

Pressegespräch zur Studie

Ökonomische und ökologische Bewertung der Auswirkungen kommunaler Verpackungssteuern

am 06.08.2026

Kurt Schüler

GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH

Mainz, August 2026

Definition

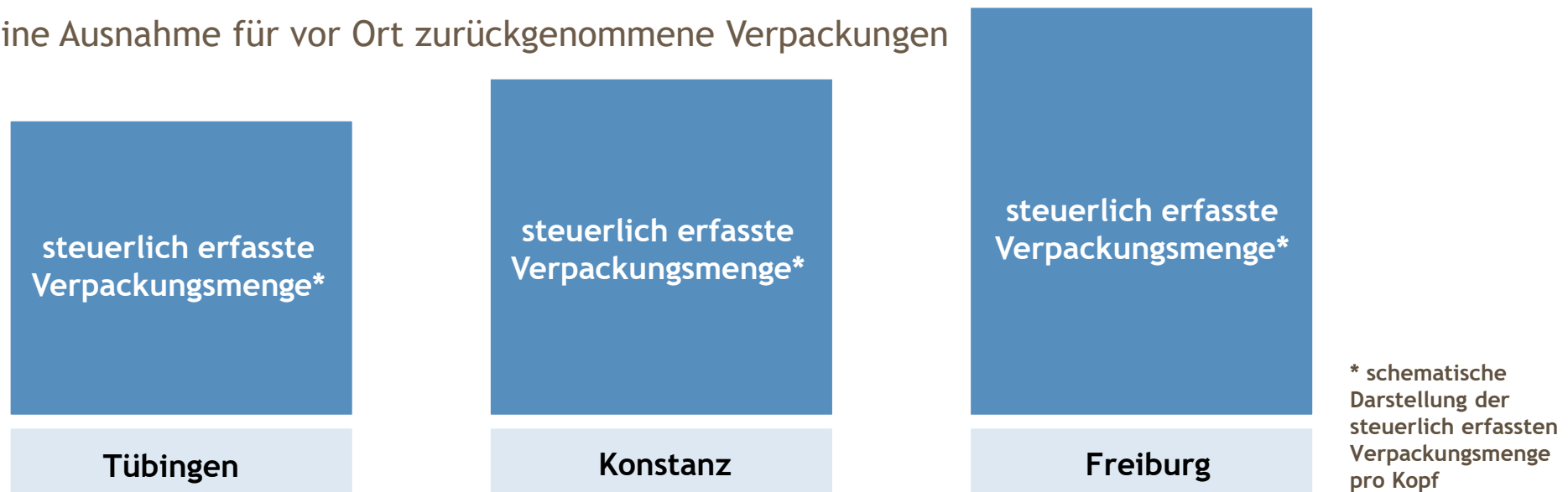
**Was versteht man unter einer kommunalen
Verpackungssteuer?**

Der Begriff der kommunalen Verpackungssteuer bezeichnet eine örtliche Abgabe, die von einer Stadt oder Kommune stückzahlbezogen auf Einwegverpackungen für Speisen und Getränke zum direkten Verzehr erhoben wird.

In Städten mit einer kommunalen Verpackungssteuer werden Einweg-Gastroverpackungen wie Schalen, Boxen oder Becher mit 50 Cent zzgl. MwSt. pro Stück besteuert. Zubehör, wie Einwegbesteck, unterliegen hingegen einer Steuer in Höhe von 20 Cent zzgl. MwSt. pro Stück.

- > Kommunale Verpackungssteuern wurden bis Frühjahr 2026 von **drei Städten** (Tübingen, Konstanz und Freiburg im Breisgau) eingeführt und werden in **unterschiedlichen Varianten** auf Gastro-Verpackungen erhoben.
- > Die Stadt **Potsdam** hat beschlossen, ab dem **1. Oktober 2026** ebenfalls eine **kommunale Verpackungssteuer** einzuführen.
- > In **weiteren Kommunen und Städten** wird die **Einführung** einer solchen kommunalen Steuer **diskutiert**.

- > Die **Tübinger Verpackungssteuersatzung** enthält im Vergleich zu den anderen beiden Satzungen die **geringste Abdeckung**:
 - Ausnahmen bei relevanten Abfallströme wie den Drive-In-Verzehr (nur in Tübingen)
 - Möglichkeit zur stofflichen Verwertung durch private Entsorger (auch in Konstanz)
- > Die **Satzung der Stadt Freiburg** verfolgt hingegen einen **umfassenderen Ansatz** mit weniger Ausnahmen:
 - Verpackungen aus dem Drive-In werden besteuert
 - Keine Ausnahme für vor Ort zurückgenommene Verpackungen



Wie wurde vorgegangen?

