



Kommunale Verpackungssteuern

Mittel zur wirksamen Mehrwegförderung

Hintergrund

Seit Jahren steigt der Verbrauch von Einwegverpackungen zum Mitnehmen von Getränken und Speisen an. Trotz der seit 1. Januar 2023 geltenden Mehrwegangebotspflicht, ist der Verbrauch von Einweg-Takeaway-Geschirr sogar von 2022 auf 2023 [um eine Milliarde](#) auf mehr als 14 Milliarden Artikel angestiegen. Da viele dieser Verpackungen unterwegs entsorgt werden, sind Städte und Gemeinden Leidtragende dieser Entwicklung. Der Straßenmüll besteht mittlerweile [zu circa 40 Prozent aus Einweg-Verpackungen](#). Alleine für die Reinigungs- und Entsorgungskosten der im Einwegkunststofffonds enthaltenen Verpackungen müssen Städte und Gemeinden laut dem [Umweltbundesamt](#) gut 260 Millionen Euro jährlich ausgeben. Hinzu kommen noch die Kosten für alle Verpackungen aus weiteren Materialien wie Papier oder Aluminium.

Um dieser Entwicklung wachsender Müllberge etwas entgegenzusetzen, hat die Universitätsstadt Tübingen am 1. Januar 2022 eine örtliche Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen eingeführt. Für Einwegverpackungen und -geschirr werden 0,50 Euro fällig, für Einwegbesteck(sets) und andere Hilfsmittel 0,20 Euro. Diese Maßnahme hat dazu geführt, dass die Stadt pro Kopf die meisten mehrwegnutzenden Gastronomiebetriebe in Deutschland aufweist und eine entsprechende Reduktion des Einwegverpackungsmülls sichtbar ist. Eine Franchisenehmerin des Fast-Food-Konzerns McDonald's ist gegen die Tübinger Verpackungssteuer bis vor das Bundesverfassungsgericht gezogen. Durch dessen Entscheidung vom 22. Januar 2025 steht nun jedoch fest, dass kommunale Verpackungssteuern rechtmäßig sind. Konstanz ist als erste Stadt dem Tübinger Beispiel gefolgt und hat zum 1. Januar 2025 eine kommunale Verpackungssteuer eingeführt, die Gemeinde Nellingen wird zum 1. Juli 2025 folgen und weitere Großstädte wie Köln, Bonn oder Bremen planen bereits die Einführung. Laut einer Umfrage der Deutschen Umwelthilfe (DUH) haben 144 Städte deutschlandweit ein Interesse, Verpackungssteuern einzuführen.

5 Gründe für die Einführung kommunaler Verpackungssteuern:

Kommunale Verpackungssteuern sind ein wirkungsvolles Instrument zur Verringerung von Einwegverpackungen und sorgen für spürbar weniger Müll im öffentlichen Raum. Sie schaffen finanzielle Anreize für den Umstieg auf umweltfreundliche Mehrwegsyste-me und lassen sich laut Erfahrungen aus Modellkommunen mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umsetzen. Gleichzeitig stärken sie Umwelt- und Sozialgerechtigkeit, indem sie dort ansetzen, wo Belastungen konkret entstehen – und saubere Innenstädte für alle schaffen. Angesichts unzureichender Maßnahmen auf EU- und Bundes-Ebene benötigen Städte und Gemeinden eigene Handlungsoptionen – daher empfiehlt die DUH allen Kommunen die Einführung einer Verpackungssteuer zu prüfen und zügig umsetzen.

1. Weniger Vermüllung des öffentlichen Raums

Verpackungssteuern verringern sichtbar die Vermüllung von Straßen, Parks und Plätzen durch Einwegverpackungen. In Tübingen bestätigt dies der Leiter der Kommunalen Servicebetriebe Jürgen Bürker: „*Seit der Einführung der Verpackungssteuer haben wir spürbar weniger Geschäft damit, lose Verpackungen einzusammeln, da die Mülleimer nicht mehr so schnell voll sind.*“

Der Umweltnutzen der Verpackungssteuer wird wiederholt mit Verweis auf ein Arbeitspapier der Universität Tübingen in Zweifel gezogen. Diese Einschätzung beruht jedoch auf einer unzureichenden Datenbasis: Die zugrunde gelegten Zahlen des städtischen Bauhofs erfassen lediglich das Gesamtgewicht des öffentlichen Abfalls, nicht jedoch dessen Zusammensetzung oder Volumen. Da insbesondere Einwegverpackungen ein hohes Volumen bei geringem Gewicht aufweisen, erlaubt die Analyse keine belastbare Aussage über die tatsächliche Reduktion von Verpackungsmüll. Entsprechende Schlussfolgerungen zur Wirkungslosigkeit der Steuer sind daher fachlich nicht haltbar.

