

---

# Kommunale Verpackungssteuern

## Effektiver Weg zu weniger Verpackungsmüll

---

### Hintergrund

Alleine in Deutschland werden pro Jahr 5,8 Milliarden Einweggetränkebecher und 4,5 Milliarden Einwegessensboxen verbraucht. Zusammen mit weiteren Einwegprodukten belasten diese Wegwerfprodukte das Klima mit 830.000 Tonnen CO<sub>2</sub>. Durch den Umstieg auf Mehrweg könnten hingegen 490.000 Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart werden. Bisherige bundespolitische Maßnahmen, wie die seit 3. Juli 2021 in Kraft getretene [Einwegkunststoffverbotsverordnung](#) oder die seit 1. Januar 2023 geltende [Mehrwegangebotspflicht](#), konnten bisher jedoch nicht zu einer ausreichenden Verringerung des Verbrauchs dieser Einwegverpackungen beitragen. Häufig werden Einweg-Produkte aus Plastik durch Einweg aus Papier, Pappe, Holz oder Aluminium ersetzt. Dadurch fällt kein Gramm weniger Abfall an. [Ausnahmeregelungen](#) befreien etwa über 60 Prozent der gastronomischen Betriebe von der Mehrwegangebotspflicht. Hinzu kommen Schlupflöcher für Einwegessensverpackungen aus reiner Pappe und Aluminium, für die auch kein Angebot gemacht werden muss. Außerdem haben Kund\*innen keinen finanziellen Anreiz, Mehrwegalternativen zu nutzen. Mangelnder Vollzug sorgt zudem dafür, dass die Vorgaben oft nicht eingehalten werden. **Bislang fehlt es an wirksamen Maßnahmen, um die reelle Nutzung von Mehrwegverpackungen zu fördern. Ein solches Instrument, ist die Einführung kommunaler Verbrauchssteuern auf Einweg-Verpackungen.** In Tübingen gilt seit dem 1. Januar 2022 eine entsprechende Steuer. Gegen dieses bislang beispiellose bundesweite Vorbild ist eine Franchise-Nehmerin des Fast-Food-Konzerns McDonald's bis vor das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gezogen. Seit dessen [Entscheidung vom 22. Januar 2025](#) besteht nun aber endgültig Rechtssicherheit: Kommunale Verbrauchssteuern für To-go-Einweg-Verpackungen sind rechtmäßig.

### Warum ist das Thema für Städte relevant?

Der stetig wachsende To-go-Verpackungsmüll kann nur durch gemeinsames Handeln aller politischen Ebenen begrenzt werden. Da die Bundesebene bisher jedoch die Einführung einer nationalen Einwegabgabe versäumt, sind die Kommunen gefragt, aktiv gegen Einwegmüll vorzugehen und den Wandel zu einer abfallärmeren Gesellschaft mitzugestalten – für mehr Klima- und Ressourcenschutz! Regionale Leuchtturmprojekte und kommunale Maßnahmen können einen großen Beitrag zur Müllreduktion leisten, umweltschützenden Verhaltensweisen zu gesellschaftlicher Sichtbarkeit und Akzeptanz verhelfen sowie als Beispiel für die bundesweite Politik dienen. Ein sehr wirksames Mittel gegen zu viel Einwegmüll und für ein saubereres Stadtbild, ist die Verteuerung von Einwegverpackungen im Gastronomiebereich und die entsprechende Besserstellung von Mehrweg durch die Einführung einer kommunalen Verbrauchssteuer auf Einweg-Verpackungen für den Sofortverzehr. Dies stellt die Stadt Tübingen bereits unter Beweis. Der Straßenmüll in Städten besteht laut dem [Verband kommunaler Unternehmen](#) inzwischen zu circa 40 Prozent aus Einweg-Verpackungen. Städte und Gemeinden müssen alleine für die Reinigung und Entsorgung der enthaltenen Einwegkunststoffverpackungen 475 Millionen Euro jährlich ausgeben. Hinzu kommen allerdings noch die Kosten für alle Verpackungen aus weiteren Materialien wie Papier oder Aluminium.