Vorgehensweise

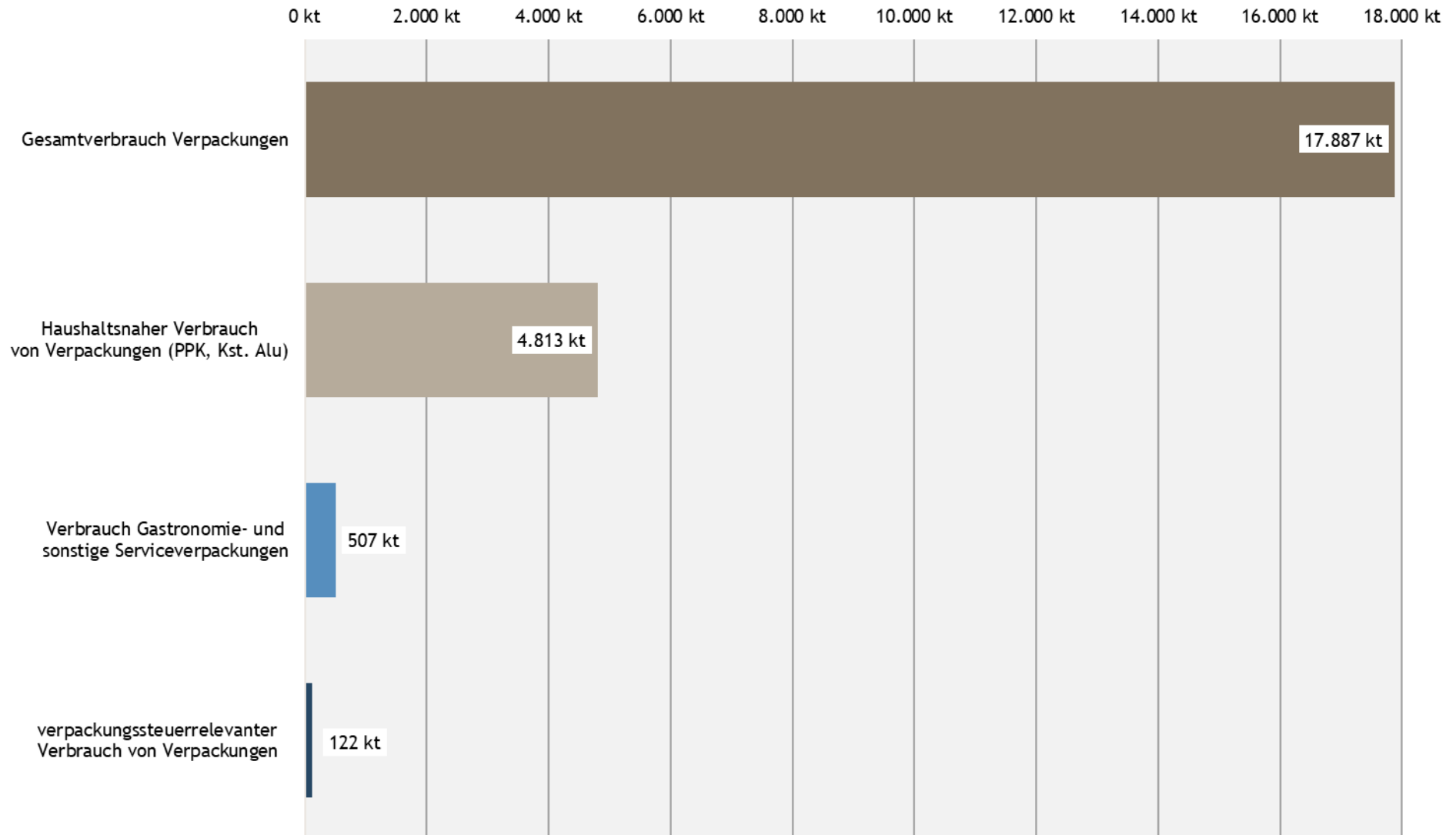
Bereiche	Anzahl
<i>Hintergrundgespräche</i>	
Kommunen	5
Gastronomie / LEH	14
Gastro-Verpackungen	6
NGOs	2
Mehrweg-Initiativen	3
Abfallwirtschaft	2
Sonstige Branchenexperten	3
<i>Gespräche in Kommunen</i>	
Gastronomie	24
LEH / Lebensmittelhandwerk	16
Kunden	ca. 50

- > Hintergrundgespräche (siehe Tabelle)
- > Vor-Ort-Interviews und -Recherchen in Tübingen und Freiburg (siehe Tabelle)
- > Testkäufe
- > Desk-Research
- > Auswertung der GVM-Datenbank Marktmenge Verpackungen
- > Ermittlung der Gesamtmenge an Gastro- und Serviceverpackungen
- > Ermittlung der steuerrelevanten Menge
- > Bewertung der Ergebnisse

1. Die Ergebnisse werden für **Gesamtdeutschland** dargestellt.
2. Denn **nur der Bezug auf gesamtdeutsche Vergleichsdaten** erlaubt es, die Auswirkungen der kommunalen Verpackungssteuer **abfall- und umweltpolitisch einzuordnen und zu bewerten**.
3. Das heißt: Es wird von der **Fiktion** ausgegangen, dass die kommunale Verpackungssteuer in allen deutschen Kommunen eingeführt wurde.
4. Dabei haben wir uns im Wesentlichen am **Tübinger Steuermodell** orientiert, da in Tübingen die Verpackungssteuer bereits 2022 eingeführt wurde und dort die meisten Erfahrungen vorliegen.
5. Es wurde berücksichtigt, dass die **Menge und Struktur** der in Verkehr gebrachten Gastro-Verpackungen in Tübingen (und auch in Freiburg und Konstanz) **vom deutschen Durchschnitt stark abweicht**.

**Wie hoch ist der Anteil der Gastro-Verpackungen am
Aufkommen von Verpackungen und von Haushaltsabfällen in
Deutschland?**

Abfallaufkommen Anteil am Verpackungsverbrauch



Aufkommen von Siedlungsabfällen und Verpackungen in Deutschland	Tonnen	Quelle	Einweg, Mehrweg
Haushaltstypische Siedlungsabfälle	43.918.000	Destatis	nicht relevant
Gesamtverbrauch von Verpackungen - alle Materialien und Anfallstellen	17.886.900	UBA/GVM	EW u. MW
Gesamtverbrauch von Verpackungen - nur PPK, Kunststoff, Aluminium	11.008.400	UBA/GVM	EW u. MW
Haushaltsnaher Verbrauch von Verpackungen - nur PPK, Kunststoff, Aluminium	4.812.900	GVM	nur EW
Verbrauch Gastronomie- und sonstige Serviceverpackungen - nur PPK, Kunststoff, Aluminium	506.764	GVM	nur EW
Deutschlandweiter Verbrauch von Verpackungen gemäß Bemessungsgrundlage der kommunalen Verpackungssteuer in Tübingen/Freiburg auf Einweg-Verpackungen	122.437	GVM	EW u. MW

**Welche Auswirkungen hätte die Verpackungssteuer auf den
Verbrauch von Gastroverpackungen?
(Unter der Annahme, dass die Verpackungssteuer in allen
Kommunen in Deutschland eingeführt wird)**

Auswirkungen

Die **kommunale Verpackungssteuer** führt zu gegenläufigen Effekten auf den Verpackungsverbrauch. Neben den **Reduktionseffekten durch verminderten Einwegeinsatz** treten auch **Substitutionseffekte** ein.

Effekt	Beschreibung	Erklärung
A	Reduktion des Aufkommens steuerpflichtiger Verpackungen mit Steuersatz 0,50 € (inkl. nicht steuerpflichtiger Nebenpackmittel).	Allgemeiner Rückgang der Nutzung von Einwegverpackungen , z. B. durch bewusste Konsumententscheidungen.
B	Reduktion des Aufkommens steuerpflichtiger Verpackungen mit Steuersatz 0,20 €.	Reduzierte Inanspruchnahme von begleitenden Einwegartikeln wie Besteck, Strohhalmen, Rührstäbchen oder Essstäbchen.
C	Anstieg des Aufkommens durch Konsum von Speisen und Getränken in nicht steuerpflichtigen ladengängigen Verkaufsverpackungen.	Verzicht auf Verpackungen aus der Gastronomie durch Ausweichen auf verpackte Produkte aus dem Lebensmitteleinzelhandel bzw. Convenience-Bereich.
D	Anstieg des Aufkommens durch Konsum von Speisen und Getränke in nicht steuerpflichtigen Einweg-Gastronomie-Verpackungen.	Anpassung des Konsumverhaltens , z. B. Verzicht auf warme Speisen zugunsten kalter Alternativen, Verschiebung zwischen Abholung und Lieferdienst.
E	Anstieg des Aufkommens durch Konsum in Mehrweg-Verpackungen.	Zunahme abfallrelevanter Mengen durch den Einsatz von Mehrwegverpackungen .

