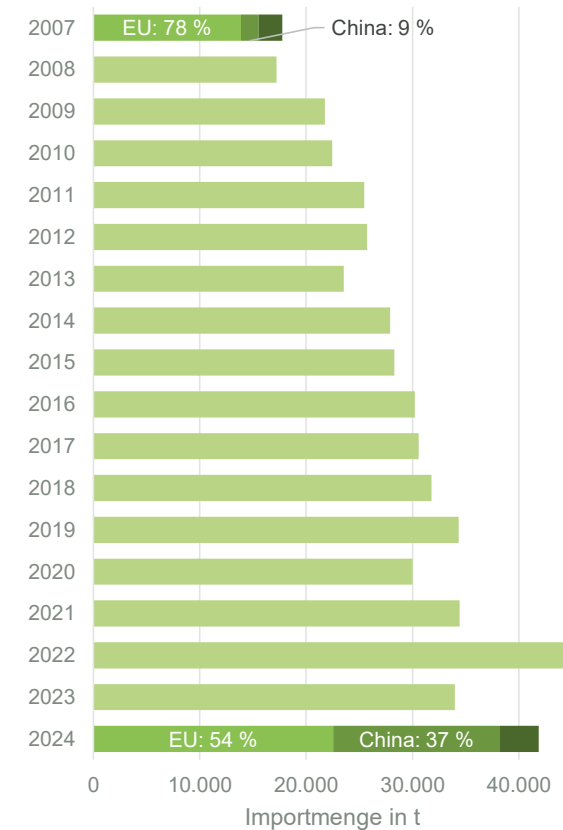
Zitat: Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2022 (UBA-Texte 156/2024)

Aufkommen (Gastronomie) 2023



Daten: Mehrweg in der deutschen Gastronomie ([GVM für WWF](#), 2024)

Tassen, Becher und ähnliche Waren aus Papier (WA 48236990)



Daten: Außenhandelsstatistik, Statistisches Bundesamt



Kreisläufe schließen durch Recycling?

- Faserbasierte Verbundverpackungen mehrfach problematisch (siehe z.B. [UBA / ZSVR](#), 2025)
 - häufig höheres Gewicht
 - Recyclingfähigkeit eingeschränkt
 - Trennung und Sortierung erschwert
 - Knappe Recyclingkapazitäten
 - Klare Quotenverfehlung der Dualen Systeme
- Speziell To-Go-Verpackungen:
 - Inhaltsreste Hemmnis für Recycling
 - Entsorgung unterwegs oft außerhalb der Dualen Systeme



Foto: K. Dabelow



Landesrechtliche Regelungen

§ 2 Abs. 1 Abfallgesetz des Landes Sachsen-Anhalt

Land, Gemeinden, Landkreise und die sonstigen der Aufsicht des Landes unterliegenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts sind verpflichtet, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, **vor allem im Beschaffungs- und Auftragswesen** und bei Bauvorhaben, im Rahmen des wirtschaftlich Zumutbaren Erzeugnisse zu bevorzugen, die

1. aus Abfällen hergestellt sind,
2. in rohstoffschonenden oder abfallarmen Produktionsverfahren hergestellt sind,
3. aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt sind,
4. sich durch Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit und **Wiederverwendbarkeit** auszeichnen,
5. im Vergleich zu anderen Erzeugnissen **zu weniger** oder schadstoffärmeren **Abfällen führen** oder
6. sich in besonderem Maße zur Verwertung oder gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung eignen,

sofern keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen



Foto: [freepik.com](https://www.freepik.com) , [freepik.com](https://www.freepik.com)

Kommunalrecht I

- Berücksichtigung von Mehrweg möglich bei
 - Genehmigungen / Gestattungen (z.B. Sondernutzung)
 - Marktordnungen und -satzungen
- Häufig bereits etabliert:
 - Geschlossene Systeme z.B. bei Veranstaltungen Sportereignissen, Konzerten
 - Mehrweg vor allem für Getränke



§ 8 Ordnung auf dem Wochenmarkt

- (3) Speisen und Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle sind in Mehrwegbehältnissen anzubieten



§ 7 Verkaufseinrichtungen

- (5) Die Ausgabe von Speisen und Getränken hat unter Verwendung von Mehrweggeschirr zu erfolgen. Alternativ sind biologisch abbaubare Materialien zu verwenden.

[+ OWi-Tatbestand]



Foto: <https://weihnachtsmarktassen.de/Jahrestassen>

Kommunalrecht II

- Tübingen 2022: „Verpackungssteuer“
- 2024 durch Bundesverwaltungsgericht, 2025 durch Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen bestätigt
- Verkaufsstellen müssen zahlen
 - 0,50 € für Einwegverpackungen und -geschirr
 - 0,20 € für Einwegbesteck, Trinkhalme u.ä.
- Begleitet durch Mehrweg-Förderprogramm
- Ähnlich: Konstanz (01/2025) und Freiburg (01/2026)
- Große Resonanz: 144 Kommunen interessiert ([DUH](#), 04/25)



Konstanzer Verpackungssteuer zeigt Lenkungswirkung

13.10.2025 | Erschienen in Ausgabe 42/2025 | Stefan Lang | ca. 2 Min

... Die im Januar 2025 eingeführte Verpackungssteuer der Stadt Konstanz hat nach ersten Auswertungen zu einem [...] Wirksamkeit kommunaler Lenkungssteuern. „Die Verpackungssteuer befreit Städte nachweislich von wachsenden ...

