

VON PILOTPROJEKTEN ZU TRAGFÄHIGEN SYSTEMEN: MEHRWEG ZUR ROUTINE MACHEN

CHANGE(K)NOW!
HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR
ENTSCHEIDUNGSTRÄGER*INNEN

2026

Interreg
Baltic Sea Region



Co-funded by
the European Union



CIRCULAR ECONOMY

Change(K)now!

Inhaltsverzeichnis

03	Kurzfassung
04	Zehn Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger*innen
05	Einführung
08	Die Systemlücke: Warum sich Mehrweg bislang nicht flächendeckend durchsetzt
11	Was funktioniert: Erkenntnisse aus Pilotprojekten und strategischen Ansätzen
14	Von der Fragmentierung zum System: Ein Governance-Modell für Mehrweg
17	Handlungsempfehlungen: Vom Systemverständnis zur gezielten Umsetzung
21	Nachfrage aktivieren: Die Rolle der Verbraucher*innen in Mehrwegsystemen
24	Das Potenzial öffentlich-privater Partnerschaften nutzen
27	Erste politische Verankerung: Signale aus der kommunalen Praxis
21	Schlussfolgerungen: Von Pilotprojekten zu tragfähigen Systemen

Kurzfassung

In ganz Europa gewinnt der Übergang von Einwegverpackungen hin zu Mehrwegsystemen zunehmend an Bedeutung. Neue regulatorische Vorgaben, insbesondere die europäische Verpackungsverordnung (Packaging and Packaging Waste Regulation, PPWR), setzen klare Ziele zur Abfallvermeidung und zur stärkeren Verbreitung von Mehrweg. Dennoch erfolgt die praktische Umsetzung bislang nur punktuell. Trotz zahlreicher Pilotprojekte und eines wachsenden Umweltbewusstseins sind Mehrwegsysteme noch nicht selbstverständlicher Bestandteil des Alltags.

Die Erfahrungen aus dem Projekt Change(K)now! zeigen, dass die zentrale Herausforderung nicht im Fehlen geeigneter Lösungen liegt, sondern im Fehlen funktionierender Systeme. Mehrwegverpackungen können in der Praxis erfolgreich eingesetzt werden – beispielsweise in Schulen, bei öffentlichen Veranstaltungen oder im Take-away-Bereich. Ihr Erfolg hängt jedoch davon ab, dass Governance-Strukturen, Infrastruktur, Geschäftsmodelle und Nutzerfreundlichkeit aufeinander abgestimmt sind. Wo diese Elemente nicht zusammenspielen, bleibt Mehrweg eine Nischenlösung.

Dies erfordert einen grundlegenden Perspektivwechsel. Mehrweg ist weder ausschließlich eine Frage des individuellen Verhaltens noch eine rein technische Lösung. Vielmehr handelt es sich um einen umfassenden Systemwandel. Verbraucher*innen ändern ihr Verhalten nicht allein aufgrund von Informationen oder Aufklärung, sondern vor allem dann, wenn Angebote einfach nutzbar, leicht verfügbar und durch klare Rahmenbedingungen unterstützt werden.



Unternehmen investieren nur dann in neue Systeme, wenn Nachfrage und Marktbedingungen verlässlich sind. Kommunen wiederum können ihre Rolle nur dann wirksam wahrnehmen, wenn rechtliche Klarheit sowie ausreichende finanzielle Unterstützung vorhanden sind. Ein erfolgreicher Systemwandel erfordert daher abgestimmtes Handeln auf allen Governance-Ebenen.

Gleichzeitig zeigen sich bereits erste Fortschritte. Kommunen integrieren Mehrweg zunehmend in ihre Strategien, führen Vorgaben für öffentliche Veranstaltungen ein und nutzen die öffentliche Beschaffung als Hebel zur Förderung kreislauffähiger Lösungen. Die Entwicklung wird jedoch weiterhin durch fragmentierte Märkte, unzureichende Infrastruktur, unklare Zuständigkeiten sowie wirtschaftliche Ungleichgewichte zwischen Einweg- und Mehrwegsystemen gebremst.

Um den Schritt von einzelnen Pilotprojekten hin zu tragfähigen Systemen zu schaffen, braucht es eine klare Priorisierung und konkrete Maßnahmen. Die folgenden zehn Handlungsempfehlungen zeigen zentrale Ansatzpunkte für Entscheidungsträger*innen auf.

Zehn Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger*innen

- 1. Mehrweg bei öffentlichen Veranstaltungen ab einer festgelegten Größenordnung verbindlich machen und durch klare Vorgaben sowie wirksame Kontrollmechanismen absichern.**
- 2. Mehrwegkriterien systematisch in die öffentliche Beschaffung integrieren, insbesondere im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsverpflegung, um eine verlässliche Nachfrage zu schaffen.**
- 3. Eine flächendeckende und gut sichtbare Rückgabefrastruktur aufbauen und diese als Bestandteil der Stadtentwicklung und des öffentlichen Raums planen.**
- 4. Interoperabilität zwischen Mehrwegsystemen sicherstellen, um Marktfragmentierung zu vermeiden und die Nutzung für Verbraucher*innen zu erleichtern.**
- 5. Ökonomische Anreize und Lenkungsinstrumente schaffen, beispielsweise durch Abgaben auf Einwegverpackungen, sofern dies rechtlich möglich ist.**
- 6. Rechtliche Klarheit zu Hygieneanforderungen, Zuständigkeiten und Pfandsystemen schaffen, um Unsicherheiten bei Kommunen und Unternehmen abzubauen.**
- 7. Öffentlich-private Partnerschaften stärken, um die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Unternehmen und Mehrwegsystem-Anbietern zu fördern.**
- 8. Die öffentliche Beschaffung gezielt als Instrument der Marktgestaltung nutzen und politische Zielsetzungen mit der praktischen Umsetzung verknüpfen.**
- 9. Mehrwegsysteme so gestalten, dass sie möglichst einfach und komfortabel nutzbar sind, sodass sie zur naheliegendsten Wahl für Verbraucher*innen werden.**
- 10. Monitoring und Bewertungskriterien etablieren, um die Umweltwirkungen von Mehrwegsystemen messbar zu machen und ihre Weiterentwicklung zu unterstützen.**

Einführung

Der Übergang hin zu kreislauffähigen Mehrwegsystemen in der Außer-Haus-Verpflegung ist zu einem wichtigen Bestandteil der europäischen Umweltpolitik geworden. Hintergrund sind die Notwendigkeit, Verpackungsabfälle zu reduzieren, die Auswirkungen auf das Klima zu verringern und nachhaltigere Konsummuster zu fördern. Mit der Einführung neuer rechtlicher Rahmenbedingungen – insbesondere der EU-Verpackungsverordnung (Packaging and Packaging Waste Regulation, PPWR) – steigen die Erwartungen, dass Mehrwegsysteme künftig einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten.

Gleichzeitig wird die Diskussion über diesen Wandel stark von der Vorstellung eines notwendigen Bewusstseinswandels geprägt. Verbraucher*innen sollen ihr Konsumverhalten nachhaltiger gestalten, Unternehmen ihre Geschäftsmodelle weiterentwickeln und öffentliche Verwaltungen Aufklärung fördern sowie Innovationen ermöglichen. Dieser Ansatz ist zweifellos wichtig. Er greift jedoch häufig zu kurz, weil er die strukturellen Rahmenbedingungen unterschätzt, die das Verhalten und die Entscheidungen von Menschen und Organisationen im Alltag maßgeblich beeinflussen.

Die Erfahrungen aus dem Projekt Change(K)now! zeigen deutlich, dass ein Bewusstseinswandel allein nicht ausreicht, um den Übergang zu kreislauffähigen Mehrwegsystemen erfolgreich zu gestalten. Die Pilotprojekte in verschiedenen Regionen des Ostseeraums haben verdeutlicht, dass das Verhalten von Verbraucher*innen, Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen in hohem Maße durch die Systeme bestimmt wird, in denen sie agieren.

Faktoren wie Nutzerfreundlichkeit, Verfügbarkeit, wirtschaftliche Rahmenbedingungen, rechtliche Klarheit und eine funktionierende Infrastruktur beeinflussen maßgeblich, ob Mehrweg im Alltag angenommen und genutzt wird.

Vor diesem Hintergrund lässt sich der Übergang zu Mehrweg als gesellschaftlicher und technischer Systemwandel verstehen. Er betrifft nicht nur Produkte und Dienstleistungen, sondern ebenso Infrastrukturen, institutionelle Rahmenbedingungen, Marktstrukturen, gesellschaftliche Normen und alltägliche Routinen. Solche Veränderungen sind komplex und können nicht durch einzelne Maßnahmen erreicht werden. Vielmehr erfordern sie ein koordiniertes Zusammenspiel verschiedener Handlungsfelder und Akteur*innen.

Der Ansatz des Projekts Change(K)now! trägt diesem Verständnis Rechnung. Er verbindet die Entwicklung strategischer Grundlagen für Kommunen mit der praktischen Erprobung konkreter Lösungen in drei zentralen Anwendungsbereichen: der Gemeinschaftsverpflegung, öffentlichen Veranstaltungen sowie dem Außer-Haus-Angebot. Diese Kombination ermöglicht es, sowohl die politischen und organisatorischen Rahmenbedingungen als auch die praktische Umsetzung vor Ort umfassend zu analysieren.

Eine zentrale Erkenntnis aus dieser Arbeit ist die weiterhin bestehende Lücke zwischen strategischem Anspruch und praktischer Umsetzung. Einerseits fördern politische Strategien und gesetzliche Vorgaben zunehmend Kreislaufwirtschaft und Mehrweg. Andererseits zeigen die Pilotprojekte, dass die Realität häufig von einer Vielzahl nicht miteinander kompatibler Systeme, einer unzureichenden Infrastruktur sowie Unsicherheiten hinsichtlich Kosten, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten geprägt ist.

Selbst gut entwickelte Lösungen stoßen deshalb häufig an ihre Grenzen und lassen sich nur schwer über einzelne Standorte oder zeitlich begrenzte Projekte hinaus etablieren.

Diese Diskrepanz macht deutlich, dass der Fokus von einzelnen Maßnahmen auf eine systemische Perspektive verlagert werden muss. Statt ausschließlich danach zu fragen, wie einzelne Akteur*innen zu einem nachhaltigeren Verhalten motiviert werden können, sollte die zentrale Frage lauten, wie Systeme so gestaltet werden können, dass nachhaltiges Handeln zur einfachsten und selbstverständlichsten Option wird.

Dabei kommt insbesondere den Kommunen eine Schlüsselrolle zu. Als regulatorische Instanzen, öffentliche Auftraggeber, Infrastrukturverantwortliche und Vernetzer lokaler Akteur*innen verfügen sie über vielfältige Möglichkeiten, die Rahmenbedingungen für funktionierende Kreisläufe aktiv zu gestalten. Gleichzeitig fehlt es vielen Kommunen bislang an praktischen Erfahrungen und konkreten Handlungshilfen, um übergeordnete politische Zielsetzungen erfolgreich in kommunales Handeln zu überführen.

