
Grüne öffentliche Beschaffung

Wege zu weniger Einwegmüll in Kommunen

Hintergrund

Obwohl Abfallvermeidung das prioritäre Ziel im [Kreislaufwirtschaftsgesetz](#) (KrWG) ist, steigt die Menge an Verpackungsabfall in Deutschland weiterhin an. Mit einem Volumen von rund 500 Milliarden Euro hat die bundesweite öffentliche Beschaffung einen signifikanten Anteil am Erwerb von Waren und Dienstleistungen. Durch eine gezielte Nachfrage nach klimafreundlichen und verpackungsarmen Produkten können der Bund, Länder und Kommunen somit den Klimaschutz vorantreiben und entscheidende Marktimpulse setzen. Entsprechend kann ein konsequentes Beschaffungsverbot von Einwegverpackungen und die verpflichtende Nutzung nachhaltiger Mehrwegprodukte in öffentlichen Beschaffungsrichtlinien einen wichtigen Beitrag zur Abfallvermeidung leisten. Seit dem 1. Januar 2022 gilt auf Bundesebene die [Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen](#) (AVV Klima). **Enthalten ist dabei ein vergaberechtliches Novum: eine Negativliste (Anlage 1), welche besonders klimaschädliche Produkte unabhängig vom Auftragswert von der Beschaffung ausschließt.** Hierzu gehören beispielsweise Einwegplastikflaschen, Kaffeekapselmaschinen oder Einweggeschirr und -besteck. Die DUH begrüßt die Bestrebung, den Einkauf der Bundesverwaltung nachhaltiger auszurichten und versteht dies als wichtiges Signal an die Behörden von Ländern und Kommunen, ihre öffentliche Beschaffung auch einwegfrei zu gestalten.

Warum ist das Thema für Sie relevant?

Eine Wende zu weniger Verpackungsmüll kann nur gelingen, wenn alle politischen Ebenen am gleichen Strang ziehen. Den Kommunen kommt im Bereich der öffentlichen Beschaffung aber eine besondere Bedeutung zu, da sie mehr Waren und Dienstleistungen beschaffen als die Länder und der Bund. **Regionale Maßnahmen und Leuchtturmprojekte – wie Beschaffungsrichtlinien, welche über die national geltenden Regelungen hinausgehen – können daher eine Vorreiterrolle im Umweltschutz einnehmen.** Sie können klimafreundlichen Alternativen zu gesellschaftlicher Sichtbarkeit und Akzeptanz verhelfen sowie gleichzeitig als Beispiel für nationale und EU-weite Gesetzgebung dienen. **Kommunale und städtische Beschaffungsrichtlinien, die verpackungsreduzierende Maßnahmen sowie ökonomische, ökologische und soziale Faktoren beinhalten, sind daher für ein nachhaltiges Beschaffungswesen unverzichtbar.**

Anstatt diese drei Faktoren gleichwertig in Entscheidungen einzubeziehen, wird dem ökonomischen Anteil derzeit eine besondere Wertigkeit zugeschrieben. Ein Fokus auf niedrige Einkaufspreise führt aber dazu, vermeintlich günstige Produkte zu favorisieren, welche sich langfristig häufig nicht rentieren. Die ökologischen und sozialen Folgen durch Einwegprodukte können wir uns angesichts der fortgeschrittenen Klimakrise nicht mehr länger leisten. **Entscheidungen in der öffentlichen Beschaffung sollten daher primär zur Abfallvermeidung beitragen** und Vorgaben aus dem KrWG berücksichtigen, wie die in [§6 festgeschriebene Abfallhierarchie](#), die Abfallvermeidung vor Wiederverwendung und Recycling priorisiert.

Insbesondere im Verpackungsbereich existieren bereits klimafreundliche Alternativen. Würde man beispielsweise alle alkoholfreien Getränke statt in Einweg- nur in Mehrwegflaschen abfüllen, ließen sich jährlich bis zu 1,4 Millionen Tonnen CO₂ einsparen. Das entspricht einem CO₂-Ausstoß von 870.000 Mittelklassewagen, die im Durchschnitt 13.000 km pro Jahr fahren! Damit die nationalen Klimaziele erreicht werden können, muss das Einsparpotential von Mehrweg schnellstmöglich und umfassend genutzt werden.