**Wie hoch fällt das Aufkommen von Gastroverpackungen aus
und wie stark zeigen sich die jeweiligen Reduktions- und
Substitutionseffekte?
(Unter der Annahme, dass die Verpackungssteuer in allen
Kommunen in Deutschland eingeführt wird)**

Unter der Annahme einer **in allen Kommunen Deutschlands eingeführten Verpackungssteuer** würde sich der **Verbrauch von Verpackungen** wie folgt verändern:

Verpackungssteuer in allen Kommunen in Deutschland	Tonnage (inkl. Zukauf von MW)
Deutschlandweiter Verbrauch von Verpackungen gemäß Bemessungsgrundlage der kommunalen Verpackungssteuer in Tübingen/Freiburg auf Einweg-Verpackungen	122.437 t
Reduktion des Aufkommens steuerpflichtiger Verpackungen mit Steuersatz 0,50 € (inkl. nicht steuerpflichtiger Nebenpackmittel)	-19.165 t
Reduktion des Aufkommens steuerpflichtiger Verpackungen mit Steuersatz 0,20 €	-1.348 t
Anstieg des Aufkommens durch Konsum von Speisen und Getränken in nicht steuerpflichtigen ladengängigen Verkaufsverpackungen	+2.228 t
Anstieg des Aufkommens durch Konsum von Speisen und Getränken in nicht steuerpflichtigen Einweg-Gastronomie-Verpackungen	+7.111 t
Anstieg des Aufkommens durch Konsum in Mehrweg-Verpackungen (inkl. Zukauf von MW)	+3.357 t
Deutschlandweiter Verbrauch von Verpackungen nach Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer in allen Kommunen in Deutschland	114.620 t
Vermeidungseffekt durch die kommunale Verpackungssteuer	-7.817

**Vermeidungs-
effekt: < 10 kt**

Legende:

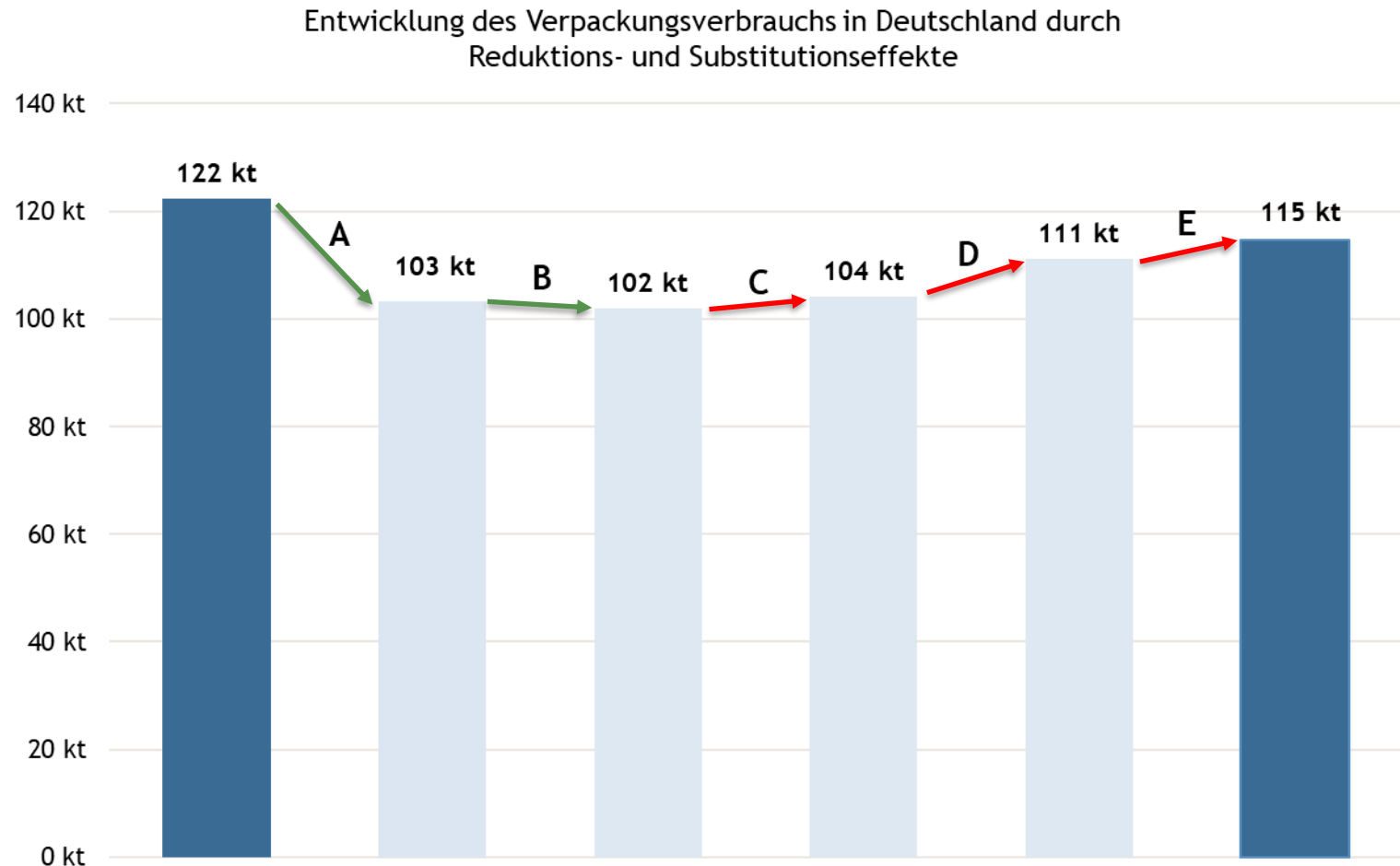
A: Reduktion des Aufkommens steuerpflichtiger Verpackungen mit Steuersatz 0,50 €

B: Reduktion des Aufkommens steuerpflichtiger Verpackungen mit Steuersatz 0,20 €

C: Anstieg des Aufkommens durch Konsum von Speisen und Getränken in Verkaufsverpackungen