Dieses Policy Paper greift diese Herausforderungen auf und bündelt die Erkenntnisse aus strategischer Entwicklung, praktischer Pilotumsetzung und wissenschaftlicher Evaluation. Es beleuchtet das Zusammenspiel zwischen angestrebtem Bewusstseinswandel und dem tatsächlich beobachteten Verhalten in der Praxis und untersucht, wie rechtliche Rahmenbedingungen und geeignete Instrumente gestaltet werden können, um eine messbare Umweltwirkung zu erzielen.



Ziel dieses Dokuments ist es nicht, eine technische Anleitung für Mehrwegsysteme bereitzustellen. Vielmehr soll eine handlungsorientierte Perspektive aufgezeigt werden, wie kreislauffähige Mehrwegsysteme ermöglicht, weiterentwickelt und skaliert werden können. Durch die Verbindung praktischer Erfahrungen mit einer systemischen Betrachtung möchte das Papier Entscheidungsträger*innen auf kommunaler, nationaler und europäischer Ebene dabei unterstützen, den Übergang von einzelnen Pilotprojekten hin zu kohärenten und dauerhaft funktionierenden Mehrwegsystemen zu gestalten.

Letztlich erfordert der Übergang zu kreislauffähigen Mehrwegsystemen ein neues Verständnis davon, wie Verantwortung innerhalb der Gesellschaft verteilt ist. Weder Verbraucherinnen noch Unternehmen oder öffentliche Verwaltungen können diesen Wandel allein bewältigen. Vielmehr handelt es sich um eine gemeinsame Aufgabe, deren Erfolg davon abhängt, dass alle beteiligten Akteurinnen innerhalb eines gut abgestimmten Systems zusammenwirken. Nur unter diesen Voraussetzungen kann Kreislaufwirtschaft vom politischen Anspruch zur gelebten Praxis werden.

Die Systemlücke: Warum sich Mehrweg bislang nicht flächendeckend durchsetzt

“Bei jeder Bestellung eines Kaffees stellte sie immer wieder dieselbe Frage: Möchten Sie Müll produzieren oder die Umwelt schützen?”

LEITUNG EINER BERUFSSCHULMENZA
IN HAMBURG



Trotz des wachsenden politischen Engagements und einer zunehmenden Zahl an Pilotprojekten haben Mehrwegsysteme für die Lebensmitteldarreichung bislang nicht die Größenordnung erreicht, die notwendig wäre, um Einwegverpackungen spürbar zu reduzieren. Die Erfahrungen aus dem Change(K)now!-Projekt zeigen deutlich, dass dies nicht auf fehlende technische Lösungen oder mangelnde Innovationskraft zurückzuführen ist. Vielmehr besteht eine strukturelle Lücke zwischen strategischen Zielsetzungen und ihrer Umsetzung in funktionierende Systeme.

Im gesamten Ostseeraum haben Kommunen Strategien, Aktionspläne und Leitlinien entwickelt, um Einwegverpackungen zu reduzieren und Mehrwegsysteme zu fördern. Gleichzeitig konnten zahlreiche Pilotprojekte nachweisen, dass Mehrweglösungen in der Praxis funktionieren – beispielsweise in der Gemeinschaftsverpflegung, in Krankenhäusern, auf öffentlichen Veranstaltungen oder im Außer-Haus-Verkauf. Dennoch verlaufen diese beiden Entwicklungen häufig nebeneinander: Strategien formulieren übergeordnete Ziele, während Pilotprojekte meist als einzelne Maßnahmen umgesetzt werden und nur selten in ein stadtweites Gesamtsystem eingebunden sind.

Diese Diskrepanz lässt sich als „Lücke zwischen Pilotprojekt und System“ beschreiben. Pilotprojekte liefern wertvolle Erkenntnisse und zeigen die grundsätzliche Machbarkeit von Mehrwegsystemen auf. Gleichzeitig bleiben sie jedoch häufig zeitlich, räumlich und organisatorisch begrenzt. Sie sind oftmals auf projektbezogene Fördermittel, besonders engagierte Akteur*innen oder günstige lokale Rahmenbedingungen angewiesen. Dadurch führen sie nicht automatisch zu einer dauerhaften strukturellen Veränderung.

Die Auswertung der Pilotprojekte in den drei Clustern von Change(K)now! zeigt wiederkehrende Herausforderungen. Im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung hat sich insbesondere die öffentliche Beschaffung als wirksames Instrument erwiesen, um kreislauffähige Lösungen einzuführen. Gleichzeitig wird die praktische Umsetzung häufig durch bestehende Lieferverträge, Arbeitsabläufe in Küchen, Hygienevorgaben oder die Kompatibilität vorhandener Ausstattung erschwert. Selbst gut formulierte Vergabekriterien entfalten ihre Wirkung nur dann, wenn Anbieter entsprechende Lösungen bereitstellen und Einrichtungen ihre Abläufe anpassen können.

Auch im Bereich öffentlicher Veranstaltungen haben die Pilotprojekte gezeigt, dass sich Mehrwegsysteme grundsätzlich erfolgreich und in großem Umfang umsetzen lassen. Gleichzeitig hängt ihr Erfolg wesentlich von klaren rechtlichen Vorgaben und ausreichenden organisatorischen Kapazitäten ab. Ohne verbindliche Regelungen oder deren konsequente Umsetzung bleibt die Nutzung häufig lückenhaft. Hinzu kommen erhebliche Anforderungen an Logistik und Organisation, beispielsweise hinsichtlich Rückgabestellen, Spülkapazitäten sowie der Abstimmung aller beteiligten Akteur*innen.

Im Bereich des Außer-Haus-Verkaufs sind die Herausforderungen besonders groß. Hier sind Einwegverpackungen tief in bestehende Geschäftsmodelle und Konsumgewohnheiten eingebettet. Die Pilotprojekte zeigen zwar, dass Mehrwegsysteme unter geeigneten Bedingungen erfolgreich funktionieren können. Entscheidend sind jedoch Faktoren wie einfache Handhabung, eine gut ausgebaute Rückgabefrastruktur sowie eine positive Nutzererfahrung. Sind Rückgabemöglichkeiten unübersichtlich, unpraktisch oder unzureichend kommuniziert, bleibt die Beteiligung entsprechend gering.

Über alle drei Cluster hinweg zeigen sich auf strategischer Ebene ähnliche strukturelle Hemmnisse. Wirtschaftliche Aspekte spielen dabei eine zentrale Rolle: Mehrwegsysteme erfordern häufig höhere Anfangsinvestitionen und erscheinen insbesondere bei geringen Nutzungszahlen zunächst kostenintensiver als Einweglösungen. Gleichzeitig sorgen komplexe rechtliche Rahmenbedingungen – etwa zu Hygienevorgaben oder Verantwortlichkeiten – für Unsicherheiten. Defizite bei der Infrastruktur, insbesondere bei Rückgabe- und Spülsystemen, erschweren eine flächendeckende Umsetzung zusätzlich. Auch Konsumgewohnheiten und Erwartungen der Nutzer*innen beeinflussen die Akzeptanz. Schließlich hängt auch die tatsächliche Umweltwirkung maßgeblich von der Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems ab, etwa von hohen Rücklaufquoten und effizienten Logistikprozessen.

Diese Herausforderungen stehen in enger Wechselwirkung. Eine unzureichende Infrastruktur erschwert beispielsweise die Nutzung von Mehrweg, was wiederum die Rücklaufquoten und damit die wirtschaftliche Tragfähigkeit beeinträchtigt. Fragmentierte rechtliche Rahmenbedingungen können Investitionen hemmen, während fehlende Standardisierung die Kompatibilität verschiedener Systeme einschränkt. Die eigentliche Herausforderung liegt deshalb nicht in einzelnen Defiziten, sondern im Fehlen eines Gesamtsystems, in dem sich alle Elemente gegenseitig sinnvoll ergänzen.



Eine der wichtigsten Erkenntnisse des Projekts lautet daher, dass Mehrwegsysteme nicht an einzelnen Schwächen scheitern, sondern an mangelnder Abstimmung zwischen ihren verschiedenen Bestandteilen. Technische Lösungen sind vorhanden, werden jedoch nicht ausreichend miteinander verknüpft. Politische Strategien existieren, werden jedoch häufig nicht konsequent in die Praxis übertragen. Verbraucher*innen sind vielfach bereit, Mehrweg zu nutzen – sofern die Rahmenbedingungen dies einfach und selbstverständlich ermöglichen.

Um diese Systemlücke zu schließen, ist deshalb ein Perspektivwechsel erforderlich. Anstatt einzelne Bausteine isoliert weiterzuentwickeln – beispielsweise Kommunikation, Technologien oder einzelne Regelungen –, muss das Gesamtsystem stärker in den Blick genommen werden. Ziel sollte es sein, regulatorische Rahmenbedingungen, wirtschaftliche Anreize, Infrastruktur und Nutzerfreundlichkeit so aufeinander abzustimmen, dass sie sich gegenseitig verstärken.

Erst wenn diese Lücke zwischen Pilotprojekten und dauerhaft funktionierenden Systemen geschlossen wird, kann Mehrweg den Schritt von einzelnen Modellvorhaben hin zu einer selbstverständlichen Lösung im Alltag schaffen. Die folgenden Kapitel greifen diese Erkenntnisse auf und zeigen, welche Ansätze sich in der Praxis bewährt haben und wie daraus wirksame Governance-Strukturen und strategische Handlungsempfehlungen abgeleitet werden können.

Was funktioniert: Erkenntnisse aus Pilotprojekten und strategischen Ansätzen

Während das vorherige Kapitel die strukturellen Herausforderungen beschrieben hat, die einer breiten Einführung von Mehrwegsystemen bislang entgegenstehen, liefern die Pilotaktivitäten im Rahmen von Change(K)now! zugleich eine belastbare Grundlage dafür, welche Ansätze sich in der Praxis bewährt haben. Diese Erkenntnisse bilden die Grundlage, um von der Problemanalyse zu konkreten strategischen Handlungsempfehlungen zu gelangen.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse lautet: Gute Governance macht einen Unterschied – vorausgesetzt, sie ist klar strukturiert. Der im Projekt entwickelte strategische Rahmen verdeutlicht, wie wichtig es ist, die verschiedenen Ebenen kommunaler Steuerung aufeinander abzustimmen. Strategien und Aktionspläne geben die langfristige Richtung vor und formulieren Ziele, während kommunale Regelungen diese Ziele in verbindliche Anforderungen übersetzen. Ergänzende Leitfäden und Handlungsempfehlungen unterstützen schließlich die praktische Umsetzung durch die beteiligten Akteur*innen. Dort, wo diese Instrumente ineinandergreifen und sich gegenseitig ergänzen, entstehen stabile Rahmenbedingungen für Veränderungen. Fehlt diese Abstimmung, bleiben Maßnahmen häufig punktuell und voneinander isoliert.