Merken Politik



Bayern verbietet kommunale Verpackungssteuer

03.09.2025 | Erschienen in Ausgabe 37/2025 | Stefan Lang | ca. 1 Min

... Herrmann (CSU) soll darin ein Verbot kommunaler Verpackungssteuern im Freistaat festgeschrieben werden. Der [...] eine Belastung der Gastronomie durch eine Verpackungssteuer stünde im Widerspruch zur geplanten Senkung [...] hätten keinen klaren Zusammenhang zwischen Verpackungssteuer und Abfallvermeidung gezeigt. Zudem stünden ...

Merken Politik



Bayern: Grüne wollen kommunale Verpackungssteuer doch noch ermöglichen

24.06.2025 | Erschienen in Ausgabe 27/2025 | Sarah Storck | ca. 2 Min

... Im Streit um das Verbot einer kommunalen Verpackungssteuer in Bayern gehen die Grünen im bayerischen [...] Gemeinden im Freistaat keine kommunalen Einweg-Verpackungssteuern einführen dürfen. Bayern gehört zu den wenigen [...] das Verhalten der Staatsregierung in puncto Verpackungssteuer dagegen als „maximal kommunalunfreundlich“ ...

Merken Politik



Hamburg gegen kommunale Verpackungssteuer

12.06.2025 | Erschienen in Ausgabe 25/2025 | Stefan Lang | ca. 2 Min

... Die Linke auf Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer mit Wirkung zum 1. Januar 2026 abgelehnt. ...

Merken Politik

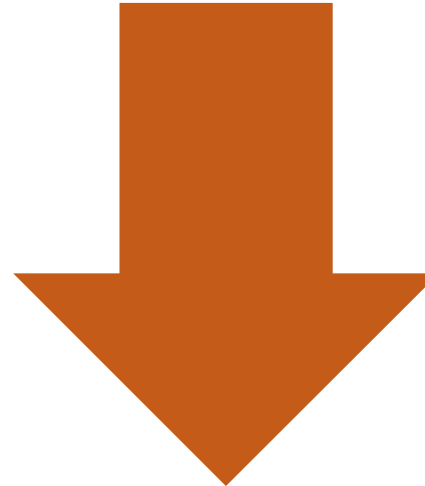


Einwegabgaben

- Option zur Verbrauchsminderung nach Einwegkunststoffrichtlinie – „wirtschaftliche Instrumente“
- Einsatz z.B. in Irland, Estland, Spanien, Niederlande
(<https://www.onlinehaendler-news.de/recht/politik-gesetze/137877-eu-laender-umsetzung-mehrweg-modell>)
- D bisher: keine flächendeckende Abgabe geplant
- Forderung UMK: Keine kostenlose Abgabe, freiwillige Vereinbarung mit Handel (<https://www.euwid-recycling.de/news/politik/umweltministerkonferenz-fordert-staerkung-von-mehrweg-181125/>)



wirksamer Anreiz
Verursacherprinzip
Einnahmequelle für Kommunen
Impuls, um Mehrweginfrastruktur aufzubauen



Aufwand für Verwaltung und Betriebe
Steuer muss erklärt, erhoben und kontrolliert werden
„Flickenteppich“:
Ungleiche Wettbewerbsbedingungen
Ungleiche Bedingungen für Kundschaft
Preissteigerungen



Wie weiter?

- Umweltbewusstsein ist vorhanden
- Kein Erkenntnis- sondern Umsetzungsproblem – komplexe Lage mit vielen Beteiligten
- Gewohnheiten von Verbraucherinnen und Verbrauchern, aber auch an Verkaufsstellen ändern
- Verkaufsstellen sind in Schlüsselposition, stehen aber auch unter Druck
- Unterstützung, Aufklärung und Kontrolle

Aufgabenbereiche im Umweltschutz: sehr / eher wichtig (TOP 6 von 17)

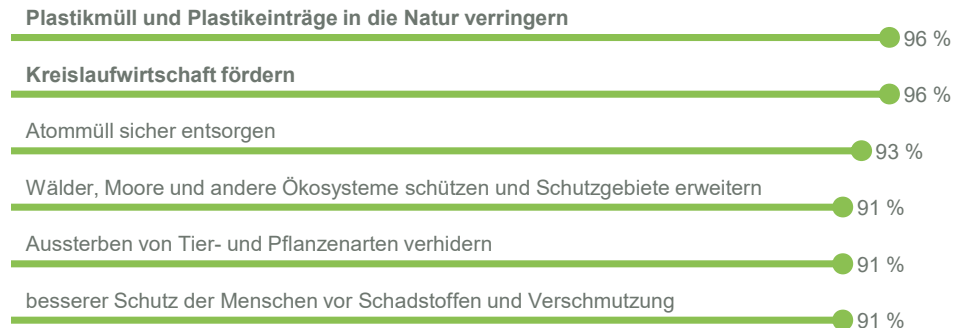




Bild: Sandig



Bild: Sandig

Kontakt

kathrin.dabelow@lau.mwu.sachsen-anhalt.de

Telefon: 0345 5704-256