D: Anstieg des Aufkommens durch Konsum von Speisen und Getränke in nicht steuerpflichtigen Einweg-Gastronomie-Verpackungen

E: Anstieg des Aufkommens durch Mehrweg-Verpackungen

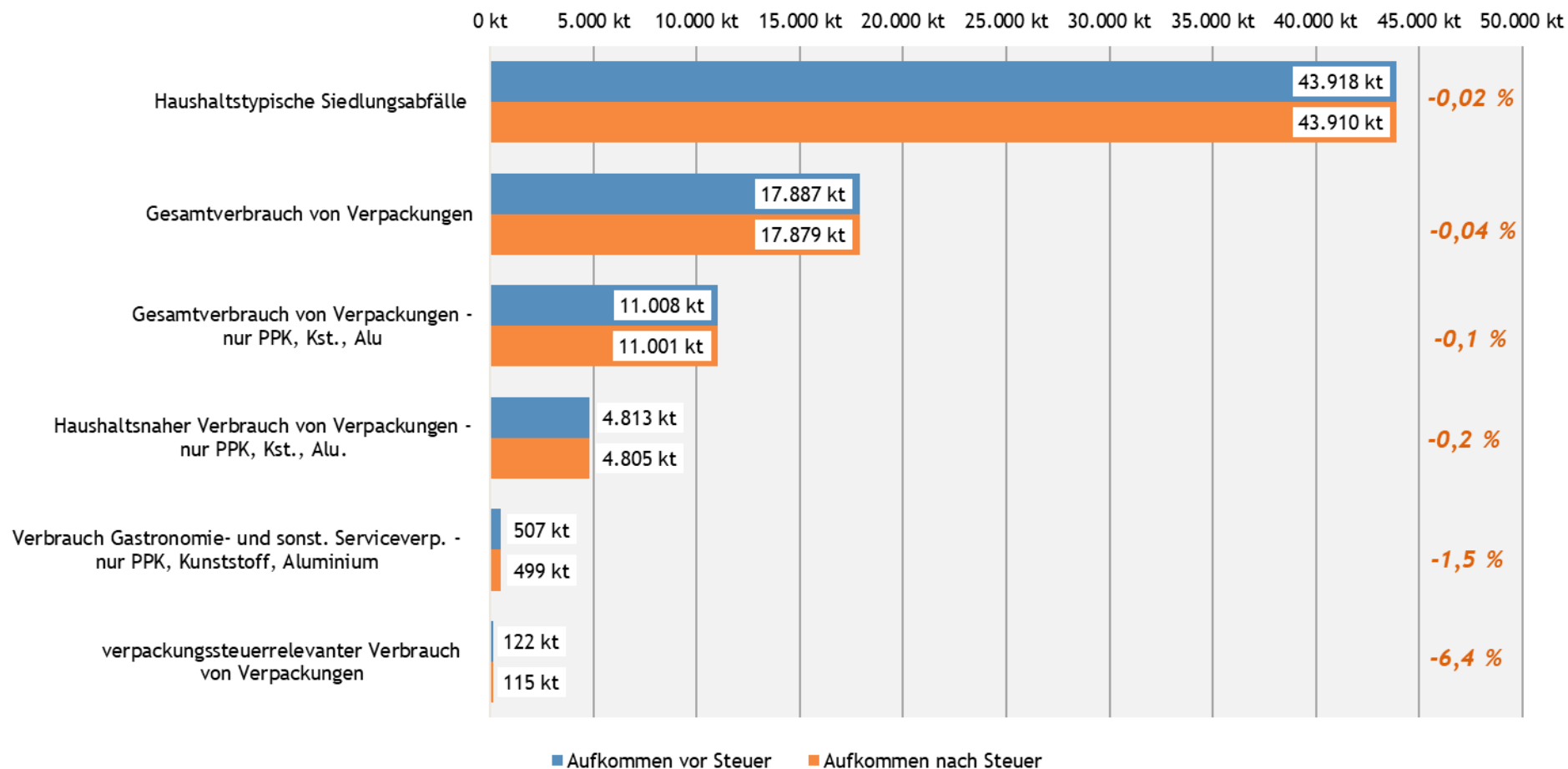


Die Reduktionseffekte A und B führen zu einer sinkenden Nachfrage nach Einwegverpackungen. Die Substitutionseffekte C, D und E wirken dem entgegen und erhöhen die Verpackungsmenge.