Als besonders wirkungsvolles Instrument zur Einführung kreislauffähiger Lösungen hat sich die öffentliche Beschaffung erwiesen. Gerade in der Gemeinschaftsverpflegung können entsprechende Vergabekriterien Verpackungsentscheidungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette beeinflussen – von den Lieferunternehmen bis hin zu den Endnutzerinnen.

Die Pilotprojekte in Lahti und weiteren Städten zeigen, dass die Integration von Kriterien der Kreislaufwirtschaft in Beschaffungsprozesse nicht nur das Bewusstsein der beteiligten Akteurinnen stärkt, sondern auch konkrete Anreize schafft, bestehende Angebote weiterzuentwickeln. Gleichzeitig machen die Erfahrungen deutlich, dass Vergabekriterien sorgfältig ausgestaltet werden müssen, damit sie praktikabel, wirtschaftlich tragfähig und mit den bestehenden Betriebsabläufen vereinbar sind.

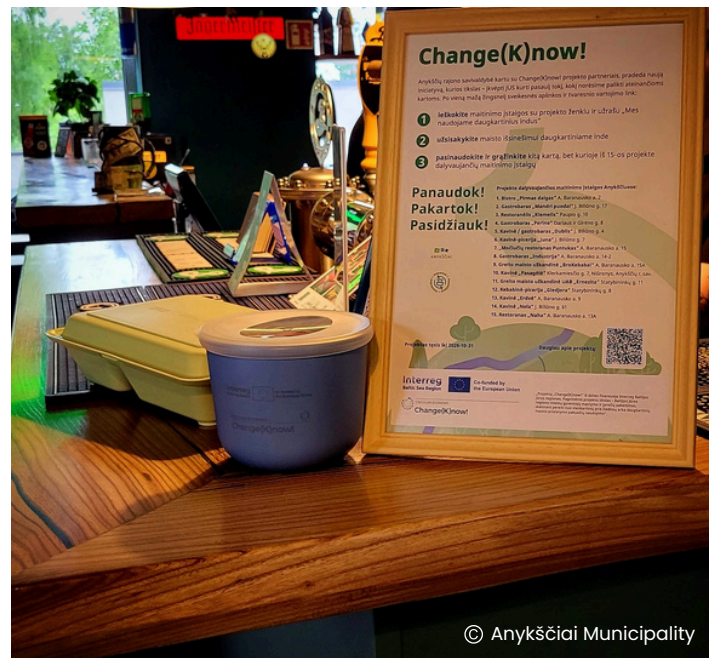
Eine weitere zentrale Erkenntnis betrifft die Infrastruktur als Rückgrat funktionierender Mehrwegsysteme. Über alle Pilotprojekte hinweg erwies sich die Verfügbarkeit und gute Erreichbarkeit von Rückgabemöglichkeiten als entscheidender Erfolgsfaktor. Dort, wo Mehrwegbehälter unkompliziert und möglichst an mehreren Standorten zurückgegeben werden konnten, waren die Beteiligungs- und Rücklaufquoten deutlich höher. Umgekehrt hatten selbst gut konzipierte Systeme Schwierigkeiten, sich durchzusetzen, wenn Rückgabeprozesse umständlich oder unklar gestaltet waren. Insbesondere großflächige Pilotprojekte in urbanen Räumen verdeutlichen die Bedeutung eines dichten und gut sichtbaren Netzes an Rückgabestellen, ergänzt durch zentrale Spülinfrastruktur und abgestimmte Logistik.

Eng damit verbunden ist die Bedeutung der Nutzerfreundlichkeit als wesentlicher Einflussfaktor auf das Verhalten der Menschen. Die Pilotprojekte zeigen durchgängig, dass Mehrwegsysteme dann angenommen werden, wenn ihre Nutzung einfach, intuitiv und problemlos in den Alltag integrierbar ist.

In geschlossenen Systemen – etwa in Schulen oder am Arbeitsplatz – ist die Akzeptanz besonders hoch, da Prozesse standardisiert werden können und Alternativen nur eingeschränkt vorhanden sind. In offeneren Bereichen wie dem Außer-Haus-Verkauf, in denen Verbraucher*innen zwischen verschiedenen Angeboten wählen können, gewinnt die Nutzerfreundlichkeit noch stärker an Bedeutung. Damit bestätigt sich die zentrale Erkenntnis des Projekts: Nicht das Umweltbewusstsein allein bestimmt das Verhalten, sondern vor allem die Rahmenbedingungen, unter denen Entscheidungen getroffen werden.

Auch die Rolle regulatorischer Vorgaben wird durch die Pilotprojekte deutlich, insbesondere im Bereich öffentlicher Veranstaltungen. Verbindliche Mehrwegvorgaben, kombiniert mit klaren Regelungen und deren konsequenter Umsetzung, haben sich als besonders wirksam erwiesen. Unter diesen Voraussetzungen werden Mehrwegsysteme schnell zum neuen Standard, während Vorbehalte seitens Veranstalterinnen oder Besucherinnen meist gering bleiben, sofern das Gesamtsystem gut organisiert ist. Dies verdeutlicht, dass regulatorische Maßnahmen den Wandel erheblich beschleunigen können – vorausgesetzt, sie werden durch eine geeignete Infrastruktur und verständliche Kommunikation begleitet.

Gleichzeitig zeigen die Pilotprojekte, dass Kommunikation zwar eine wichtige, jedoch eher unterstützende Funktion übernimmt. Informationskampagnen, Sensibilisierungsmaßnahmen und der direkte Austausch mit Nutzerinnen und weiteren Akteurinnen fördern Verständnis und Akzeptanz. Ihre Wirkung bleibt jedoch begrenzt, wenn das zugrunde liegende System nicht funktioniert.



Kommunikation kann ein gutes System erklären und sichtbar machen – sie kann jedoch strukturelle Defizite, etwa unpraktische Rückgabemöglichkeiten oder unklare Zuständigkeiten, nicht ausgleichen.

Ein wichtiger Beitrag des Projekts besteht zudem darin, unterschiedliche Systemtypen für Mehrweglösungen herauszuarbeiten. Einerseits können einfach organisierte, lokal verankerte Low-Tech-Systeme – beispielsweise vertrauensbasierte Mehrwegmodelle in kleineren Kommunen – unter geeigneten Rahmenbedingungen sehr erfolgreich sein. Sie zeichnen sich durch unkomplizierte Abläufe, enge lokale Zusammenarbeit und überschaubare Strukturen aus. Andererseits benötigen größere urbane Mehrwegsysteme deutlich komplexere Lösungen, etwa digitale Nachverfolgung, zentral organisierte Logistik sowie leistungsfähige Infrastruktur. Solche High-Tech-Systeme bieten größere Skalierungsmöglichkeiten, erfordern jedoch zugleich höhere Investitionen und einen deutlich größeren Koordinationsaufwand.

Beide Ansätze haben ihre Berechtigung; eine universell geeignete Lösung gibt es nicht. Entscheidend ist vielmehr, dass Mehrwegsysteme an die jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen angepasst werden und gleichzeitig gemeinsamen Grundprinzipien folgen – insbesondere Standardisierung, Interoperabilität und hoher Nutzerfreundlichkeit. Daraus ergeben sich wichtige Anforderungen an politische Strategien und Verwaltungsstrukturen: Sie müssen ausreichend Flexibilität ermöglichen und gleichzeitig die notwendige Kohärenz des Gesamtsystems sicherstellen.

Schließlich verdeutlicht die Evaluation der Pilotprojekte die große Bedeutung einer engen Zusammenarbeit aller beteiligten Akteurinnen. Erfolgreiche Mehrwegsysteme entstehen nur dann, wenn Kommunen, Dienstleistungsunternehmen, Betriebe und Verbraucherinnen gemeinsam eingebunden werden. In vielen Fällen erwies sich der gemeinsame Entwicklungsprozess – beispielsweise im Rahmen von Workshops, Pilotversuchen und kontinuierlichen Rückmeldeschleifen – als ebenso wichtig wie die technische Lösung selbst. Dieser kooperative Ansatz trägt entscheidend dazu bei, dass Mehrwegsysteme sowohl praktikabel als auch akzeptiert sind und über die Laufzeit einzelner Pilotprojekte hinaus Bestand haben können.

Insgesamt liefern diese Erfahrungen eine klare Orientierung für die weitere Entwicklung strategischer Empfehlungen. Mehrwegsysteme funktionieren – und sie können einen wirksamen Beitrag zum Umwelt- und Ressourcenschutz leisten. Ihr Erfolg hängt jedoch maßgeblich davon ab, dass Governance, Infrastruktur, wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Nutzerverhalten aufeinander abgestimmt werden. Das folgende Kapitel knüpft an diese Erkenntnisse an und zeigt auf, wie eine solche Abstimmung durch ein systemisches Governance-Modell erreicht werden kann.

Von der Fragmentierung zum System: Ein Governance-Modell für Mehrweg

Der Übergang von einzelnen Pilotprojekten hin zu funktionierenden, großflächig etablierten Mehrwegsystemen erfordert einen grundlegenden Wandel in der Governance. Wie die vorangegangenen Kapitel zeigen, liegt die größte Herausforderung für die Skalierung von Mehrweg nicht im Mangel an geeigneten Lösungen, sondern in der fehlenden Abstimmung der verschiedenen Elemente, aus denen ein funktionierendes System besteht. Um diese Herausforderung zu bewältigen, braucht es ein Governance-Modell, das rechtliche Rahmenbedingungen, Marktakteure, Infrastruktur und Nutzerverhalten zu einem schlüssigen Gesamtsystem verbindet.

Im Mittelpunkt dieses Modells steht das Mehrwegsystem selbst. Anders als Einwegverpackungen, die einem linearen Nutzungsprinzip folgen, beruhen Mehrwegsysteme auf geschlossenen Kreisläufen aus Nutzung, Rückgabe, Reinigung und erneuter Bereitstellung. Dafür werden nicht nur geeignete Behälter benötigt, sondern ebenso ein funktionierendes Netz aus Rückgabestellen, Logistik, Spülinfrastruktur sowie analogen oder digitalen Organisations- und Nachverfolgungssystemen. Entscheidend ist, dass all diese Elemente aufeinander abgestimmt sind. Fällt eine Komponente aus – beispielsweise durch eine unzureichende Rückgabefruchtbarkeit oder unklare Informationen für Nutzer*innen – wirkt sich dies unmittelbar auf die Leistungsfähigkeit des gesamten Systems aus.

Ein zentrales Merkmal erfolgreicher Mehrwegsysteme ist ihre Interoperabilität beziehungsweise Kompatibilität. Verbraucherinnen sollten Mehrwegbehälter möglichst unabhängig davon zurückgeben können, wo sie diese erhalten haben. Gleichzeitig müssen Unternehmen Mehrweglösungen in ihre Abläufe integrieren können, ohne sich dauerhaft an einen einzelnen Anbieter zu binden. Auch Dienstleister benötigen einen gemeinsamen Rahmen, der Kompatibilität und Skalierbarkeit ermöglicht. Fehlt diese Interoperabilität, entstehen parallele Insellösungen, die zu Unsicherheiten bei den Nutzerinnen, ineffizienten Logistikprozessen und letztlich zu einer geringeren Umweltwirkung führen.

