

Positionspapier zu kommunalen Verpackungssteuern

Ein wirksames Steuerungsinstrument für Mehrwegförderung, Stärkung kommunaler Selbstverwaltung und des Verursacherprinzips

Der massive Verbrauch von Einwegverpackungen verursacht erhebliche Emissionen, verschwendet Ressourcen und führt zu einem großen Abfallproblem in Innenstädten. Kommunen stehen zunehmend unter Druck, die Folgen im öffentlichen Raum zu bewältigen. Recycling, häufigere Leerungen oder mehr Mülleimer beheben nicht die Ursachen. Um das Klima zu schützen und Ressourcen zu schonen, braucht es Abfallvermeidung statt Abfallentsorgung: Einwegverpackungen müssen durch bereits verfügbare Mehrweglösungen ersetzt werden.

Kommunale Verpackungssteuern sind dafür ein besonders wirksamer Hebel:

Während bisher größtenteils die Allgemeinheit für die Folgekosten der Einwegnutzung aufkommt, setzt die Steuer verursachergerecht bei denjenigen an, die trotz vorhandenen Mehrwegalternativen Einweg nutzen. Durch den finanziellen Anreiz fördert sie die Nutzung von Mehrweg, reduziert so den Verbrauch von Einweg und entsprechend das Müllaufkommen im öffentlichen Raum bei gleichzeitig vertretbarem Aufwand für Gastronomie und Verwaltung.

Mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Januar 2025 im Prozess einer Franchisenehmerin von McDonald's gegen die Tübinger Verpackungssteuer ist klar: Verpackungssteuern sind rechtmäßig, Kommunen können sie einführen.

Wir als Initiative Verpackungswende – ein Bündnis aus Wirtschaftsunternehmen, Verbänden und Umweltorganisationen – setzen uns daher für folgende Punkte ein:

1. Kommunale Verpackungssteuern sollten als starkes Instrument für **Abfallvermeidung, Kreislaufwirtschaft, Klima- und Ressourcenschutz** genutzt werden, um einen klaren Anreiz zur flächendeckenden Mehrwegnutzung zu schaffen.
2. Die zusätzlichen Mittel des Haushaltes sollten in **Mehrwegförderung und Mehrweginfrastruktur** investiert werden.
3. Die verfassungsrechtlich bekräftigte **kommunale Selbstverwaltung** muss geschützt werden. Die Entscheidung für oder gegen eine Verpackungssteuer sollte von Städten und Gemeinden und nicht auf Landesebene getroffen werden.

1. Ökologischer Nutzen: Wirkung statt Symbolpolitik

Kommunale Verpackungssteuern gelten materialunabhängig für alle Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck(-sets), die für den Verzehr vor Ort oder To-go genutzt werden. Die Steuersätze der bisher verabschiedeten Satzungen in Tübingen, Konstanz und Freiburg betragen 0,50 € für Einwegverpackungen und -geschirr und 0,20 € für Einwegbesteck(-sets) sowie andere Hilfsmittel. Durch diesen finanziellen Anreiz reduzieren Verpackungssteuern das Müllaufkommen und fördern die Nutzung von Mehrweg, wie die Erfahrungen aus Tübingen und Konstanz klar zeigen:

Eine aktuelle Untersuchung der Stadt Konstanz in Kooperation mit der Universität Konstanz belegt den Einfluss kommunaler Verpackungssteuern auf das Abfallaufkommen: Während vor der Einführung der Verpackungssteuer die Abfallmenge im öffentlichen Raum von Jahr zu Jahr stieg, konnte sie durch die Einführung um 4,7 % reduziert werden.¹ Da Einwegverpackungen im Verhältnis zu anderen Abfällen im öffentlichen Müll sehr leicht sind, ist die ermittelte Gewichtsreduzierung des Abfalls ein deutliches und nicht zu unterschätzendes Signal.

Auch der Leiter der Kommunalen Servicebetriebe Tübingen bestätigt: *„Seit der Einführung der Verpackungssteuer haben wir spürbar weniger Geschäft damit, lose Verpackungen einzusammeln, da die Mülleimer nicht mehr so schnell voll sind.“*

In Konstanz stieg die Zahl der RECUP-Ausgabestellen um knapp 40 %, in Tübingen sogar fast um 90 % innerhalb des Einführungszeitraums der Verpackungssteuer (6 Monate vor bis 6 Monate nach der Einführung). **In Relation zur Bevölkerung hat Tübingen die meisten mehrwegnutzenden Betriebe Deutschlands.²** Die Nutzung von VYTAL-Behältnissen hat sich in Tübingen durch die Einführung der Steuer nahezu verdoppelt. **Und in einer Befragung durch die Tübinger Stabsstelle Umwelt und Klimaschutz gaben 73 % der befragten Tübinger Betriebe an, dass sie ihren Einwegverbrauch seit 2019 reduziert haben – 17 % verzichten inzwischen sogar komplett auf Einwegverpackungen.³**