**Welche Auswirkungen hätte die Verpackungssteuer auf
Siedlungsabfälle sowie den allgemeinen
Verpackungsverbrauch?**

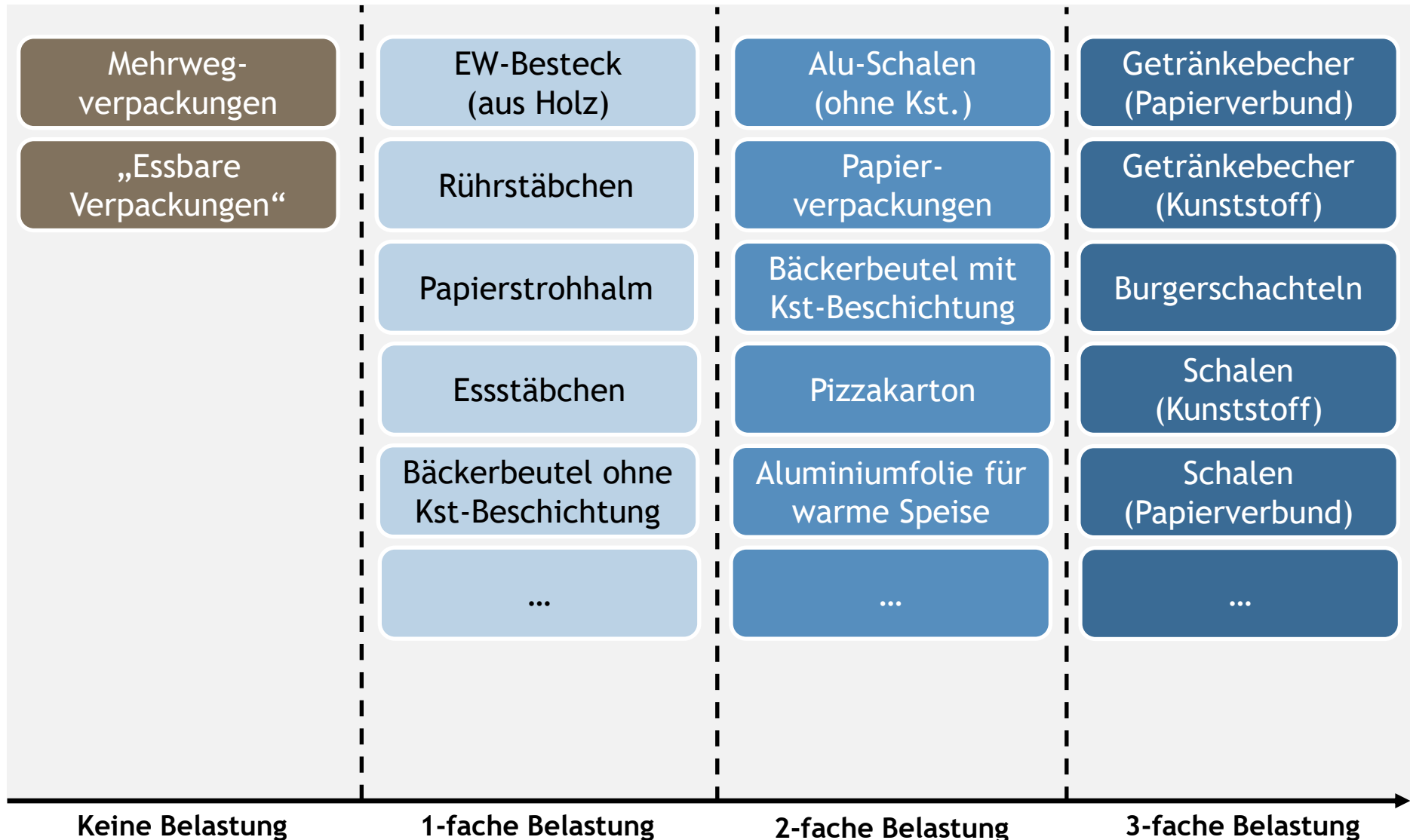
**(Unter der Annahme, dass die Verpackungssteuer in allen
Kommunen in Deutschland eingeführt wird)**

Siedlungs- und Verpackungsabfälle

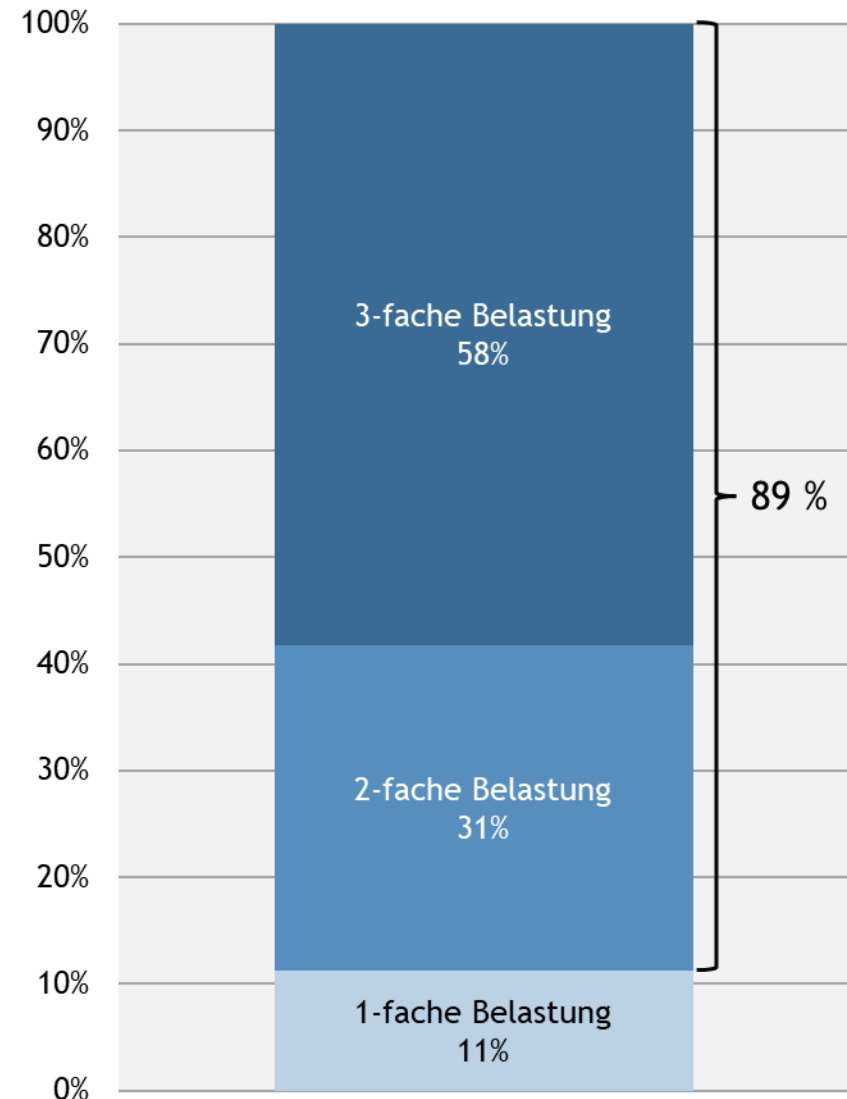


**Welche Branchen werden durch Beteiligungsentgelte,
Abgaben nach EWKFondsG und kommunale Verbrauchssteuern
mehrfach belastet?**

Artikel	Beteiligungs- entgelt	EWKFonds- Abgabe	Kommunale Verpackungs- steuer	Anmerkungen
Serviceverpackung Speisen - Kunststoff	x	x	x	
Serviceverpackung Speisen - Papierverbund (mit Kunststoffanteil)	x	x	x	
Serviceverpackung Speisen - Papier (unbeschichtet)	x		x	Kein EWKFonds (kein Kunststoffanteil)
Serviceverpackung Speisen - Aluminium	x		x	Kein EWKFonds (kein Kunststoffanteil)
Getränkebecher - Kunststoff	x	x	x	
Getränkebecher - Papierverbund (Coffee-to-go)	x	x	x	
Getränkeflaschen (Einweg, Kunststoff)		x		Bepfandete Getränke- flaschen sind nicht Teil kommunaler Verpackungssteuern
Getränkedosen (Aluminium)				
Besteck - Holz			x	Keine Verpackung
Strohhalme - Papier			x	Keine Verpackung
Teller / Schalen - Papier			x	