Die Erfahrungen aus den Pilotprojekten von Change(k)now! verdeutlichen sowohl die Potenziale als auch die Herausforderungen interoperabler Mehrwegsysteme. In kleineren Netzwerken kann Interoperabilität bereits durch gemeinsame Vereinbarungen und standardisierte Behälter erreicht werden. In größeren urbanen Systemen sind darüber hinaus gemeinsame Behälterstandards, abgestimmte Pfandsysteme und häufig auch digitale Lösungen zur Steuerung der Behälterkreisläufe erforderlich. Unabhängig von der Größe des Systems bleibt jedoch ein Grundprinzip bestehen: Mehrwegsysteme müssen konsequent aus Sicht der Nutzer*innen und der gesamten Kreislaufprozesse entwickelt werden – nicht aus der Perspektive einzelner Anbieter.

Innerhalb dieses Governance-Modells kommt den Kommunen eine Schlüsselrolle zu. Sie betreiben Mehrwegsysteme in der Regel nicht selbst, schaffen jedoch die Voraussetzungen dafür, dass diese entstehen und dauerhaft funktionieren können. Dazu gehören die Entwicklung strategischer Ziele, die Schaffung geeigneter rechtlicher Rahmenbedingungen, die Förderung der Zusammenarbeit relevanter Akteur*innen sowie die Unterstützung beim Aufbau der notwendigen Infrastruktur.

Der im Projekt entwickelte strategische Rahmen bietet hierfür eine geeignete Grundlage. Durch die Verknüpfung von Strategien, rechtlichen Vorgaben und praxisorientierten Handlungshilfen können Kommunen sicherstellen, dass politische Zielsetzungen in konkrete Maßnahmen überführt werden. Strategien definieren langfristige Ziele und Prioritäten, rechtliche Regelungen schaffen verbindliche Rahmenbedingungen und Handlungshilfen unterstützen die praktische Umsetzung. Ergänzt durch Instrumente wie öffentliche Beschaffung, Kommunikation und Beteiligungsprozesse entsteht so ein umfassender Governance-Ansatz.

Eine besondere Bedeutung kommt dabei der öffentlichen Beschaffung zu. Kommunen gehören zu den größten Auftraggebern im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung und können dadurch erhebliche Impulse für den Markt setzen. Werden Kriterien der Kreislaufwirtschaft systematisch in Vergabeverfahren integriert, entsteht eine verlässliche Nachfrage nach Mehrweglösungen. Öffentliche Beschaffung wird damit zur Schnittstelle zwischen politischen Zielsetzungen und ihrer praktischen Umsetzung.

Gleichzeitig kann die Entwicklung leistungsfähiger Mehrwegsysteme nicht allein von der öffentlichen Hand getragen werden. Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Akteurinnen. Dienstleister bringen technisches Know-how und operative Erfahrung ein, Gastronomiebetriebe und Caterer integrieren Mehrweglösungen in ihre täglichen Abläufe, während Logistikunternehmen die Behälterkreisläufe organisieren. Eine wirksame Governance schafft daher geeignete Plattformen und Strukturen, in denen diese Akteurinnen ihre Interessen abstimmen und gemeinsam Lösungen entwickeln können.

Ein weiterer wichtiger Aspekt besteht darin, Marktabstottungen zu vermeiden. Auch wenn einzelne Anbieter leistungsfähige Lösungen anbieten, können geschlossene Systeme Wettbewerb, Innovation und Skalierbarkeit einschränken. Aus Governance-Perspektive sollten daher offene Standards und interoperable Systeme gefördert werden, die mehreren Anbietern die Teilnahme ermöglichen. Dies stärkt die Resilienz des Marktes und verbessert gleichzeitig die Nutzerfreundlichkeit.

Ebenso wichtig ist es, unterschiedliche Anwendungsbereiche gemeinsam zu betrachten. Mehrwegsysteme entwickeln sich häufig getrennt voneinander – etwa in der Gemeinschaftsverpflegung, auf Veranstaltungen oder im Außer-Haus-Angebot. Aus systemischer Sicht hängen diese Bereiche jedoch eng zusammen. Nutzer*innen wechseln zwischen ihnen, und Mehrwegbehälter könnten grundsätzlich bereichsübergreifend zirkulieren. Ein leistungsfähiges System erfordert daher sektorübergreifende Lösungen, gemeinsame Rückgabestrukturen und aufeinander abgestimmte Prozesse.

Dieses Denken über einzelne Anwendungsbereiche und Rückgabepunkte hinaus ist eine wesentliche Voraussetzung für die Skalierung von Mehrwegsystemen. Mehrweg darf nicht auf einzelne Pilotprojekte oder Nischen beschränkt bleiben, sondern muss schrittweise Bestandteil des öffentlichen Raums werden. Dazu gehören gut sichtbare Rückgabemöglichkeiten, abgestimmte Regelungen für unterschiedliche Einsatzbereiche sowie eine jederzeit einfache und verlässliche Nutzung.

Governance muss darüber hinaus als dynamischer Prozess verstanden werden. Mehrwegsysteme entwickeln sich kontinuierlich weiter – durch technische Innovationen, verändertes Nutzerverhalten und neue rechtliche Rahmenbedingungen. Governance sollte deshalb Raum für Erprobung, gemeinsames Lernen und kontinuierliche Weiterentwicklung schaffen. Pilotprojekte sind in diesem Zusammenhang nicht Selbstzweck, sondern wichtige Bausteine eines Lernprozesses, dessen Erkenntnisse in die Weiterentwicklung von Strategien und politischen Maßnahmen einfließen.

Schließlich muss ein Governance-Modell sicherstellen, dass Mehrwegsysteme ihre angestrebten Umweltwirkungen tatsächlich erreichen. Dafür sind ein kontinuierliches Monitoring sowie eine systematische Evaluation erforderlich. Kennzahlen zu Umlaufzahlen, Rückgabequoten, Behälterverlusten oder Umweltwirkungen bilden die Grundlage, um die Leistungsfähigkeit der Systeme zu bewerten und gezielt weiterzuentwickeln.

Zusammenfassend zeigt sich, dass der Übergang von einzelnen Pilotprojekten zu leistungsfähigen Mehrwegsystemen einen Governance-Ansatz erfordert, der systemisch, koordiniert und lernfähig ist. Rechtliche Rahmenbedingungen, Marktakteure, Infrastruktur und Nutzerverhalten müssen dabei ebenso aufeinander abgestimmt werden wie die Zusammenarbeit der beteiligten Akteurinnen. Das folgende Kapitel leitet daraus konkrete Handlungsempfehlungen ab und zeigt auf, wie Kommunen und weitere Entscheidungsträgerinnen die Voraussetzungen für die erfolgreiche Etablierung von Mehrwegsystemen schaffen können.



Handlungsempfehlungen: Vom Systemverständnis zur gezielten Umsetzung

Die vorangegangenen Kapitel haben gezeigt, dass der Übergang zu kreislauffähigen Systemen für die Lebensmitteldarreichung weder durch einzelne Maßnahmen noch durch schrittweise Verbesserungen erreicht werden kann. Er erfordert vielmehr einen grundlegenden Systemwandel in der Art und Weise, wie Lebensmittelverpackungen hergestellt, bereitgestellt, genutzt und in den Kreislauf zurückgeführt werden. Dieser Wandel ist weniger eine technologische als vielmehr eine organisatorische und institutionelle Aufgabe. Sein Erfolg hängt davon ab, dass Infrastruktur, regulatorische Rahmenbedingungen, wirtschaftliche Anreize und das Verhalten der Nutzer*innen auf allen Steuerungsebenen aufeinander abgestimmt werden.

Gleichzeitig zeigt sich, dass Entscheidungsträger*innen nicht nur eine fundierte Analyse benötigen, sondern vor allem konkrete Orientierung für die praktische Umsetzung. Eine der zentralen Herausforderungen besteht darin, systemische Erkenntnisse in konkretes Handeln zu übersetzen: Welche Maßnahmen sind erforderlich, wer trägt Verantwortung und in welcher Reihenfolge sollten diese umgesetzt werden, um den Übergang von einzelnen Pilotprojekten hin zu dauerhaft funktionierenden Mehrwegsystemen zu ermöglichen?

Die folgenden Handlungsempfehlungen knüpfen daher unmittelbar an die zuvor dargestellten Analysen an. Sie verbinden die gewonnenen Erkenntnisse mit konkreten, akteursbezogenen und zeitnah umsetzbaren Empfehlungen. Analyse und Handlungsempfehlungen werden dabei nicht getrennt betrachtet, sondern bewusst miteinander verknüpft.

Die Voraussetzungen für funktionierende Mehrwegsysteme schaffen

Eine zentrale Aufgabe auf allen Ebenen besteht zunächst darin, die notwendigen Rahmenbedingungen für die Entstehung und langfristige Etablierung von Mehrwegsystemen zu schaffen. Unter den derzeitigen Marktbedingungen entstehen solche Systeme nicht von selbst. Sie benötigen gezielte politische und administrative Unterstützung, die gleichzeitig Nachfrage erzeugt, Investitionssicherheit schafft und langfristige Verlässlichkeit signalisiert.

Auf kommunaler Ebene bedeutet dies, dass Städte und Gemeinden nicht auf vollständige rechtliche Klarheit auf nationaler oder europäischer Ebene warten sollten. Bereits heute stehen ihnen zahlreiche Instrumente zur Verfügung, um den Aufbau funktionierender Mehrwegsysteme aktiv zu unterstützen. Dazu gehören insbesondere verbindliche Mehrwegvorgaben für öffentliche Veranstaltungen ab einer bestimmten Größe sowie die konsequente Berücksichtigung von Mehrwegkriterien in Ausschreibungen der öffentlichen Gemeinschaftsverpflegung. Die Pilotprojekte zeigen, dass solche Maßnahmen wirksam dazu beitragen können, Einwegverpackungen zu reduzieren und eine verlässliche Nachfrage nach Mehrweglösungen zu schaffen.

Auf nationaler Ebene besteht die Aufgabe darin, den erforderlichen rechtlichen Rahmen bereitzustellen und Kommunen bei der Umsetzung zu unterstützen. Hierzu gehören insbesondere klare Regelungen zu Hygieneanforderungen, Verantwortlichkeiten innerhalb von Mehrwegsystemen sowie zur rechtlichen Ausgestaltung von Pfandlösungen. Ohne diese Rechtssicherheit bleiben sowohl Kommunen als auch Unternehmen häufig zurückhaltend, wenn es um Investitionen und die Ausweitung bestehender Systeme geht.

Auf europäischer Ebene sollte sichergestellt werden, dass der regulatorische Rahmen – insbesondere im Zusammenhang mit der Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR) – ein eindeutiges Signal sendet: Mehrweg ist keine freiwillige Ergänzung, sondern ein zentraler Bestandteil zukünftiger Verpackungssysteme. Hierfür sind verbindlichere Vorgaben sowie klarere Hinweise für die praktische Umsetzung erforderlich.