2. Verstärkte Nutzung von Mehrwegsystemen

Durch gezielte finanzielle Anreize fördern Verpackungssteuern den Umstieg auf ressourcenschonende Mehrweg-Lösungen im Takeaway-Bereich sowohl bei Verbraucher*innen als auch bei Gastronomiebetrieben.

Die resultierende Lenkungswirkung zu vermehrter Mehrwegnutzung zeigen Erfahrungen aus Tübingen und Konstanz deutlich: In Konstanz ist die Anzahl der Betriebe, die das Mehrwegsystem Recup nutzen, im Zeitraum der Einführung der Verpackungssteuer (September 2024 bis März 2025) um 60 Prozent angestiegen. In Tübingen (September 2021 bis März 2022) gab es sogar einen Anstieg bei den Recup-Partnerbetrieben um 83 Prozent! Mittlerweile hat Tübingen in Relation zur Bevölkerung die meisten mehrwegnutzenden Gastronomiebetriebe Deutschlands. Dass Betriebe seit der Einführung der Verpackungssteuer die vorhandenen Mehrwegbehältnisse auch wirklich ausgeben, zeigt die von Dezember 2021 auf Januar 2022 fast verdoppelte Nutzung der Behältnisse des Poolsystemanbieters Vytal in Tübingen.

3. Wirtschaftlich tragfähig und praktikabel umsetzbar

Erfahrungen aus Tübingen zeigen: Verpackungssteuern lassen sich mit vertretbarem Aufwand einführen und verursachen keine unverhältnismäßige Bürokratie.

Im Jahr 2022 erzielte die Stadt Tübingen Einnahmen von rund 1 Million Euro, bei Personal- und Verwaltungskosten von lediglich etwa 100.000 Euro. Als erste Kommune in Deutschland musste Tübingen zusätzliche Anlaufkosten tragen, die bei nachfolgenden Städten und Gemeinden wesentlich geringer ausfallen dürften. Dennoch ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis deutlich positiv. Die Umsetzung erfolgt mit aktuell 1,5 Personalstellen, die sowohl Steuerbescheide versenden und bearbeiten als auch Prüfungen durchführen. Das Forderungsmanagement wird durch die bestehende Stadtkasse übernommen – ohne zusätzlichen Personalbedarf.

Auch die Erhebung der Steuer ist administrativ gut leistbar: Die Steuererklärung der Betriebe umfasst lediglich zwei Seiten und wird zunächst von der Stadtverwaltung auf Plausibilität geprüft. Nur bei Zweifeln **zu den gemachten Angaben** oder Unklarheiten erfolgen Nachfragen in der Regel per Telefon oder schriftlich **in der Regel per E-Mail**, gegebenenfalls ergänzt durch Vor-Ort-Gespräche. Unter anderem werden Daten wie Umsätze aus dem elektronischen Kassensystem oder Einkaufsbelege über den Bezug von Einwegverpackungen angefordert. Diese können die Betriebe in der Regel aus der vorhandenen Buchhaltung zur Verfügung stellen. Geben Betriebe keine Steuererklärung ab, schätzt die Stadtverwaltung den Steueraufwand. Dies ist in Tübingen bei der erstmaligen Erhebung bislang nur bei unter 10 Prozent der betroffenen Betriebe der Fall gewesen mit Aussicht auf Verringerung im Folgejahr.

Gastronomiebetriebe haben es zudem in der Hand, die Steuerlast so gering wie möglich zu halten: Durch einen hohen Mehrweganteil können Betriebe die Steuerlast deutlich reduzieren, bei vollständigem Verzicht auf Einwegverpackungen entfällt sie vollständig. In Tübingen sind bislang Umsatzeinbußen in der Gastronomie, die auf die Verpackungssteuer zurückzuführen sind, nicht bekannt.