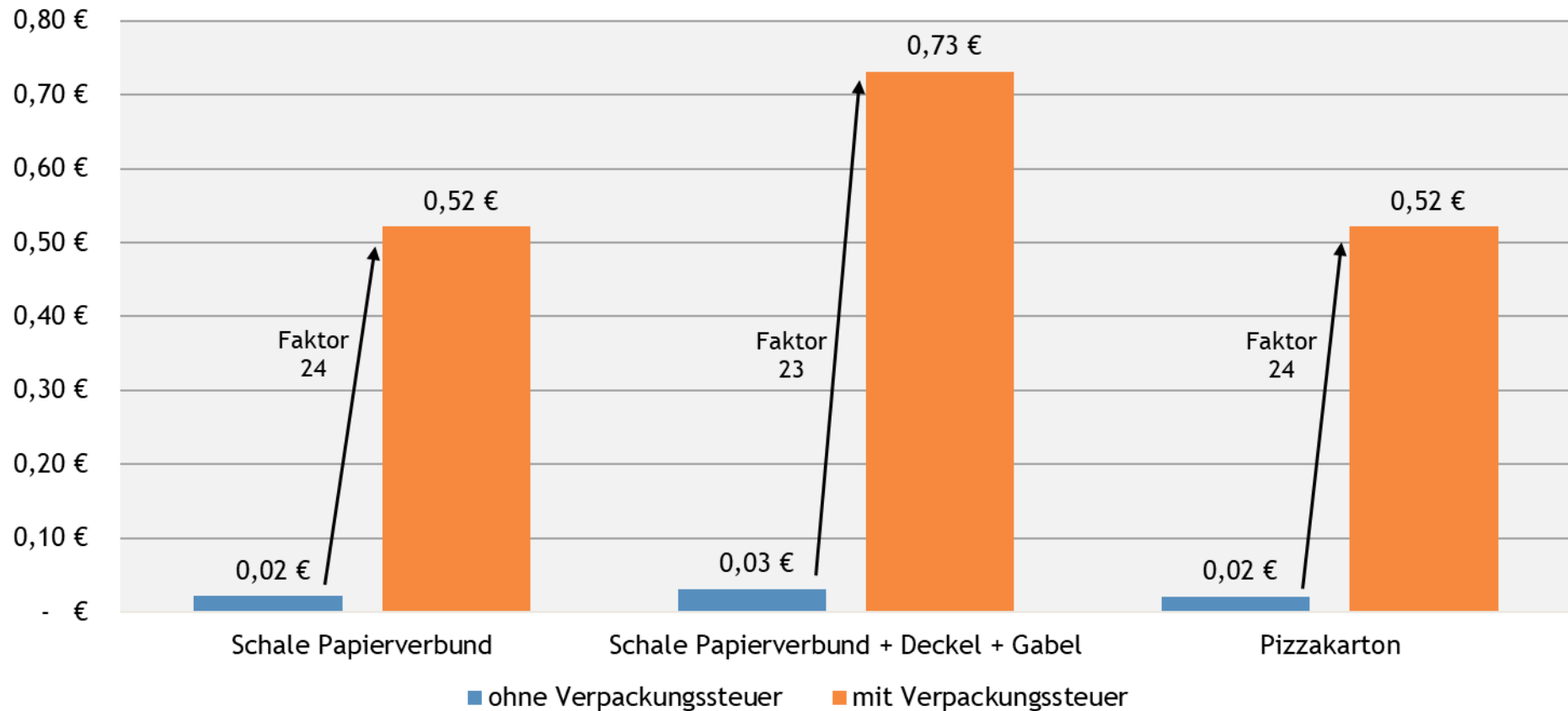


- > **Mehr als die Hälfte der Einweg-Verpackungstonnage** wird sowohl durch Beteiligungsentgelte, EWKFonds-Abgaben und kommunale Verpackungssteuern belastet (58 %).
- > Für rund **ein Drittel** der Verpackungstonnage müssen **zwei der Abgabenarten** gezahlt werden.
- > **89 %** der Einweg-Marktmenge sind folglich mehrfach mit Abgaben belastet.



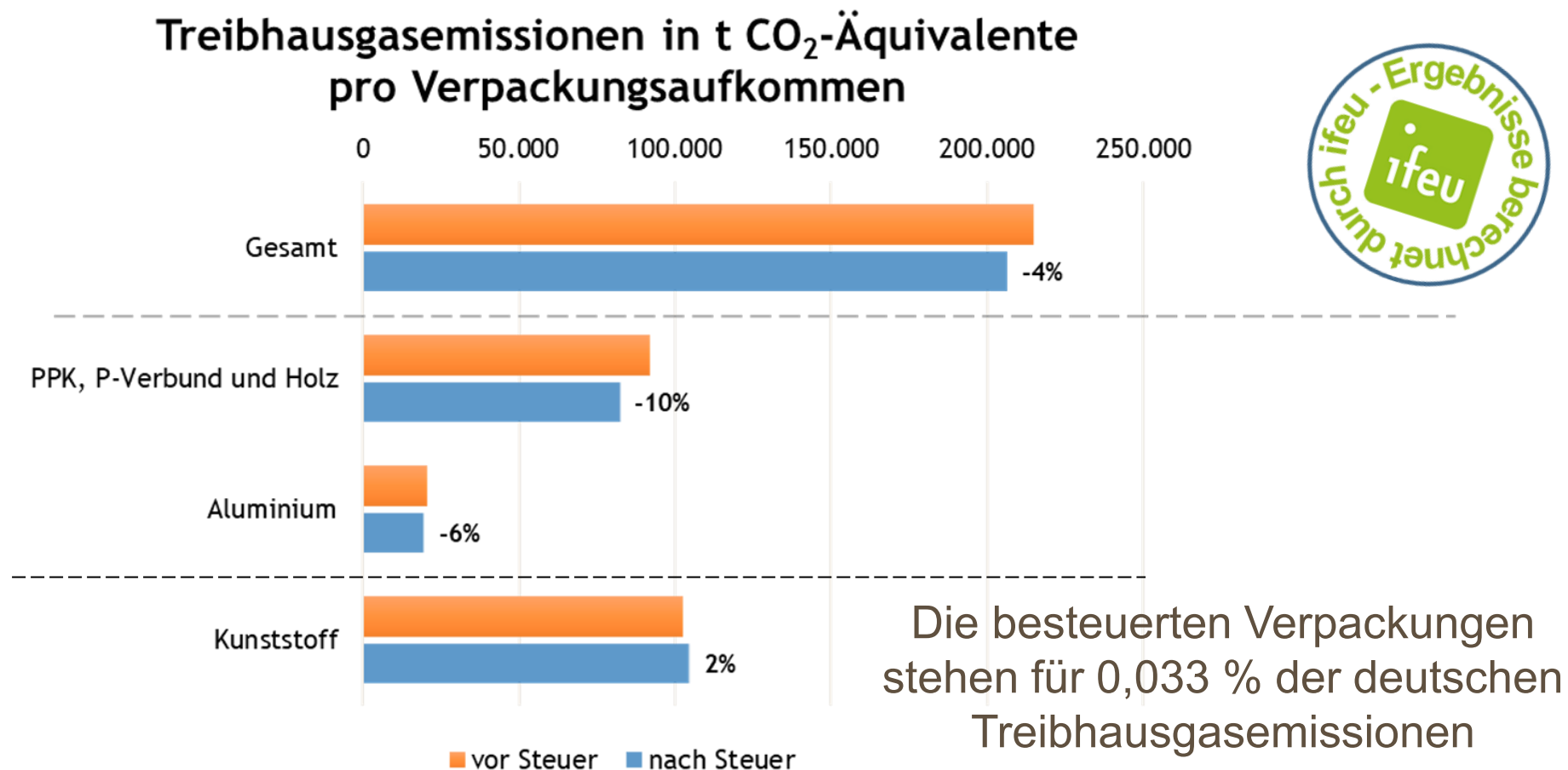
**Wie hoch ist die gesamte Abgabenbelastung
(Beteiligungsentgelte, Abgaben nach EWKFondsG, kommunale
Verpackungssteuer) einzelner Gastronomieverpackungen
(Beispiel) vor und nach Einführung der Verbrauchssteuer?**