Von einzelnen Initiativen zu koordinierten Gesamtsystemen

Sind die grundlegenden Voraussetzungen geschaffen, besteht der nächste Schritt darin, einzelne Maßnahmen zu funktionierenden Gesamtsystemen zusammenzuführen. Die Fragmentierung bestehender Mehrwegangebote stellt derzeit eines der größten Hemmnisse für ihre flächendeckende Einführung dar. Unterschiedliche Anbieter arbeiten nebeneinander, Rückgabefunktionen sind nicht miteinander verknüpft und Verbraucher*innen sehen sich mit uneinheitlichen Abläufen und Regelungen konfrontiert.

Für Kommunen bedeutet dies einen Rollenwechsel: Sie sollten nicht länger ausschließlich Pilotprojekte initiieren, sondern verstärkt als Koordinatorinnen lokaler Mehrwegsysteme auftreten. Dabei geht es nicht darum, Mehrwegsysteme selbst zu betreiben, sondern die Zusammenarbeit zwischen Dienstleistungsunternehmen, Gastronomiebetrieben, Infrastrukturbetreibern und weiteren Akteur*innen zu organisieren sowie gemeinsame Rahmenbedingungen zu schaffen. Öffentliche Beschaffung und Genehmigungsverfahren können dabei gezielt genutzt werden, um weitere Fragmentierung zu vermeiden.

Auf nationaler Ebene sollten gemeinsame Standards entwickelt werden, beispielsweise für Pfandsysteme, Behälterkennzeichnungen oder Datenschnittstellen. Nur durch eine solche Standardisierung lassen sich die Kompatibilität unterschiedlicher Systeme verbessern und unnötige Doppelstrukturen vermeiden.

Auch auf europäischer Ebene besteht Handlungsbedarf. Zwar wird eine vollständige Vereinheitlichung kurzfristig kaum erreichbar sein, gemeinsame Standards und Referenzmodelle können jedoch wesentlich dazu beitragen, Mehrwegsysteme grenzüberschreitend kompatibel zu gestalten und einen europäischen Mehrwegmarkt zu fördern.

Infrastruktur als Rückgrat funktionierender Mehrwegsysteme

Mehrwegsysteme sind auf eine leistungsfähige Infrastruktur angewiesen. Ohne leicht zugängliche, gut sichtbare und verlässliche Rückgabemöglichkeiten lassen sich ausreichende Umlaufzahlen von Mehrwegbehältern nicht erreichen.

Kommunen sollten Mehrweginfrastruktur deshalb künftig als Bestandteil der städtischen Daseinsvorsorge betrachten – vergleichbar mit der Abfallentsorgung oder dem öffentlichen Nahverkehr. Geeignete Standorte für Rückgabestellen sollten frühzeitig in die Stadtplanung integriert und gemeinsam mit privaten Akteur*innen wie Einzelhandel oder Verkehrsbetrieben entwickelt werden. Gerade in dicht bebauten Städten können hierfür auch flexible oder mobile Lösungen sinnvoll sein.

Die nationale Ebene kann diesen Ausbau unterstützen, indem Genehmigungsverfahren vereinfacht und – insbesondere in der Aufbauphase – finanzielle Fördermöglichkeiten bereitgestellt werden. Komplexe Zuständigkeiten verschiedener Behörden stellen bislang häufig ein wesentliches Hemmnis dar.

Auch auf europäischer Ebene sollte der Ausbau entsprechender Infrastruktur gezielt unterstützt werden. Förderprogramme sowie die Anerkennung von Mehrwegsystemen als Bestandteil der Infrastruktur einer Kreislaufwirtschaft können dazu beitragen, Investitionen in Rückgabesysteme, Spülanlagen und Logistikstrukturen anzustoßen.

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen für die Skalierung verbessern

Ein wesentliches Hindernis für die Verbreitung von Mehrwegsystemen besteht weiterhin in den unterschiedlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen gegenüber Einweglösungen. Zwar können Mehrwegsysteme langfristig wirtschaftlich betrieben werden, sie erfordern jedoch zunächst höhere Investitionen und konkurrieren mit Einwegsystemen, deren tatsächliche Umweltkosten bislang nur unzureichend berücksichtigt werden.

Kommunen können hierzu beitragen, indem sie ihre Beschaffung gezielt einsetzen und – soweit rechtlich möglich – wirtschaftliche Anreize oder Lenkungsinstrumente schaffen, beispielsweise durch Abgaben auf Einwegverpackungen in bestimmten Anwendungsbereichen. Ihr Einfluss auf die allgemeinen Marktbedingungen bleibt jedoch begrenzt.

Auf nationaler Ebene besteht daher die Aufgabe, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Dazu gehören wirtschaftliche Instrumente, die Umweltkosten stärker berücksichtigen, ebenso wie Förderprogramme zur Unterstützung der Markteinführung von Mehrwegsystemen. Gleichzeitig sollte darauf geachtet werden, kleine und mittlere Unternehmen nicht unverhältnismäßig zu belasten.

Auch auf europäischer Ebene gilt es, bestehende Marktverzerrungen abzubauen. Hierzu zählen insbesondere die unzureichende Berücksichtigung externer Umweltkosten sowie fehlende einheitliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen. Eine wichtige Rolle kommt dabei der Weiterentwicklung der erweiterten Herstellerverantwortung zu.

Verhalten als Ergebnis guter Systemgestaltung verstehen

Das Verhalten von Verbraucher*innen wird in erster Linie durch die Gestaltung des Systems beeinflusst. Mehrweg wird dann genutzt, wenn entsprechende Angebote leicht zugänglich, einfach verständlich und selbstverständlich in den Alltag integriert sind.

Kommunen sollten deshalb den Schwerpunkt weniger auf einzelne Informationskampagnen legen, sondern vor allem auf eine nutzerfreundliche Gestaltung der Systeme.

Mehrweg sollte möglichst als Standard angeboten werden, Rückgabeprozesse einfach funktionieren und die notwendige Infrastruktur gut sichtbar und leicht erreichbar sein.

Nationale und europäische Regelungen können diesen Ansatz unterstützen, indem sie Anforderungen an Verfügbarkeit und Nutzerfreundlichkeit von Mehrwegsystemen formulieren. Kommunikation bleibt dabei ein wichtiger Baustein, sollte jedoch funktionierende Systeme begleiten und nicht deren strukturelle Defizite ausgleichen müssen.

Zielkonflikte und Risiken bewusst gestalten

Der Übergang zu Mehrwegsystemen ist mit Zielkonflikten und politischen Herausforderungen verbunden, die offen adressiert werden müssen.

Entscheidungsträger*innen stehen vor Fragen der Finanzierung, der Verantwortungsverteilung sowie möglicher Widerstände verschiedener Interessengruppen. Zwar sind mit Mehrwegsystemen häufig höhere Anfangsinvestitionen verbunden, langfristig können sie jedoch Kosten für Ressourcenverbrauch und Abfallmanagement deutlich reduzieren.

Zielkonflikte entstehen beispielsweise zwischen der Unterstützung kleiner Unternehmen und einer möglichst effizienten Systemgestaltung oder zwischen maximaler Nutzerfreundlichkeit und ambitionierten regulatorischen Vorgaben. Solche Spannungsfelder lassen sich nicht vollständig vermeiden, müssen jedoch bei der Entwicklung geeigneter Strategien berücksichtigt werden.

Ein wesentliches Risiko besteht darin, Systeme aufzubauen, in denen Mehrwegbehälter nicht häufig genug im Umlauf sind und dadurch ihre angestrebte Umweltwirkung verfehlen. Um dies zu vermeiden, sind kontinuierliches Monitoring, geeignete Leistungsindikatoren und eine regelmäßige Evaluation unverzichtbar.

Ebenso groß ist jedoch das Risiko des Nicht-Handelns. Ohne entschlossene Maßnahmen wird der Verbrauch von Einwegverpackungen weiter steigen und bestehende, nicht nachhaltige Strukturen langfristig verfestigen.



Nachfrage aktivieren: Die Rolle der Verbraucher*innen in Mehrwegsystemen

Der Übergang zu kreislauffähigen Systemen der Außer-Haus-Verpflegung wird häufig als Frage des Verbraucherverhaltens betrachtet: Sind Menschen bereit, Mehrwegbehälter zu nutzen, zurückzugeben und ihre Gewohnheiten anzupassen? Diese Sichtweise greift jedoch zu kurz. Die Erfahrungen aus dem Change(K)now!-Projekt zeigen, dass Verbraucher*innen zwar eine entscheidende Rolle spielen, jedoch nicht der Ausgangspunkt des Wandels sind. Sie sind vielmehr Teil eines Systems, das so gestaltet sein muss, dass nachhaltiges Handeln möglichst einfach wird.

In Mehrwegsystemen beeinflusst das Verhalten der Verbraucher*innen unmittelbar die Leistungsfähigkeit des gesamten Systems. Rückgabequoten, Behälterverluste und letztlich auch die Umweltwirkung hängen maßgeblich davon ab, wie konsequent Mehrweg genutzt wird. Dieses Verhalten wird jedoch weniger von Umweltbewusstsein oder persönlichen Einstellungen bestimmt als vielmehr von den Rahmenbedingungen, unter denen Entscheidungen getroffen werden. Entscheidend sind vor allem Komfort, Übersichtlichkeit und Verlässlichkeit. Ebenso spielt der wahrgenommene persönliche Nutzen sowie die Alltagstauglichkeit eines Systems eine wichtige Rolle – insbesondere dort, wo Umweltaspekte mit anderen Prioritäten konkurrieren.

Die Pilotprojekte von Change(K)now! bestätigen diese Zusammenhänge in allen Anwendungsbereichen. In Einrichtungen wie Schulen oder Betriebskantinen, in denen Mehrweg als Standard eingeführt und durch klare Regeln begleitet wird, ist die Akzeptanz hoch. Nutzer*innen gewöhnen sich schnell an neue Abläufe, und Mehrweg wird zu einem selbstverständlichen Bestandteil des Alltags. Anfangs bestehende Unsicherheiten oder Vorbehalte nehmen deutlich ab, sobald das System verstanden und in die täglichen Routinen integriert ist. Besonders deutlich zeigt sich dieser Effekt dort, wo keine parallelen Einwegalternativen angeboten werden und sich neue Gewohnheiten dadurch leichter etablieren können.

Anders stellt sich die Situation in offeneren Nutzungskontexten wie öffentlichen Veranstaltungen oder im Take-away-Bereich dar. Hier stehen den Verbraucherinnen verschiedene Optionen zur Verfügung, wodurch die Gestaltung des Systems einen deutlich größeren Einfluss auf das Verhalten hat. Sind Rückgabemöglichkeiten schwer erreichbar, Rückgabeprozesse umständlich oder die Regeln unklar, sinkt die Beteiligung erheblich. Sind die Systeme hingegen intuitiv aufgebaut, verständlich kommuniziert und durch gut erreichbare Rückgabestellen ergänzt, beteiligen sich Verbraucherinnen auch in großen und komplexen Nutzungssituationen. Voraussetzung bleibt jedoch, dass sich das System möglichst nahtlos in bestehende Alltagsabläufe einfügt und keine grundlegende Veränderung des Lebensstils verlangt.