Vermeidung von Einwegprodukten in Beschaffungsrichtlinien

Ob im Rathausbüro, der Schulkantine oder im städtischen Freibad – in öffentlichen Einrichtungen sollten keine unökologischen Einwegprodukte zu finden sein. Städte können dies über ihre Beschaffungsrichtlinien regeln. **Sie können analog zu der Negativliste der AVV Klima Produkte und Produktgruppen festlegen, die fortan grundsätzlich von der Einkaufsliste öffentlicher Einrichtungen gestrichen werden müssen.** Im Sinne einer möglichst hohen Wirkung sollte die Negativliste sowohl für die Kernverwaltungen als auch für alle nachgeordneten Einrichtungen, Behörden und kommunale Unternehmen verbindlich sein.

Die AVV Klima schließt mit ihrer Negativliste bereits die Beschaffung einiger Einwegprodukte aus. Jedoch gibt es Ausnahmen, welche die Wirksamkeit der Liste einschränken. **Um Ihre kommunale Beschaffungsrichtlinie wirklich nachhaltig zu gestalten, sollte sie über die nationalen Verordnungen hinausgehen, ohne Ausnahmen und unabhängig vom Auftragswert gelten.** Dadurch entstehen klare Verbote einzelner Produktgruppen, die den Klimaschutz erhöhen und den Beschaffungsprozess vereinfachen. Die DUH empfiehlt daher die folgende Ausgestaltung von Negativlisten:

Die ideale Negativliste eines Beschaffungsverbots von Einwegprodukten enthält:

- Einweggeschirr und -besteck,
- jegliche Getränke in Einwegverpackungen, soweit gleichwertige Getränke im Handel regelmäßig in Mehrwegverpackungen erhältlich sind,
- Portionsverpackungen für Lebensmittel sowie Kleinstverpackungen für Kosmetik-, Hygiene- und Toilettenartikel,
- Geräte, die Portionsverpackungen zur Zubereitung von Heißgetränken nutzen,
- Einwegtragesachen.

Nutzung vermeintlicher Alternativprodukte: Im Sinne der Abfallvermeidung sollte das Verbot von Einwegprodukten die Mehrwegnutzung fördern. Der Ersatz von Einwegplastik durch Einwegprodukte aus anderen Materialien stellt keine umweltfreundliche Option dar. Zum einen kann der Ersatz von Einwegplastikprodukten durch sogenannte Alternativprodukte aus anderen Materialien – wie Holz, Biokunststoff sowie Papier – das Problem wachsender Abfallberge nicht lösen. Zum anderen belegen Ökobilanzen, dass auch vermeintliche Alternativprodukte erhebliche Umweltauswirkungen mit sich bringen. So beziehen sich „Kompostierbar“-Zertifizierungen für Bioplastik beispielweise nur auf die Kompostierung unter speziellen Laborbedingungen. Gelangt es in die Umwelt, kann es dort genauso lange verbleiben und ähnliche Schäden anrichten wie herkömmliches Plastik.

Auch die oft als umweltfreundlich angesehenen Einwegverpackungen aus Papier sind nicht nachhaltig. Ihre Herstellung erfordert viel Energie, Wasser und Chemikalien. Für die Herstellung einer Einweg-Essensbox werden 1,3 Liter Wasser genutzt, für einen Pizzakarton sogar mehr als 5 Liter Wasser. Im Vergleich dazu verbraucht die Reinigung einer Mehrweg-Essensbox je nach verwendeter Spültechnik lediglich zwischen 0,2 und 0,9 Liter Wasser. Verpackungen mit Lebensmittelkontakt bestehen zudem fast ausschließ-

lich aus Neumaterial, für das Bäume gefällt werden müssen. Bei Papierverpackungen für Speisen erschweren die häufige Beschichtung mit einer dünnen Plastikfolie sowie Verschmutzungen durch Fette und Essensreste das Recycling, weshalb diese in der Regel verbrannt werden müssen. Vermeintlich alternative Einwegprodukte sind daher genau wie Einwegplastikprodukte von der öffentlichen Beschaffung auszuschließen. Weiterführende Informationen finden Sie in unserem [„Faktencheck Bioplastik“](#) und zu Papierverpackungen in unserem Faktenpapier [„Umweltproblem Essensboxen“](#).