Durch eine Verpackungssteuer können also nicht nur Verpackungsabfallmengen reduziert und Entsorgungskosten eingespart werden, sondern auch zusätzliche Mittel für eine abfallarme Kommune gewonnen werden.

## Rechtssicherheit durch Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) am 24. Mai 2023 bereits die Rechtmäßigkeit der Tübinger Verpackungssteuer feststellte, zog die McDonald's-Franchisenehmerin mit Unterstützung des Konzerns bis vor das Bundesverfassungsgericht (BVerfG). McDonald's als größte Fast-Food-Kette Deutschlands, die allein im Jahr 2023 für knapp 49.000 Tonnen Verpackungsmüll verantwortlich ist, wollte verhindern, dass das Tübinger Modell Schule macht. Doch nach der Entscheidung des BVerfG vom 22. Januar 2025 herrscht nun endgültig Rechtssicherheit: Städte dürfen kommunale Verbrauchssteuern auf Einweg-to-go-Verpackungen erheben! Städte und Gemeinden sollten daher nun schnellstmöglich kommunale Verpackungssteuern einführen, um die Vermüllung des öffentlichen Raums einzudämmen.

## Häufige Fragen zu Tübingens Verpackungssteuer

### Für welche Produkte gilt die Steuer?

Die Steuer gilt materialunabhängig für Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck(-sets) bei denen die enthaltenen Speisen und Getränke typischerweise nicht zur Bevorratung mit nach Hause genommen werden, sondern für einen Verzehr noch im Verkaufsraum, in der Nähe oder für unterwegs gedacht sind. Einweg(getränke)verpackungen, die dem gesetzlichen Einwegpfand unterliegen, werden nicht besteuert. Die Steuerbeträge betragen:

- 0,50 Euro für jede Einwegdose, -flasche, -becher und sonstige Einweggetränkeverpackung,
- 0,50 Euro für jedes Einweggeschirrtteil und jede sonstige Einweglebensmittelverpackung,
- 0,20 Euro für jedes Einwegbesteck (-set) und andere Hilfsmittel.

Weiterführende Informationen, auch zu Ausnahmen von der Verpackungssteuer, finden Sie in den [Auslegungshinweisen](#) der Stadt Tübingen.

### Wer muss die Steuer zahlen?

Die Steuer muss von Verkaufsstellen und Betrieben gezahlt werden, die die oben genannten Produkte nutzen. Da die Steuer über den Verkaufspreis refinanziert werden kann, können Betriebe selber entscheiden, ob sie die Steuer an ihre Kundschaft weitergeben oder nicht. Eine Doppelbelastung durch das duale System und die Verpackungssteuer ist somit ausgeschlossen. Konkrete Fragen zur (steuerlichen) Umsetzung der Verpackungssteuer können Sie an [verpackungssteuer@tuebingen.de](mailto:verpackungssteuer@tuebingen.de) stellen.

### Lohnt sich der Verwaltungsaufwand?

In Tübingen wurden zu Beginn des Einführungsprozesses zwei neue Stellen geschaffen, mittlerweile sind es 1,5 Stellen. Die entsprechenden Personalkosten belaufen sich auf etwa 100.000 € pro Jahr. Im Jahr 2022 hat Tübingen rund 1.000.000 € durch die Verpackungssteuer eingenommen. Die Tendenz der Einnahmen ist aufgrund der Lenkungswirkung zu weniger Einwegverpackungen abnehmend. Sollten die Einnahmen deutlich sinken, kann die Personalkapazität entsprechend angepasst werden.