Ein zentrales Ergebnis der Pilotprojekte ist die herausragende Bedeutung von Nutzerfreundlichkeit. Verbraucher*innen beteiligen sich deutlich häufiger an Mehrwegsystemen, wenn diese kaum zusätzlichen Aufwand gegenüber Einweg verursachen. Dazu gehören kurze Wege zu Rückgabestellen, einfache Pfandsysteme und unkomplizierte Abläufe. Insbesondere in den großstädtischen Pilotprojekten erwies sich ein dichtes und gut sichtbares Netz an Rückgabestellen als entscheidender Erfolgsfaktor für hohe Rückgabequoten. Insgesamt steigt die Akzeptanz immer dann, wenn Mehrweg als schnell, einfach und selbstverständlich wahrgenommen wird.

Auch Pfandsysteme leisten einen wichtigen Beitrag zum Funktionieren von Mehrwegsystemen. Verbraucher*innen akzeptieren Pfandmodelle grundsätzlich, wenn diese verständlich erklärt, angemessen bepreist und unkompliziert rückerstattet werden. Schwierigkeiten entstehen hingegen, wenn Pfandsysteme als kompliziert, uneinheitlich oder unfair wahrgenommen werden. Dies unterstreicht die Bedeutung von Standardisierung und Transparenz. Gleichzeitig zeigt sich, dass ein Pfandsystem allein keine hohen Rückgabequoten garantiert. Seine Wirksamkeit hängt wesentlich davon ab, wie gut es in das Gesamtsystem eingebunden ist und wie leicht Rückgabemöglichkeiten erreichbar sind.



Die Pilotprojekte machen zugleich deutlich, dass reine Informations- und Sensibilisierungskampagnen an ihre Grenzen stoßen. Kommunikation und Bildungsmaßnahmen können Verständnis schaffen und die Akzeptanz fördern, reichen allein jedoch nicht aus, um dauerhaftes Verhalten zu verändern. Umweltbewusstsein tritt im Alltag häufig hinter praktische Überlegungen zurück und kann zudem durch wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklungen beeinflusst werden. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheit oder sinkender öffentlicher Aufmerksamkeit für Umweltthemen orientieren sich Verbraucher*innen stärker an Faktoren wie Komfort, Kosten und Gewohnheit als an ökologischen Argumenten.

Daraus ergibt sich eine zentrale Schlussfolgerung: Verhalten sollte nicht als eigenständige Größe betrachtet werden, die sich allein durch Überzeugungsarbeit verändern lässt. Vielmehr ist es das Ergebnis einer gelungenen Systemgestaltung. Ziel von Politik und Systementwicklung muss deshalb sein, nachhaltiges Verhalten zur einfachsten und naheliegendsten Option machen. Verhaltensänderung entsteht dann nicht primär durch Überzeugungsarbeit, sondern dadurch, dass nachhaltiges Handeln zur alltäglichen Routine wird.

Aus den Erfahrungen des Projekts lassen sich hierfür mehrere Grundprinzipien ableiten. Erstens sollten Mehrwegsysteme, wo immer möglich, als Standardlösung eingeführt werden. Dies kann bedeuten, Einwegangebote in bestimmten Bereichen schrittweise einzuschränken oder vollständig zu ersetzen, sofern praktikable Alternativen verfügbar sind. Zweitens müssen Mehrwegsysteme konsequent nutzerfreundlich gestaltet werden – mit einfachen, gut erreichbaren und intuitiven Rückgabemöglichkeiten.

Drittens sind Standardisierung und Kompatibilität zwischen verschiedenen Systemen notwendig, damit Verbraucher*innen nicht für jede Situation neue Abläufe erlernen müssen. Viertens sollte das System so gestaltet sein, dass möglichst wenig bewusste Entscheidungen erforderlich sind und nachhaltiges Verhalten automatisch in bestehende Routinen integriert wird.

Eine wichtige Rolle spielen außerdem soziale Normen und die Sichtbarkeit von Mehrweg im öffentlichen Raum. Werden Mehrwegsysteme häufig genutzt und sind sie im Alltag präsent, entwickeln sie sich zunehmend zu einem selbstverständlichen Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens. Menschen orientieren sich am Verhalten anderer und übernehmen neue Routinen leichter, wenn diese bereits als normal wahrgenommen werden. Kommunikationsmaßnahmen können diesen Prozess unterstützen, indem sie Mehrweg nicht als Nischenlösung, sondern als etablierten Bestandteil des Alltags darstellen. Positive Beispiele, Vorbilder und sichtbare Nutzung können diesen Normalisierungsprozess fördern – vorausgesetzt, das zugrunde liegende System funktioniert zuverlässig.

Gleichzeitig müssen bei der Gestaltung von Mehrwegsystemen mögliche Verhaltensrisiken berücksichtigt werden. Komplexe Abläufe, uneinheitliche Regeln oder schlecht geplante Infrastruktur können zu Frustration führen und die Bereitschaft zur Teilnahme verringern. Auch zu hohe Pfandbeträge, unklare Rückerstattungsprozesse oder Hygienezweifel können das Vertrauen in Mehrwegsysteme beeinträchtigen. Deshalb sind eine konsequent nutzerorientierte Systemgestaltung sowie kontinuierliche Rückmeldungen aus der Praxis unverzichtbar.

Kommunikationsmaßnahmen sollten diese Aspekte offen aufgreifen und transparent erläutern.

Für die Entwicklung politischer Strategien ergeben sich daraus klare Konsequenzen. Anstatt den Schwerpunkt ausschließlich auf Informationskampagnen oder freiwillige Maßnahmen zu legen, sollten Politik und Verwaltung vor allem die Voraussetzungen schaffen, unter denen nachhaltiges Verhalten möglich und attraktiv wird. Dazu gehören verbindliche Standardlösungen, eine gut ausgebaute Infrastruktur sowie möglichst einheitliche Rahmenbedingungen. Insbesondere Kommunen können diese Voraussetzungen über öffentliche Beschaffung, Regelungen für Veranstaltungen und eine entsprechende Stadtplanung aktiv gestalten. Nationale und europäische Rahmenbedingungen wiederum schaffen die notwendige rechtliche Sicherheit und sorgen für einheitliche Standards. Kommunikation bleibt dabei wichtig – sie ergänzt ein funktionierendes System, kann dessen Defizite jedoch nicht ersetzen.

Verbraucherinnen sollten deshalb nicht als Hindernis für den Wandel verstanden werden, sondern als Partnerinnen einer erfolgreichen Systemtransformation. Sind Mehrwegsysteme an ihren Bedürfnissen ausgerichtet und leicht in den Alltag integrierbar, sind sie bereit, aktiv zu einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft beizutragen. Die Aufgabe von Politik und Verwaltung besteht daher weniger darin, Menschen zum Umdenken zu bewegen, sondern vielmehr darin, Systeme zu schaffen, in denen nachhaltiges Verhalten zur selbstverständlichen Wahl wird.

Das Potenzial öffentlich-privater Partnerschaften nutzen

Der Übergang zu kreislauffähigen Systemen der Außer-Haus-Verpflegung kann weder von der öffentlichen Hand noch von der Privatwirtschaft allein bewältigt werden. Er erfordert neue Formen der Zusammenarbeit, bei denen Kommunen, Dienstleistungsunternehmen, Betriebe und weitere Akteur*innen gemeinsam Mehrwegsysteme entwickeln, umsetzen und dauerhaft betreiben. Öffentlich-private Partnerschaften (Public-Private Partnerships, PPPs) sind daher ein zentraler Baustein, um das Potenzial von Mehrwegsystemen im großen Maßstab zu erschließen.

Eine der wichtigsten Erkenntnisse aus dem Change(K)now!-Projekt ist, dass sich Mehrwegsysteme genau an der Schnittstelle zwischen öffentlicher Verantwortung und privater Leistungserbringung bewegen. Kommunen verfügen über die Möglichkeit, Ziele zu definieren, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen und in Infrastruktur zu investieren. Private Akteur*innen bringen dagegen technisches Know-how, operative Kompetenzen und Markterfahrung ein, die für die praktische Umsetzung unverzichtbar sind. Erst das Zusammenspiel dieser unterschiedlichen Rollen ermöglicht den Aufbau leistungsfähiger und langfristig tragfähiger Systeme. Kommunen übernehmen dabei nicht nur regulatorische Aufgaben, sondern koordinieren Prozesse, schaffen geeignete Rahmenbedingungen und unterstützen die Zusammenarbeit der Beteiligten. Unternehmen wiederum entwickeln und betreiben die Mehrwegsysteme innerhalb dieses politischen und administrativen Rahmens.

In der Praxis können öffentlich-private Partnerschaften sehr unterschiedlich ausgestaltet sein. Teilweise übernehmen Kommunen eine moderierende Rolle, indem sie relevante Akteur*innen zusammenbringen und gemeinsame Lösungsansätze fördern. In anderen Fällen wirken sie aktiver mit, beispielsweise indem sie Mehrwegsysteme in ihre Vergabeverfahren integrieren oder sich am Aufbau der notwendigen Infrastruktur beteiligen. Private Partner – darunter Mehrwegsystemanbieter, Logistikunternehmen und gastronomische Betriebe – entwickeln und betreiben die technischen sowie organisatorischen Bestandteile des Systems. Nationale Regierungen können diese Kooperationen durch rechtliche Klarheit und geeignete Förderprogramme unterstützen, während europäische Rahmenbedingungen den grenzüberschreitenden Wissensaustausch und die Zusammenarbeit fördern.

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, die unterschiedlichen Interessen der beteiligten Akteur*innen miteinander in Einklang zu bringen. Während Kommunen in erster Linie ökologische und gesellschaftliche Ziele verfolgen, müssen Unternehmen unter wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bestehen und im Wettbewerb bestehen können. Erfolgreiche öffentlich-private Partnerschaften benötigen daher Mechanismen zur fairen Verteilung von Risiken, Kosten und Nutzen. Dazu gehören finanzielle Anreize, geeignete Vertragsmodelle oder regulatorische Instrumente, die allen Beteiligten Vorteile bieten. Besonders wichtig ist es, Unternehmen langfristige Planungssicherheit zu geben – etwa durch verlässliche politische Zielsetzungen, öffentliche Beschaffung und klare gesetzliche Rahmenbedingungen.

Die Pilotprojekte von Change(K)now! liefern hierfür zahlreiche praktische Beispiele. Im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung schaffen öffentliche Ausschreibungen eine direkte Verbindung zwischen politischen Zielsetzungen und privater Dienstleistungserbringung. Bei öffentlichen Veranstaltungen ermöglicht die Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Veranstalter*innen und Mehrwegsystemanbietern den erfolgreichen Einsatz großflächiger Mehrwegsysteme. Im Take-away-Bereich wiederum sind Kooperationen zwischen Kommunen, gastronomischen Betrieben und Systemanbietern entscheidend, um gemeinsame Rückgabefraktionen aufzubauen und die verschiedenen Standorte zu einem funktionierenden Gesamtsystem zu verbinden.