Abgabenbelastung mit und ohne Verpackungssteuer



- > Die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer würde bei den betrachteten Speiseverpackungen zu einer Verzwanzigfachung der Abgabenbelastung führen.
- > Im Markt für Gastro-Verpackungen, in dem bereits Bruchteile von Cents über Wettbewerbsfähigkeit und Margen entscheiden, schlägt eine solche Zusatzbelastung überproportional zu Buche.

Wie stark tragen Gastro-Verpackungen zum Ausstoß von Treibhausgasen bei? Welchen Anteil haben sie an der „Bürgerbilanz“?



*PPK, P-Verbund: Produktion in Deutschland

- > Die Treibhausgasemissionen **der besteuerten Verpackungen** sinken durch die Steuer um 9 kt CO₂-Äquivalente (von 214 kt auf 206 kt).
- > Das entspricht einer Reduktion von -4 % gegenüber dem Szenario „vor Steuer“.

**Σ THG-Emissionen pro
Kopf in Dtl. 2024**



**THG-Emissionen
durch Serviceverpackungen pro
Kopf in Dtl. 2024**

**vor Steuer:
2,5 kg CO₂e
pro EW**



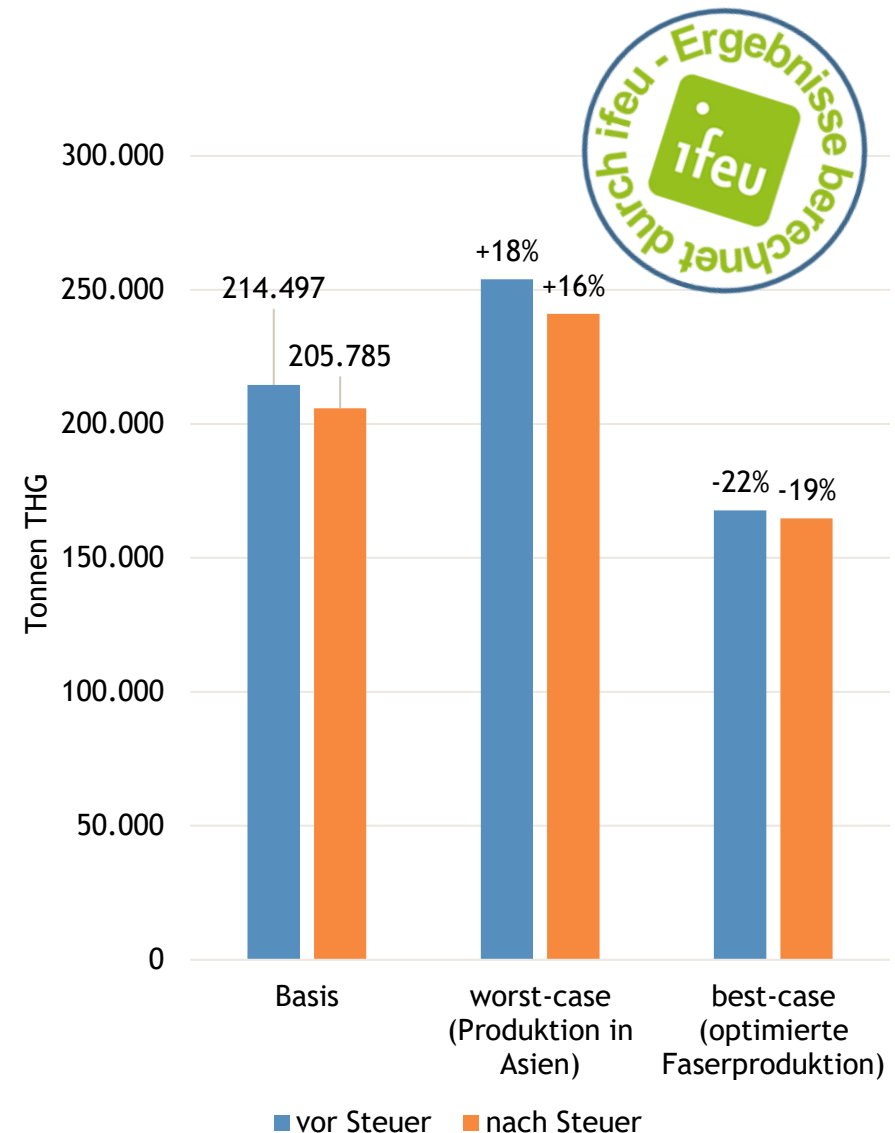
**nach Steuer:
2,4 kg CO₂e
pro EW**



- > In Deutschland werden im Jahr 2024 **649 Mio. Tonnen Treibhausgase** emittiert. Dies entspricht **7,7 Tonnen CO₂e pro Einwohner**.
- > Durch die in dieser Studie betrachteten **Verpackungen i . S . d . Verpackungssteuer** werden in Summe **214.497 Tonnen** Treibhausgase (vor Steuer) emittiert. Dies entspricht 2,5 kg CO₂e pro Einwohner.
- > Gemessen an der Gesamtsumme der Pro-Kopf THG-Emissionen ist der **Beitrag der relevanten Verpackungen sehr gering (0,033 %)**.
- > Das **Minderungspotenzial** durch die Einführung der Verpackungssteuer ist **gering** (- 100 g CO₂e pro Einwohner).