4. Förderung von Umwelt- und Sozialgerechtigkeit

Verpackungssteuern wirken dort, wo Umweltbelastungen konkret entstehen – und schaffen faire Rahmenbedingungen für kommunale Sauberkeit, Gesundheit und Lebensqualität.

Kommunale Verpackungssteuern führen nicht automatisch zu einer finanziellen Belastung für Bürger*innen. Denn Kund*innen haben die Möglichkeit, eigene Behältnisse oder steuerbefreite Mehrwegbehältnisse der Gastronomiebetriebe zu nutzen. Die Steuer belastet daher nur diejenigen, die weiterhin Einweg nutzen und so zum Müllaufkommen im öffentlichen Raum beitragen. Diese Förderung des Verursacher*innenprinzips ist ein Schritt zu sozialer Gerechtigkeit, denn die Kosten der Entsorgung der im öffentlichen Raum entsorgten Einwegverpackungen trägt bislang größtenteils die Allgemeinheit, also alle Bürger*innen über Gebühren, egal ob sie Einwegverpackungen verbrauchen oder nicht.

Zusätzlich stärken kommunale Verpackungssteuern die Umweltgerechtigkeit. Die Vermüllung der Innenstädte schadet denjenigen am meisten, die sich keinen eigenen Balkon oder Garten leisten können und somit auf eine hohe Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums angewiesen sind.

5. Bisherige nationale & europäische Maßnahmen unzureichend

Weder die Mehrwegangebotspflicht oder der Einwegkunststofffonds auf nationaler Ebene noch die geplanten Regelungen der EU-Verpackungsverordnung entfalten eine ausreichende Steuerungswirkung hin zu weniger Einweg-Takeaway-Verpackungen. Deshalb benötigen Kommunen eigene wirksame Instrumente zur Abfallvermeidung und Ressourcenschonung.

Die seit 1. Januar 2023 geltende Mehrwegangebotspflicht im Verpackungsgesetz ist bislang wirkungslos. Dies hat mehrere Gründe: So sind beispielsweise Gastronomiebetriebe mit weniger als fünf Beschäftigten und einer Verkaufsfläche unter 80 m² vollständig von der Pflicht ausgenommen – das entspricht etwa 60 Prozent der Gastronomiebetriebe. Darüber hinaus bezieht sich die gesetzliche Pflicht nur auf bestimmte Verpackungsmaterialien. Bei Speisen sind nur Einwegboxen betroffen, die Kunststoff enthalten. Betriebe können die Verpflichtung somit leicht umgehen, indem sie auf Einwegboxen aus Papier, Pappe oder Aluminium ausweichen. Außerdem gilt die Pflicht nur für Einwegbecher und -boxen, d.h. weitere Einwegartikel wie Besteck, Wrapper etc. sind nicht betroffen und fallen daher auch weiterhin als Einwegmüll an.

Ein Mangel an Kontrollen durch die zuständigen Behörden führt außerdem dazu, dass sich viele von der Pflicht betroffene Betriebe nicht an die gesetzliche Vorschrift halten. Doch auch eine Erhöhung der Kontrollen der Mehrwegangebotspflicht würde zu keiner ausreichenden Lenkungswirkung führen. Die Vorgabe, dass Mehrweg nicht teurer sein darf als Einweg, reicht nicht aus, um die Nachfrage spürbar zu steigern. Bei der Pflicht geht es lediglich um das Anbieten von Mehrwegsystemen, sie enthält keine Vorgaben, wie viel Mehrweg ausgegeben werden muss. So liegt der Anteil an Mehrwegverpackungen im Takeaway-Bereich in 2023 nur bei 1,6 Prozent. Bei insgesamt 180 Testbesuchen der DUH in einem Zeitraum von zwei Jahren hat das Verkaufspersonal kein einziges Mal aktiv auf das Mehrwegangebot aufmerksam gemacht, was neben einem finanziellen Anreiz unter anderem nötig wäre, um den Mehrweganteil zu steigern.

Beim Einwegkunststofffonds zahlen Hersteller*innen bestimmter Einwegkunststoffprodukte eine Abgabe, die sich nach dem Gewicht der Produkte richtet. Sie wird fällig, sobald diese Produkte erstmals auf den Markt gebracht werden. Die Einnahmen dieser Sonderabgabe müssen zweckgebunden für Reinigungs- und Entsorgungskosten genutzt werden, die das Inverkehrbringen des Einwegkunststoffs verursacht hat und bisher von der Allgemeinheit getragen werden. Die viel zu niedrigen Beträge reichen

allerdings nicht aus, um eine Vermeidung von Einweg oder Investitionen in Mehrweg auszulösen: Für einen Einweg-Lebensmittelbehälter fallen 0,3 Cent und für einen Einweg-Becher 1,2 Cent an.