Gleichzeitig zeigen die Pilotprojekte auch die Herausforderungen solcher Kooperationen. Die Abstimmung zwischen zahlreichen Beteiligten ist insbesondere in größeren Städten anspruchsvoll, da Zuständigkeiten häufig auf verschiedene Behörden und Organisationen verteilt sind. Unterschiedliche personelle und finanzielle Ressourcen sowie voneinander abweichende Prioritäten können die Zusammenarbeit erschweren. Unklare Verantwortlichkeiten führen zudem leicht zu Verzögerungen oder ineffizienten Abläufen. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, braucht es klare Governance-Strukturen, eindeutig definierte Zuständigkeiten und einen kontinuierlichen Austausch zwischen allen Beteiligten. Innerhalb der Kommunen ist dabei insbesondere eine enge Abstimmung zwischen Bereichen wie Beschaffung, Abfallwirtschaft, Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung erforderlich.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Offenheit der Partnerschaften. Wie bereits dargestellt, bergen Systeme, die von einem einzelnen Anbieter dominiert werden, das Risiko eingeschränkten Wettbewerbs, geringerer Innovationskraft und begrenzter Skalierbarkeit. Öffentlich-private Partnerschaften sollten deshalb so ausgestaltet werden, dass mehrere Anbieter innerhalb eines gemeinsamen, interoperablen Systems tätig sein können. Dies erhöht nicht nur die Widerstandsfähigkeit der Systeme, sondern verbessert auch die Nutzerfreundlichkeit, indem Fragmentierung vermieden wird.

Von besonderer Bedeutung ist außerdem die Finanzierung. Der Aufbau leistungsfähiger Mehrwegsysteme erfordert zunächst erhebliche Investitionen – beispielsweise in Rückgabestationen, Spülinfrastruktur oder Logistik. Öffentliche Fördermittel können helfen, diese Anfangsinvestitionen zu ermöglichen. Langfristig müssen Mehrwegsysteme jedoch auf tragfähigen Geschäftsmodellen basieren, die einen wirtschaftlichen Betrieb ohne dauerhafte Subventionen erlauben. Öffentlich-private Partnerschaften können hierzu beitragen, indem sie öffentliche Investitionen mit privatem Kapital verbinden und Finanzierungsmodelle entwickeln, die auch die eingesparten Entsorgungs- und Umweltkosten berücksichtigen. Nationale Förderprogramme und europäische Finanzierungsinstrumente spielen dabei eine wichtige Rolle, um Investitionshemmnisse abzubauen und die Skalierung erfolgreicher Systeme zu unterstützen.

Neben finanziellen Aspekten leisten öffentlich-private Partnerschaften auch einen wesentlichen Beitrag zum Wissens- und Erfahrungsaustausch. Durch die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteur*innen entstehen Möglichkeiten für gemeinsames Lernen, Innovation und kontinuierliche Weiterentwicklung. Gerade im dynamischen Bereich kreislauffähiger Systeme der Außer-Haus-Verpflegung, in dem sich Technologien, Geschäftsmodelle und regulatorische Rahmenbedingungen stetig weiterentwickeln, ist dieser Austausch von großer Bedeutung. Strukturierte Kooperationen helfen dabei, Erfahrungen aus Pilotprojekten in übertragbare Lösungen zu überführen und Fehler in anderen Anwendungsbereichen zu vermeiden.

Für die Entwicklung politischer Strategien bedeutet dies, dass die Rahmenbedingungen für Kooperationen gezielt geschaffen werden müssen. Dazu gehören klare rechtliche Vorgaben, die aktive Einbindung relevanter Akteurinnen sowie die Förderung von Pilotprojekten und Innovationen. Gleichzeitig sollte die Rolle der Kommunen nicht ausschließlich auf ihre regulatorischen Aufgaben reduziert werden. Sie übernehmen vielmehr die Funktion einer koordinierenden Plattform, die den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteurinnen ermöglicht. Nationale Regierungen können diese Rolle durch rechtliche Orientierung und Handlungssicherheit stärken, während europäische Institutionen die Zusammenarbeit über Länder- und Sektorgrenzen hinweg fördern.

Letztlich sind öffentlich-private Partnerschaften kein optionales Element, sondern eine grundlegende Voraussetzung für den Aufbau funktionierender Mehrwegsysteme. Ohne eine enge Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft wird es kaum gelingen, die notwendige Größenordnung und Kohärenz zu erreichen, die für einen spürbaren Umwelt- und Ressourcenschutz erforderlich ist. Durch starke Partnerschaften kann das volle Potenzial kreislauffähiger Systeme erschlossen und der Übergang von einzelnen Pilotprojekten hin zu dauerhaft etablierten Mehrwegsystemen erfolgreich gestaltet werden.

Erste politische Verankerung: Signale aus der kommunalen Praxis

Mit dem Eintritt des Change(k)now!-Projekts in seine Abschlussphase haben mehrere beteiligte Kommunen und assoziierte Partner begonnen, die im Projekt gewonnenen Erkenntnisse in erste politische und praktische Maßnahmen zu überführen. Auch wenn der Zeitraum bislang noch zu kurz ist, um belastbare Aussagen über messbare Umweltwirkungen zu treffen, liefern diese ersten Erfahrungen wertvolle Hinweise darauf, wie die Übernahme der Projektergebnisse in die kommunale Praxis erfolgt und wie sich Kommunen für den langfristigen Aufbau kreislauffähiger Lebensmittelsysteme aufstellen.

Eine zentrale Beobachtung ist, dass viele Kommunen zunächst die strategischen Grundlagen für kreislauffähige Systeme der Lebensmittelversorgung schaffen. Dazu gehört insbesondere die Verankerung von Mehrwegzielen in bestehenden Strategien, etwa in Abfallwirtschaftsplänen, Roadmaps zur Kreislaufwirtschaft oder Klimaschutzkonzepten. Anstatt eigenständige Mehrwegstrategien zu entwickeln, integrieren viele Kommunen das Thema bewusst in bereits vorhandene Planungs- und Steuerungsinstrumente. Dies trägt der Querschnittsaufgabe Rechnung, erfordert jedoch gleichzeitig eine klare Zuordnung von Zuständigkeiten sowie eindeutig formulierte Ziele innerhalb dieser übergeordneten Strategien.



Parallel dazu arbeiten verschiedene Kommunen an der Weiterentwicklung lokaler Regelungen und Handlungsempfehlungen. Besonders dynamisch entwickelt sich dabei der Bereich öffentlicher Veranstaltungen. Einige Städte haben bereits Vorgaben zum Einsatz von Mehrwegverpackungen eingeführt oder bestehende Regelungen erweitert. Veranstaltungen bieten hierfür günstige Rahmenbedingungen, da sie in einem klar abgegrenzten Umfeld stattfinden und Vorgaben vergleichsweise einfach umgesetzt und kontrolliert werden können. Gleichzeitig schaffen sie eine hohe öffentliche Sichtbarkeit und eignen sich deshalb als Testfeld für weitergehende Maßnahmen. Kommunen können auf diese Weise praktische Erfahrungen sammeln, die Umsetzbarkeit nachweisen und Akzeptanz bei Veranstalterinnen, Unternehmen und Besucherinnen aufbauen, bevor vergleichbare Maßnahmen auf komplexere Bereiche ausgeweitet werden.

Auch die öffentliche Beschaffung entwickelt sich zunehmend zu einem wichtigen Handlungsfeld. Immer mehr Kommunen prüfen, wie Kriterien der Kreislaufwirtschaft in Vergabeverfahren – insbesondere im Bereich der Gemeinschaftsverpflegung – berücksichtigt werden können. Zwar befindet sich diese Entwicklung vielerorts noch am Anfang, dennoch wächst das Verständnis dafür, dass Beschaffung ein wirkungsvolles Instrument zur Marktgestaltung sein kann. Werden Anforderungen an Mehrweg oder an die Teilnahme an entsprechenden Systemen bereits in Ausschreibungen berücksichtigt, entstehen verlässliche Nachfrage und größere Planungssicherheit für Anbieter. Einheitliche Empfehlungen und Musterkriterien auf nationaler Ebene können diesen Prozess zusätzlich erleichtern, indem sie den Verwaltungsaufwand reduzieren und für mehr Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen sorgen.

Trotz dieser positiven Entwicklungen berichten viele Kommunen von erheblichen Herausforderungen. Besonders häufig wird der hohe Abstimmungsbedarf zwischen verschiedenen Fachbereichen und beteiligten Akteur*innen genannt. Kreislauffähige Systeme der Lebensmittelversorgung berühren zahlreiche Politik- und Verwaltungsfelder – von der Abfallwirtschaft über das Vergabewesen bis hin zum Gesundheits- und Wirtschaftsbereich. Die notwendige Koordination über bestehende Verwaltungsstrukturen hinweg stellt viele Kommunen vor organisatorische Herausforderungen. Klare Zuständigkeiten oder eigens eingerichtete Koordinierungsstrukturen können dabei helfen, diese Prozesse dauerhaft zu sichern und weiterzuentwickeln.

Hinzu kommen begrenzte personelle, fachliche und finanzielle Ressourcen. Die Entwicklung neuer Strategien, der Aufbau geeigneter Infrastrukturen sowie die Einbindung relevanter Akteur*innen erfordern Zeit, Know-how und finanzielle Mittel. Viele Kommunen stehen gleichzeitig unter erheblichem Haushaltsdruck und müssen konkurrierende Prioritäten berücksichtigen. Umso wichtiger sind ergänzende Unterstützungsangebote, etwa nationale Förderprogramme, fachliche Beratung oder europäische Initiativen, die sowohl finanzielle Ressourcen als auch den Austausch von Erfahrungen ermöglichen. Ohne diese Unterstützung könnte sich der Übergang von ersten Maßnahmen hin zu dauerhaft tragfähigen Systemen deutlich verzögern.

Ein weiterer zentraler Aspekt betrifft die rechtlichen Rahmenbedingungen. Obwohl europäische und nationale Vorgaben die grundsätzliche Richtung vorgeben, bestehen auf kommunaler Ebene häufig Unsicherheiten bei deren konkreter Auslegung und Anwendung. Insbesondere Fragen zu Hygieneanforderungen, Verantwortlichkeiten innerhalb von Mehrwegsystemen oder zu den rechtlichen Handlungsspielräumen der Kommunen werden regelmäßig genannt. Hier kommt den nationalen Regierungen eine wichtige Rolle zu, indem sie für mehr Rechtsklarheit sorgen. Gleichzeitig können europäische Regelwerke dazu beitragen, einheitliche Rahmenbedingungen zu schaffen und Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu verringern.