Einweggeschirr und -besteck: Ein Beschaffungsverbot von Einweggeschirr und -besteck sollte neben Kantinen und Mensen auch im gesamten öffentlichen Bereich und auf öffentlichen Veranstaltungen gelten. Gerade für den Vor-Ort-Verzehr in Kantinen und Mensen ist Einweggeschirr und -besteck überflüssig. Für die Mitnahme von Speisen und Getränken müssen in Kantinen und Mensen aufgrund der [Mehrwegangebotspflicht](#) seit Januar 2023 Mehrwegalternativen angeboten werden. Die öffentliche Hand sollte hier als Vorbild unternehmensübergreifende und verbraucher*innenfreundliche Mehrwegsysteme nutzen, um die Rückgabe der Verpackungen an anderen Standorten zu ermöglichen. Vorbildliche Kantinen, die Einweg ausgeschlossen und Mehrwegsysteme eingeführt haben, sind beispielsweise die Kantine des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Bonn sowie das Betriebsrestaurant der Stadt Regensburg. Neben Beschaffungsverboten für Einweggeschirr und -besteck können Städte weitere Maßnahmen nutzen: Mit Mehrweggeboten für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund durch ordnungsrechtliche Vorgaben in Satzungen, wie der Abfallsatzung, können Städte die abfallarme Gestaltung privater Festivitäten auf öffentlichem Grund beeinflussen und Veranstaltende an die Einhaltung des Mehrweggebots binden. Eine ausnahmsfreie Regelung schafft Klarheit sowie saubere Straßen und Plätze. Wie die bestmögliche Umsetzung des Mehrweggebots auf Veranstaltungen durch die Zusammenarbeit mit Mehrwegsystemdienstleister*innen und flächendeckenden Poolssystemen aussieht, können Sie in unserem Hintergrundpapier [„Mehrweggebot“](#) sowie in unserem Infopapier [„Praxisleitfaden Events“](#) nachlesen.

Getränke in Einwegverpackungen: Dieses Verbot gilt in der idealen Negativliste für alle Getränke, mit Ausnahme von Spirituosen. Auch [Wein](#) gibt es inzwischen vermehrt in Mehrwegflaschen. Eine Beschaffungsausnahme für Getränke in mit Pflichtpfand belegten Einwegverpackungen oder typischerweise [schlecht recycelbaren Kartonverpackungen](#), Schlauchbeutelverpackungen oder Folien-Standbeutel besteht im Gegensatz zur AVV Klima nicht.

Portionsverpackungen für Lebensmittel sowie Kleinstverpackungen für Kosmetik-, Hygiene- und Toilettenartikel: Ende November 2022 wurde der [Entwurf für die europäische Verpackungsverordnung \(PPWR\)](#) vorgelegt. Diese sieht Verbote für Einzelportionsverpackungen von Würzmitteln wie Ketchup oder Senf, konservierten Lebensmitteln, Soßen, Kaffeesahne, Zucker und Gewürzen sowie von Produkten aus dem Bereich der Kosmetik-, Hygiene- und Toilettenartikeln von 50 ml bei flüssigen Mitteln und 100 g bei nicht flüssigen Mitteln vor. Eine nachhaltige Negativliste sollte sich an diesen Zielen orientieren und entsprechende Produkte von der öffentlichen Beschaffung ausschließen. Sollte es bei den größeren Verpackungen dieser Produkte eine Mehrwegvariante geben, ist diese zu bevorzugen.

Geräte, die Portionsverpackungen zur Zubereitung von Heißgetränken nutzen: Geräte wie Kaffeekapselmaschinen, die mit Kapseln oder Pads befüllt werden, verursachen unnötig viel Müll. Während das Verpacken von 1 Kilogramm Kaffee in 500 Gramm-Verpackungen etwa 30 Gramm Verpackungsabfall verursacht, entsteht durch [Kaffeekapseln](#) bei der gleichen Menge Kaffee das fünfundzwanzigfache an Müll, nämlich ca. 380 Gramm Verpackungsabfall aus Aluminium und Kunststoff sowie zusätzlich 230 Gramm aus Papier. Zudem führt die Aluminiumherstellung zu besonders schweren Umweltbelastungen, da bei der Gewinnung als Abfallprodukt schwermetallhaltiger, giftiger und ätzender Rotschlamm entsteht. Dieser muss in speziellen Becken gelagert werden und stellt eine Bedrohung für die Umwelt dar.