## Welche Lenkungswirkung hat die Verpackungssteuer?

Die Verpackungssteuer hat eine Lenkungswirkung zu weniger Einwegverpackungsmüll. Das zeigen Daten zu der Anzahl mehrwegnutzender Betriebe in Tübingen: Unmittelbar vor der Einführung der Tübinger Verpackungssteuer ist die Anzahl der Betriebe, die Mehrwegverpackungen nutzen, sprunghaft angestiegen. **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. Im Stadtbild lässt sich ein entsprechender Rückgang des Verpackungsmülls deutlich beobachten. Die Tübinger Verpackungssteuer bewirkt also durch die Verteuerung von Einweg sowie die Besserstellung von Mehrweg einen finanziellen Anreiz zur Mehrwegnutzung für Gastronom\*innen und Verbraucher\*innen.

Eine Studie der Universität Tübingen unternahm den Versuch, den Rückgang der Müllmenge im öffentlichen Raum Tübingens nach Einführung der Verpackungssteuer zu analysieren. Darauf folgende Schlagzeilen, dass die Verpackungssteuer aufgrund einer nicht messbaren Reduktion der Müllmenge keine Wirkung habe, sind irreführend und beruhen auf einer lückenhaften Darstellung: Die Daten, welche der Untersuchung zugrunde liegen, stammen vom Tübinger Bauhof. Dort wird der Müll aus dem öffentlichen Raum allerdings nicht nach Fraktionen getrennt, sondern als gesamte Einheit gewogen. Der Autor der Studie kann daher nur die Aussage treffen, dass sich das Gewicht der Müllmenge in öffentlichen Mülleimern pro Kopf in Tübingen seit der Einführung der Verpackungssteuer nicht verringert hat. Er hat jedoch nicht die Auswirkung auf das Verpackungsmüllvolumen untersucht. Verpackungsmüll wiegt wenig, verstopft aber öffentliche Mülleimer durch sein großes Volumen und trägt so zur Vermüllung des Stadtbilds bei. **Daher ist die Datengrundlage der Studie nicht geeignet, um eine qualifizierte und abschließende Antwort bezüglich des Rückgangs von Einwegverpackungen durch die Verpackungssteuer zu geben.**

## Was empfiehlt die DUH?

Die DUH empfiehlt allen Städten schnellstmöglich Verpackungssteuern einzuführen und damit wirksame Anreize zur Mehrwegnutzung zu schaffen. Um die Umsetzung möglichst erfolgreich durchzuführen, sollten folgende Punkte beachtet werden:

### Landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen

Für die Einführung der Verpackungssteuer muss eine Steuersatzung auf Rechtsgrundlage der kommunalen Abgabengesetze erlassen werden. Die Gesetzgebungshoheit, welche in den Kommunalgesetzen umgesetzt wird, liegt bei den Ländern. Je nachdem können kommunale Steuern einer Genehmigungs- oder Zustimmungspflicht auf Landesebene unterstehen. Im Rahmen des Satzungsentwurfs sollten daher die landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen bedacht werden.

### Einbezug der Gastronomiebetriebe

Das Vorgehen Tübingens, Gastrobetriebe frühzeitig in Planung und Einführung der Verpackungssteuer einzubinden, hat einen möglichst reibungslosen Ablauf ermöglicht. Aufgrund der Mehrwegangebotspflicht und der Tübinger Verpackungssteuer, kennen viele Gastronom\*innen mögliche Mehrwegangebote und kommunale Verpackungssteuern. Dennoch ist es wichtig, alle Betroffenen mit Rundschreiben und verständlichen Hintergrundmaterialien über zukünftige Änderungen zu informieren. Für einen einfachen Zugang sollten die Informationen auch online und mehrsprachig verfügbar sein. Bei Bedarf können Informationsveranstaltungen zur Verpackungsteuer sowie zu Mehrweg-Poolsystemen veranstaltet werden.