Gleichzeitig zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass die Umsetzung als kontinuierlicher Lernprozess verstanden werden muss. Anstatt sofort vollständig ausgearbeitete Systeme einzuführen, gehen viele Kommunen schrittweise vor: Sie testen einzelne Maßnahmen, sammeln Erfahrungen und entwickeln ihre Ansätze fortlaufend weiter. Dieses iterative Vorgehen spiegelt die Komplexität des Systemwandels wider und ermöglicht es, Lösungen an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten anzupassen. Von besonderem Wert ist dabei auch der Austausch zwischen Kommunen, denn positive wie negative Erfahrungen helfen dabei, erfolgreiche Ansätze schneller zu verbreiten und Doppelarbeit zu vermeiden.

Dass zum jetzigen Zeitpunkt noch keine belastbaren Daten zu den langfristigen Umweltwirkungen vorliegen, sollte daher nicht als fehlender Fortschritt verstanden werden. Der Aufbau strategischer und institutioneller Grundlagen ist ein wesentlicher erster Schritt auf dem Weg zu funktionierenden Mehrwegsystemen. Die bisherigen Erfahrungen liefern wertvolle Erkenntnisse darüber, wie politische Maßnahmen künftig wirksamer ausgestaltet und bestehende Hindernisse überwunden werden können.

Insgesamt zeigt die frühe Umsetzung auf kommunaler Ebene vor allem eines: Sie markiert eine klare Entwicklungsrichtung, noch nicht das Endergebnis. Die Kommunen beginnen, sich von einzelnen Pilotprojekten zu lösen und Mehrweg zunehmend strategisch und systematisch zu verankern. Die zentrale Aufgabe der kommenden Jahre wird darin bestehen, diese Grundlagen weiter auszubauen, erfolgreiche Ansätze zu verstetigen und sicherzustellen, dass politische Maßnahmen tatsächlich zu messbaren Umweltwirkungen führen.

Dafür braucht es auch künftig ein enges Zusammenspiel zwischen kommunalem Handeln, nationalen Rahmenbedingungen und europäischen Zielsetzungen sowie ein dauerhaftes politisches und gesellschaftliches Engagement für den Aufbau leistungsfähiger Mehrwegsysteme.

Schlussfolgerungen: Von Pilotprojekten zu tragfähigen Systemen

„Damit Mehrwegsysteme zum neuen Standard werden, braucht es eine für alle Beteiligten zugängliche Infrastruktur. Interoperabilität und öffentlich-private Partnerschaften sind entscheidend für den Erfolg.“

ANDRE LANG-HERFURTH,
MEHRWEGVERBAND DEUTSCHLAND
E.V.



© Liepāja Municipality

Der Übergang zu kreislauffähigen Systemen der Lebensmittelversorgung befindet sich an einem entscheidenden Wendepunkt. Einerseits schaffen neue europäische Regelwerke – insbesondere die Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Packaging and Packaging Waste Regulation, PPWR) – zusätzlichen politischen Rückenwind und formulieren klare Erwartungen an die Reduzierung von Einwegverpackungen sowie den Ausbau von Mehrwegsystemen. Andererseits verläuft die praktische Umsetzung bislang sehr unterschiedlich. In den meisten Bereichen sind Mehrwegsysteme noch weit davon entfernt, zum Regelfall zu werden. Diese Diskrepanz zwischen politischen Zielsetzungen und praktischer Umsetzung macht deutlich, dass auf allen Verwaltungsebenen ein stärker abgestimmtes und zielgerichtetes Handeln erforderlich ist.

Die Ergebnisse des Change(K)now!-Projekts zeigen, dass die kommenden Jahre entscheidend dafür sein werden, ob sich Mehrweg von einer Nischenlösung zu einem selbstverständlichen Bestandteil des Alltags entwickeln kann. Dafür braucht es ein grundlegendes Umdenken hinsichtlich der Rolle von Mehrwegsystemen. Sie dürfen nicht länger als ergänzende oder experimentelle Maßnahmen betrachtet werden, sondern müssen als wesentlicher Bestandteil kommunaler Infrastruktur und als Kernelement einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft verstanden werden.

Dies bedeutet einen grundlegenden Perspektivwechsel. So wie Abfallentsorgung, Wasserversorgung oder der öffentliche Nahverkehr heute als unverzichtbare Bestandteile städtischer Infrastruktur gelten, sollten auch Mehrwegsysteme als Teil einer nachhaltigen urbanen Daseinsvorsorge betrachtet werden.

Dazu gehören nicht nur physische Elemente wie Rückgabestellen oder Spülinfrastrukturen, sondern ebenso organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen, die einen reibungslosen Betrieb ermöglichen. Für Kommunen bedeutet dies, Mehrweg in die Stadtplanung, Infrastrukturentwicklung und öffentliche Dienstleistungen zu integrieren, anstatt es ausschließlich als Umweltmaßnahme zu behandeln.

Dazu gehören nicht nur physische Elemente wie Rückgabestellen oder Spülinfrastrukturen, sondern ebenso organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen, die einen reibungslosen Betrieb ermöglichen. Für Kommunen bedeutet dies, Mehrweg in die Stadtplanung, Infrastrukturentwicklung und öffentliche Dienstleistungen zu integrieren, anstatt es ausschließlich als Umweltmaßnahme zu behandeln.

Auch die nationalen Regierungen spielen eine zentrale Rolle bei der Übersetzung europäischer Vorgaben in praktikable Rahmenbedingungen. Dazu gehören die Schaffung von Rechtssicherheit, die Unterstützung beim Ausbau der erforderlichen Infrastruktur sowie geeignete Finanzierungsinstrumente, die Kommunen und Unternehmen Investitionen in Mehrwegsysteme ermöglichen. Nationale Strategien können außerdem dazu beitragen, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, bürokratische Hürden abzubauen und den Aufbau gemeinsamer Infrastrukturen zu fördern. Eine enge Abstimmung zwischen nationaler und kommunaler Ebene ist dabei besonders wichtig, um unterschiedliche rechtliche Ausgangslagen und Verwaltungskapazitäten zu berücksichtigen und Kommunen innerhalb ihrer Zuständigkeiten wirksam zu unterstützen.

Auf kommunaler Ebene werden Städte und Gemeinden auch künftig die treibende Kraft der praktischen Umsetzung sein. Ihre Rolle als koordinierende Akteurinnen, Infrastrukturträgerinnen und Vernetzerinnen lokaler Interessengruppen ist entscheidend für die Entwicklung funktionierender Mehrwegsysteme. Dazu gehören die Koordination verschiedener Akteur*innen, die Verankerung von Mehrweg in Vergabeprozessen und kommunalen Regelwerken sowie die Gestaltung nutzerfreundlicher Systeme. Die Erfahrungen aus dem Change(K)now!-Projekt zeigen, dass Kommunen bereit und in der Lage sind, diese Verantwortung zu übernehmen – vorausgesetzt, sie verfügen über geeignete Rahmenbedingungen, ausreichende Ressourcen und die notwendige politische Unterstützung.

Gleichzeitig wird der langfristige Erfolg von Mehrwegsystemen maßgeblich vom Engagement der privaten Wirtschaft und der Verbraucherinnen abhängen. Unternehmen müssen Mehrweglösungen in ihre Geschäftsmodelle integrieren und ihre Logistik, Betriebsabläufe und Kundenschnittstellen entsprechend anpassen. Für viele Betriebe stellt dies nicht nur eine regulatorische Herausforderung dar, sondern eröffnet zugleich Chancen für Innovationen und neue Wertschöpfungspotenziale.

Verbraucherinnen wiederum werden neue Routinen dann übernehmen, wenn Mehrwegsysteme einfach, zuverlässig und problemlos in den Alltag integriert werden können. Wie bereits in den vorherigen Kapiteln deutlich wurde, hängt dies vor allem von einer nutzerorientierten Systemgestaltung ab – und nicht allein von der Bereitschaft zur Verhaltensänderung.

Der Blick nach vorn macht zugleich deutlich, dass der Übergang zu kreislauffähigen Systemen der Lebensmittelversorgung kein geradliniger Prozess sein wird. Er erfordert kontinuierliches Lernen, Erproben und Anpassen sowie den konstruktiven Umgang mit Widerständen und unerwarteten Herausforderungen. Pilotprojekte werden dabei weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Ihr Schwerpunkt wird sich jedoch zunehmend verschieben: Weg vom bloßen Nachweis der grundsätzlichen Machbarkeit hin zur Weiterentwicklung und Optimierung großflächig einsetzbarer Systeme. Damit gewinnen auch Monitoring, Erfolgskontrolle und kontinuierliche Weiterentwicklung auf Grundlage belastbarer Daten und Rückmeldungen von Nutzerinnen und Systembetreiberinnen weiter an Bedeutung.

Darüber hinaus wird die kommende Phase eine deutlich stärkere politische Priorisierung erfordern. Entscheidungen über Infrastrukturinvestitionen, regulatorische Maßnahmen und wirtschaftliche Anreize werden maßgeblich darüber bestimmen, in welche Richtung und mit welcher Geschwindigkeit sich der Wandel vollzieht. Dabei gilt es, Zielkonflikte offen zu benennen und sorgfältig abzuwägen – etwa zwischen kurzfristigen Investitionskosten und langfristigen Einsparungen oder zwischen den Interessen verschiedener Marktakteure. Transparente Kommunikation und eine frühzeitige Einbindung relevanter Interessengruppen werden entscheidend sein, um Akzeptanz für diese Entscheidungen zu schaffen.



Zusammenfassend lässt sich festhalten: Der Weg von der Nischenlösung zum neuen Standard ist anspruchsvoll, aber realistisch. Die wesentlichen Bausteine für funktionierende Mehrwegsysteme sind bereits vorhanden, und die Erfahrungen aus Projekten wie Change(K)now! bilden eine belastbare Grundlage für die weitere Entwicklung. Nun gilt es, diese einzelnen Bausteine zu leistungsfähigen Gesamtsystemen zusammenzuführen – getragen von wirksamen strategischen Rahmenbedingungen, einer leistungsfähigen Infrastruktur und abgestimmten Anreizen auf allen Ebenen.

Gelingt dies, können Mehrwegsysteme weit mehr werden als eine umweltpolitische Notwendigkeit. Sie haben das Potenzial, sich zu einer praktikablen und breit akzeptierten Lösung für eine nachhaltige Lebensmittelversorgung in Europa und darüber hinaus zu entwickeln. Entscheidend wird letztlich sein, dass Entscheidungsträger*innen, Unternehmen und Gesellschaft gemeinsam den Schritt von einzelnen Pilotprojekten hin zu funktionierenden Gesamtsystemen vollziehen und Mehrweg dauerhaft als selbstverständlichen Bestandteil des Alltags etablieren.

Autorin: Heidrun Fammler, Baltic Environmental Forum Deutschland

Aktivität: Policy Uptake



www.interreg-baltic.eu/project/change-know/

Interreg
Baltic Sea Region



Co-funded by
the European Union



CIRCULAR ECONOMY

Change(K)now!

Change(K)now! project is co-funded by Interreg Baltic Sea Region. The project's main objective is a mindset change from single-use to circular or multiple-use of food delivery systems in cities and residents of the Baltic Sea Region.

The responsibility for the content lies with the author(-s) and don't necessarily reflect the funder position on these topics.