Einwegtragetaschen: Einwegtragetaschen sind materialunabhängig von der öffentlichen Beschaffung auszuschließen. Vielfach wiederverwendbare Mehrwegtragetaschen sind deutlich ökologischer als die ständige Neuproduktion von Einwegtüten: Eine klassische Baumwolltragetasche muss rund 30 Mal, Mehrwegtragetaschen aus recyceltem PET oder zusammenfaltbare Polyesterbeutel nur zehn Mal oder sogar weniger wiederverwendet werden, um ihre Umweltauswirkungen aus der Produktion zu kompensieren.

Auch die seit dem Plastiktüten-Verbot immer häufiger angebotenen Papier-Einwegtüten sind nicht umweltfreundlich. Sie können sich bei falscher Entsorgung in der Umwelt zwar schneller abbauen als Plastiktüten, jedoch schädliche Farbstoffe und Druckchemikalien enthalten, die nicht in die Natur gelangen sollten. Zudem verursachen die Bereitstellung der Ausgangsmaterialien, der Herstellungsprozess und die Entsorgung von Papiertüten, genau wie bei Einweg-Plastiktüten, erhebliche Umweltbeeinträchtigungen.

Umsetzungsbeispiele

- » **Hamburg:** Bereits Anfang 2016 hat Hamburg einen [Leitfaden für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung](#) inklusive Negativliste verabschiedet. Bei Vergaben öffentlicher Liefer- und Dienstleistungsaufträge ist es Hamburger Ämtern, Behörden und Einrichtungen seither untersagt, Produkte oder Produktbestandteile der Negativliste einzukaufen. Dazu gehören beispielsweise Kaffeekapselmaschinen, Einweggeschirr und -besteck in Kantinen und Mensen sowie Mineralwasser, Bier und Erfrischungsgetränke in Einwegverpackungen. In Bezug auf Getränke gilt aber leider eine Ausnahme für Kartonverpackungen, Schlauchbeutelverpackungen und Folien-Standbeutel. Für die Genehmigung von Veranstaltungen können Bezirke im Rahmen ihrer Zuständigkeiten gegebenenfalls Auflagen in Bezug auf Einweggeschirr und -besteck erlassen.
- » **Berlin:** Die Berliner [Verwaltungsvorschrift Beschaffung und Umwelt \(VwVBU\)](#) regelt die Anwendung der im [Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz \(BerlAVG\)](#) vorgeschriebenen Beachtung ökologischer Kriterien und Lebenszykluskosten bei der öffentlichen Beschaffung. Im Sinne der Abfallvermeidung dürfen unter anderem Portionsverpackungen für Lebensmittel, Einweggeschirr und -besteck in Kantinen, Mensen und bei Großveranstaltungen sowie Mineralwasser, Bier und Erfrischungsgetränke in Einwegverpackungen nicht beschafft werden. Leider besteht jedoch wie in der AVV Klima und in Hamburg eine Ausnahme für Karton-, Schlauchbeutelverpackungen und Folien-Standbeutel. Im Vergleich zur Negativliste der AVV Klima besteht das Berliner Beschaffungsverbot bestimmter Produkte allerdings nicht unabhängig vom Auftragswert, sondern gilt erst ab einem Auftragswert von 10.000 Euro für Liefer- und Dienstleistungen. Gerade bei der Beschaffung von Produkten des alltäglichen Bedarfs sollte die Beschaffungsbeschränkung jedoch universell und auftragswertunabhängig gelten. Dies sollte das Land Berlin nachbessern.

Stand: 23.05.2024



Deutsche Umwelthilfe e.V.		Ansprechpersonen	
Bundesgeschäftsstelle Radolfzell Fritz-Reichle-Ring 4 78315 Radolfzell Tel.: 0 77 32 9995-0	Bundesgeschäftsstelle Berlin Hackescher Markt 4 Eingang: Neue Promenade 3 10178 Berlin Tel.: 030 2400867-0	Elena Schägg Stellvertretende Bereichsleitung Kreislaufwirtschaft Tel.: 030 2400867-465 E-Mail: schaegg@duh.de	Katharina Campe Referentin für Kreislaufwirtschaft Tel.: 030 2400867-412 E-Mail: campe@duh.de

www.duh.de [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [umwelthilfe](#)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.