Auch die geplante [EU-Verpackungsverordnung \(PPWR\)](#) führt zwar perspektivisch zu Verboten bestimmter Einwegkunststoffverpackungen in der Gastronomie, bringt aber auch keine neuen finanziellen Anreize Mehrwegsyste^me verstärkt zu nutzen. Ab dem 1. Januar 2030 sollen Einwegverpackungen aus Plastik für Speisen und Getränke, die **vor Ort in der Gastronomie verzehrt** werden, grundsätzlich verboten sein. Allerdings gibt es Ausnahmen: Verpackungen, die nur einen geringen Kunststoffanteil (bis zu 5 %) enthalten – zum Beispiel Papierverpackungen mit Plastikbeschichtung – bleiben erlaubt. Solche Materialien sind oft **nicht recyclingfähig** und **ökologisch kaum besser** als reines Einwegplastik. Es ist zu erwarten, dass genau solche Verpackungen künftig verstärkt eingesetzt werden.

Bei der Mehrwegangebotspflicht schärft die PPWR nach, indem sie spätestens ab Februar 2028 für alle Einwegmaterialien gilt – künftig fallen also z.B. auch Pizzakartons unter die Pflicht. Allerdings wird die Ausnahmeregelung für kleinere Betriebe sogar noch ausgeweitet auf bis zu 10 Mitarbeitende und weniger als 2 Millionen Euro Jahresumsatz. Das schwächt die Wirkung der Regelung deutlich.

Verpackungssteuern und Mehrweginfrastruktur zusammendenken

Die Einführung kommunaler Verpackungssteuern sollte stets mit dem gezielten Ausbau einer Mehrweginfrastruktur einhergehen. Um eine hohe Akzeptanz und Nutzung sicherzustellen, sollten Städte Gastronomiebetriebe kommunikativ frühzeitig einbinden und unterstützende Infrastrukturmaßnahmen auf den Weg bringen – etwa durch zentrale Rückgabe- und Spüllösungen beispielsweise über Rücknahmeautomaten im öffentlichen Raum. Ziel muss es sein, den Umstieg auf steuerfreie Mehrwegverpackungen für Gastronomiebetriebe wie Verbraucher*innen so unkompliziert wie möglich zu gestalten.

Informationsarbeit und Mehrwegförderung

Für eine erfolgreiche Umsetzung der Verpackungssteuer ist eine klare, frühzeitige Kommunikation der Stadt mit der Gastronomie unerlässlich. Informationsveranstaltungen, Leitfäden, FAQ und direkte Ansprechpartner*innen in der Stadtverwaltung tragen wesentlich zur Akzeptanz und einer reibungslosen Einführung bei. Wie das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung zeigt, [kann sich ein Umstieg auf Mehrweg für Betriebe wirtschaftlich lohnen](#) – insbesondere bei einem hohen Mehrweganteil. Gilt zusätzlich eine Steuer auf Einwegverpackungen, können die wirtschaftlichen Vorteile von Mehrweg noch viel deutlicher zu Buche schlagen. Um Anfangsinvestitionen (z. B. für Spülinfrastruktur) abzufedern, empfiehlt sich die Einrichtung kommunaler Förderprogramme.

Infrastruktur für eine breite Nutzung von Mehrweg

Ein zentraler Erfolgsfaktor für die flächendeckende Nutzung von Mehrwegverpackungen ist der unkomplizierte Rückgabeprozess. Wenn der Mehrweganteil durch die Verpackungssteuer ansteigt, ist die Rücknahme und Spülung in den Gastronomiebetrieben vor Ort häufig nicht mehr darstellbar. Neben der Rücknahme über Leergutautomaten in Supermärkten, wie es die [DUH](#) momentan in Berlin testet, sollten Kommunen zusätzliche Rückgabemöglichkeiten im öffentlichen Raum schaffen. Ergänzend ist der Aufbau bzw. die Mitnutzung einer Logistikstruktur erforderlich, die möglichst auf kurze Wege und emissionsarme Transportmittel setzt.