2. Gute Umsetzbarkeit und positives Kosten-Nutzen-Verhältnis

Die Praxis zeigt: Der bürokratische Aufwand ist für Städte und Gastronomiebetriebe gut zu stemmen. Die Steuererklärungen in Tübingen und Konstanz sind nur 1,5–2 Seiten lang. Steuerprüfungen erfolgen zunächst auf Plausibilität, nur bei Zweifeln – bei der

¹ [Stadt Konstanz \(2025\): Verpackungssteuer zeigt Wirkung: Trendwende bei Müllaufkommen im öffentlichen Raum.](#)

² [Moderau \(2023\): Kurzzusammenfassung. Taxing Away the Takeout Trash? Evidence from a Local Packaging Tax in Germany.](#)

³ [FAZ \(2025\): Wie eine Steuer die Stadt vom Verpackungsmüll befreit.](#)

Mehrheit der Fälle nicht notwendig – müssen detailliertere Prüfungen erfolgen. Bei diesen werden dann zum Beispiel Informationen aus dem elektronischen Kassensystem oder zu Einkaufsbelegen von Einwegverpackungen angefragt, die in der Regel leicht aus der in den Gastro-Betrieben bereits vorhandenen Buchhaltung entnommen werden können.^{4,5} Diese Abwicklung der Steuer für ca. 210 steuerpflichtige Betriebe wird in Tübingen derzeit noch mit nur 1,25 Personalstellen bewerkstelligt. Zukünftig wird voraussichtlich eine halbe Stelle für die Sachbearbeitung ausreichend sein.

Diesen mit der Einführung und Umsetzung der Verpackungssteuer verbundenen Personalkosten von 100.000 € standen in Tübingen im Jahr 2022 Steuereinnahmen von 1.000.000 € gegenüber. In Konstanz liegen die erwarteten Einnahmen pro Jahr bei 600.000 €, die Personalkosten bei etwa 60.000 €. Diese Zahlen zeigen klar, dass es sich bei kommunalen Verpackungssteuern nicht um Bagatellsteuern handelt und dass ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis deutlich gegeben ist! In Städten, die dem Tübinger und Konstanzer Beispiel folgen, kann das Verhältnis sogar noch positiver ausfallen, da sie von der Vorarbeit der beiden Städte – beispielsweise durch eine rechtlich geprüfte Satzung, Tipps zur Umsetzung sowie bereits vorhandenen Informationsmaterialien – profitieren und so die Anlaufkosten reduzieren können.

3. Verursacherprinzip – faire Besteuerung vermeidbarer Einwegnutzung fördert Umwelt- und Sozialgerechtigkeit

Kritiker:innen befürchten durch kommunale Verpackungssteuern eine unzumutbare Belastung und einen Standortnachteil der Gastronomie. Die bisherigen Erfahrungen zeigen aber: **In Tübingen sind keine auf die Verpackungssteuer zurückzuführenden Geschäftsaufgaben oder Abwanderungen bekannt. Und auch Konstanz bestätigt: Vorgetragene Umsatzrückgänge einzelner Betriebe befinden sich auf gleicher Höhe wie in Städten ohne Verpackungssteuer.**⁶

Ganz klar herauszustellen ist der Fakt, dass kommunale Verpackungssteuern nicht automatisch zu einer finanziellen Belastung führen. Betriebe und Kund:innen können die Steuerbeträge drastisch reduzieren oder komplett vermeiden, indem sie auf vorhandene Mehrweglösungen zurückgreifen. **Genau dort, wo Einwegverpackungen trotz vorhandener und gut umsetzbarer Mehrweglösungen genutzt werden, setzt die Steuer an. Das heißt, Betriebe und Kund:innen, die stark an dem Einwegmüllaufkommen beteiligt sind, werden verursachergerecht in die Verantwortung genommen.** Durch einen

⁴ [Stadt Tübingen \(2025\): Verpackungssteuer.](#)

⁵ [Stadt Konstanz \(2025\): Verpackungssteuer.](#)

⁶ [Deutsche Umwelthilfe \(2025\): Kommunale Verpackungssteuern: Mittel zur wirksamen Mehrwegförderung.](#)

Umstieg auf Mehrweg können Betriebe die Steuerbeträge also verringern oder bei einem generellen Umstieg von Einweg auf Mehrweg komplett vermeiden.