## Mehrweg-Poolsysteme nutzen

Für eine verstärkte Mehrwegnutzung, sollten Gebrauch und Rückgabe von Mehrweggeschirr für Bürger\*innen möglichst unkompliziert sein. Die DUH empfiehlt deshalb unternehmensübergreifende Mehrweg-Poolsysteme. Die Behältnisse dieser Systeme können von verschiedenen Betrieben genutzt werden. So können Kund\*innen Mehrwegverpackungen ausleihen und in einem anderen teilnehmenden Betrieb wieder abgeben. Von unternehmenseigenen Mehrwegverpackungen, sogenannten Insellösungen, rät die DUH ab, da Behältnisse nur bei dem spezifischen Unternehmen zurückgeben werden können. Auch der Aufwand für den Betrieb ist höher: Er muss sich selbst um die Einführung inklusive Schulung der Mitarbeitenden, Schaffung von Rückgabemöglichkeiten und das Management des Mehrwegsystems kümmern.

## Mehrwegförderung

Programme zur Mehrwegförderung können die Einführung von Verpackungssteuern unterstützen. Tübingen förderte beispielsweise den Kauf von Mehrweggeschirr, Gewerbespülmaschinen oder die Teilnahme an einem Pfand-Poolsystem. Im letzten Quartal 2021, also vor der Einführung der Verpackungssteuer, wurden Anträge für 59 Betriebsstätten gestellt. Das Förderprogramm lief zum Ende 2023 aus. Insgesamt wurden 110 Betriebe und Filialen mit rund 53.000 € gefördert.

## Dem Beispiel Tübingens folgen

Die ersten Städte haben beschlossen, eigene kommunale Verbrauchssteuern auf Einweg-to-go-Verpackungen 2025 einzuführen.

- » **Konstanz:** Als erste Stadt nach Tübingen hat Konstanz zum 01.01.2025 eine kommunale Verpackungssteuer eingeführt.
- » **Heidelberg:** Die Stadt Heidelberg hat sich ebenfalls für die Einführung einer Verpackungssteuer entschieden. Sie befindet sich aktuell noch in der Vorbereitungsphase.
- » **Freiburg:** Der Prüfantrag wurde nach der Entscheidung des BVerwG wiederaufgenommen und so die konkrete Einführung einer Verpackungssteuer zum 01.07.2025 auf den Weg gebracht.

Viele weitere Städte zeigen Interesse an einer Verpackungssteuer und prüfen deren Einführung, bspw.:

- » **München:** Die Münchener Grünen haben einen Antrag zur Prüfung der Einführung einer Verpackungssteuer gestellt, welche nun von der Stadtkämmerei geprüft werden kann.

- » **Nürnberg:** Die Verwaltung prüft die die Einführung einer Verpackungssteuer und untersucht in diesem Rahmen ebenfalls Unterstützungsoptionen von Mehrwegverpackungen.

Stand: Januar 2025



**Deutsche Umwelthilfe e.V.**

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell  
Fritz-Reichle-Ring 4  
78315 Radolfzell  
Tel.: 0 77 32 9995 - 0

Bundesgeschäftsstelle Berlin  
Hackescher Markt 4  
Eingang: Neue Promenade 3  
10178 Berlin  
Tel.: 030 2400867-0

**Ansprechpersonen**

Elena Schägg  
Stellvertretende Bereichsleitung  
Kreislaufwirtschaft  
Tel.: 030 2400867-465  
E-Mail: [schaegg@duh.de](mailto:schaegg@duh.de)

Katharina Campe  
Referentin für Kreislaufwirtschaft  
Tel.: 030 2400867-412  
E-Mail: [campe@duh.de](mailto:campe@duh.de)

[www.duh.de](http://www.duh.de) [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de)     [umwelthilfe](https://www.linkedin.com/company/umwelthilfe)

 Wir halten Sie auf dem Laufenden: [www.duh.de/newsletter-abo](http://www.duh.de/newsletter-abo)

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

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



Initiative  
Transparente  
Zivilgesellschaft