Kommunen gewinnen durch die Verpackungssteuer Mittel für den allgemeinen Haushalt, die wiederum in Maßnahmen wie Stadtsauberkeit, Umweltbildung oder Stärkung von Mehrweg – beispielsweise durch Mehrwegförderung oder Mehrweginfrastruktur – investiert werden sollten. Für einen starken Anstieg der Mehrwegnutzung können ergänzende Infrastrukturmaßnahmen im Bereich der zentralen Rückgabe und Spülung hilfreich sein, um den Umstieg auf Mehrweg für Gastronom:innen und Verbraucher:innen möglichst unkompliziert zu gestalten und weiter zu fördern. Die Notwendigkeit und Ausgestaltung hängt immer von den spezifischen Faktoren in der Stadt ab (bspw. Mehrwegnutzung, Dichte mehrwegnutzender Betriebe, Bevölkerungsdichte).

Solche und weitere durch den allgemeinen Haushalt finanzierte Maßnahmen sowie die Verbesserung der Stadtsauberkeit und damit die Aufenthaltsqualität des öffentlichen Raums kommen allen Bürger:innen zugute, die bisher zum Großteil für die weiterführenden Kosten der Einwegnutzung – etwa für Abfallbeseitigung, Reinigung, Entsorgung, CO₂-Emissionen und Umweltverschmutzung – aufkommen müssen.

4. Keine Verpackungswende durch aktuelle und geplante politische Maßnahmen

Um erfolgreich Abfall zu vermeiden und eine Verpackungswende zu flächendeckender Mehrwegnutzung zu etablieren, benötigt es wirksame politische Hebel. Die bestehenden und geplanten Gesetze, wie das Einwegkunststofffondsgesetz, die Mehrwegangebotspflicht und die geplanten Maßnahmen der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) sind von einer Reihe an Ausnahmen geprägt und können das Ziel, Einwegverpackungen drastisch zu reduzieren und Mehrweg konsequent zu fördern, nicht erreichen.

Der seit 2024 geltende Einwegkunststofffonds wird die schädliche Einwegnutzung nicht ausreichend reduzieren oder die Mehrwegnutzung fördern. **Denn die Beträge, die von Hersteller:innen bestimmter Einwegkunststoffprodukte bei der erstmaligen Bereitstellung auf dem Markt gezahlt werden müssen, sind viel zu niedrig:** So muss beispielsweise für einen Einweg-Lebensmittelbehälter nur 0,3 Cent, für einen Einweg-Becher 1,2 Cent gezahlt werden.⁷

⁷ [Deutsche Umwelthilfe \(2025\): Kommunale Verpackungssteuern: Mittel zur wirksamen Mehrwegförderung.](#)

Zusätzlich gilt in Deutschland seit 2023 die Mehrwegangebotspflicht. Der Mehrweganteil ist zwischen 2022 und 2023 zwar gestiegen, aber nur von 0,7 % auf 1,6 %. Gleichzeitig stieg der Verbrauch von Einwegverpackungen im To-go-Bereich von 13,6 Milliarden auf 14,6 Milliarden Stück an.⁸ Die Gründe für die mangelnde Lenkungswirkung liegen in einem fehlenden finanziellen Anreiz für Gastronom:innen und Kund:innen, Mehrweg zu nutzen, vielen Ausnahmen bezüglich des Materials von Einwegverpackungen und einer mangelnden Umsetzung durch die Gastronomie und fehlende Kontrollen.

Die geplanten Maßnahmen der PPWR werden zwar zu Veränderungen im Bereich von Einwegverpackungen führen, aber keine Verpackungswende bewirken können: Die Mehrwegangebotspflicht wird ab Februar 2028 für alle Einwegmaterialien gelten, also künftig beispielsweise auch für Pizzakartons. Allerdings fehlt es weiterhin an einem finanziellen Anreiz, um Mehrweg in der Fläche zum Standard zu machen. Ein weiteres Ziel, dass im Außer-Haus-Verkauf von Speisen und Getränken ab 2030 mindestens 10 % der Produkte in wiederverwendbarer Verpackung angeboten werden sollen, ist niedrig und nicht verpflichtend. Grundsätzlich gut ist das Verbot von Einwegplastik-Verpackungen und -besteck für den Vor-Ort-Verzehr. Da allerdings Verpackungen, die einen Kunststoffanteil von bis zu 5 % enthalten, weiterhin genutzt werden dürfen – zum Beispiel Papierverpackungen mit einer Plastikbeschichtung – ist zu befürchten, dass ebendiese Produkte verstärkt eingesetzt werden, anstatt hochwertige Mehrwegbecher einzuführen.

Damit die Verpackungswende gelingt, benötigt es daher kommunale Verpackungssteuern. Sie bieten Kommunen ein wirksames, praxistaugliches und rechtssicheres Instrument. Sie fördern Mehrweg verursachergerecht, setzen neue Standards für einen nachhaltigen Umgang mit wertvollen Ressourcen und entlasten kommunale Haushalte.

Kontakt

info@initiative-verpackungswende.de

⁸ [WWF Deutschland \(2023\): Die Mehrwegangebotspflicht – \(k\)ein Gamechanger gegen die Verpackungsflut.](#)

Unterzeichnende