- > Es werden Werte für die einzelnen Materialfraktionen bilanziert, welche die Situation „**vor Steuer**“ und „**nach Steuer**“ abbilden (**Basisszenario**).
- > Was den Import von Papierverpackungen aus Asien angeht, wird ein zusätzliches Szenario bilanziert, in dem ein **100 %-iger Import aus Asien** unterstellt wird (**Worst-Case-Betrachtung**).
 - Faserbasierte Verpackungen aus dem **asiatischen Raum** weisen eine abweichende Treibhausgasbilanz auf.
- > Um mögliche **Optimierungen bei der Faserproduktion** von Papier-Verbundverpackungen wird ein zusätzliches Szenario bilanziert, in dem eine 100%-ige Produktion in Europa unterstellt wird (**Best-Case-Betrachtung**).
 - Der Produktion in Asien gegenüber ist die **europäische Produktion** - insbesondere in Skandinavien und im Baltikum - durch **deutlich geringere Energieverbräuche** gekennzeichnet.

- > Das Worst-Case-Szenario weist **höhere Gesamtergebnisse** als das Basisszenario auf (+18 % vor und +16 % nach Steuer).
- > Das Best-Case-Szenario führt dagegen zu **niedrigeren Gesamtergebnissen** als das Basisszenario (-22 % vor Steuer und -19 % nach Steuer).
- > Die Ergebnisse vor und nach Steuer unterscheiden sich, da faserbasierte Verpackungen einen **unterschiedlichen Anteil am Gesamtergebnis** in beiden Betrachtungen aufweisen.
- > Insgesamt zeigt sich, dass die Ergebnisvarianz vor Steuer (**Bandbreite von + 18 % bis - 22%**) in Abhängigkeit von der Produktionsweise faserbasierter Verpackungen **deutlich größer** ist als die Varianz, die durch die Einführung der Verpackungssteuer verursacht wird:
 - Basisszenario: -4 %
 - Worst-Case-Szenario: -5 %
 - Best-Case-Szenario: -2 %



Was sind die Auswirkungen der kommunalen Verpackungssteuer für Betriebe?

Wesentliche Auswirkungen auf die **Betriebe** infolge einer kommunalen
Verpackungssteuer:

Einführung	Betrieb	Steuererklärung
• Anpassung / Umstellung von Kassensystemen und bestehenden Abläufen • Aufbau neuer interner Prozesse und Zuständigkeiten • Schulung der Mitarbeiter • ...	• Anwendung komplexer steuerlicher Regelungen im Verkauf • Zunehmende Aufklärung gegenüber Kunden • Wiederkehrende Schulungen / Einarbeitung neuer Mitarbeiter • Sprachliche und fachliche Hürden • Handhabung des Mehrwegsystems	• Zusätzliche Dokumentationspflichten • Mögliche Steuervorauszahlungen • Erstellung der Steuererklärung • ...

1. Gastronomiebetriebe sind nicht von der **Mehrwegangebotspflicht** nach § 33 Absatz 1 Satz 1 VerpackG betroffen, wenn
 - sie nicht mehr als fünf Beschäftigte haben
 - und ihre Verkaufsfläche 80 Quadratmeter nicht überschreitet.
2. Diese **Kleinbetriebe** werden von der kommunalen Verpackungssteuer besonders dazu veranlasst, Speisen und Getränke in Mehrwegbehältern anzubieten. Das ist **Teil der erwünschten Lenkungswirkung**.
3. Insofern bringt die kommunale Verpackungssteuer auch durch den **Mehrwegeinsatz hohe Zusatzbelastungen** für die steuerpflichtigen Betriebe mit sich.

Zusatzbelastungen durch Mehrwegeinsatz	Personal	Bürokratie	Kosten
Mehrweg-Beschaffung	X		X
Lagerplatz sauberes Leergut			X
Höhere Variantenvielfalt durch MW und EW	X		X
Höhere Komplexität des Abfüllprozesses	X		X
Pfandvereinbarung	X	X	X
Pfandauszahlung	X	X	X
Pfanddokumentation	X	X	X
Pfand-Clearing	X	X	X
Leergut-Rücknahme	X	X	X
Einlagerung gebrauchtes Leergut	X	X	X
Lagerplatz gebrauchtes Leergut			X
Leergut-Hygiene (z. B. Schimmel, Schädlinge)	X		X
Leergut-Spülen (Eigenspülung)	X	X	X
Fremdspülung	X	X	X
Leergut-Disposition (z. B. bei Überhang)	X	X	X
Kundenkommunikation	X		X
Personalschulung	X	X	X
Ausrüstungsinvest. (z. B. Spülgeräte, Scanner)	X	X	X

**Wie hoch sind die Verwaltungskosten der kommunalen
Verpackungssteuer im Vergleich zu anderen Abgaben
beziehungsweise Steuerarten?**

Verwaltungskosten

Abgabe	Verwaltungskosten	Kosten der Abgabepflichtigen
Einwegkunststofffonds	<5 %	?
Kommunale Verpackungssteuer	10 % - 15 %	?
Lohnsteuer	<1 %	1-3 %
Umsatzsteuer	1-2 %	2-4 %

Quellen: Schätzungen auf der Basis von Angaben der Universitätsstadt Tübingen, RWI, Angaben BMUKN/UBA, ...

1. Die **Verwaltungskosten** der kommunalen Verpackungssteuer sind im Verhältnis zum Aufkommen deutlich höher als bei anderen Abgaben auf Einwegverpackungen.
2. Gleichzeitig verursachen Erfassung, Dokumentation und Kontrolle auch auf Seiten der **steuerpflichtigen Betriebe erhebliche Bürokratiekosten**, die einen relevanten Teil der Steuereinnahmen ausmachen.
3. Der hohe bürokratische Aufwand macht kommunale Verpackungssteuern zu einem **ineffizienten Regulierungsinstrument**.

Wie ist die kommunale Verpackungssteuer insgesamt zu bewerten?

Kommunale Gesetzgebung

- Kommunale Verpackungssteuer

Nationale Gesetzgebung

- Systembeteiligung
- Umsetzung der EWKRL (EWKFonds, EWKVerbotsV, ...)
- Mehrwegangebotspflicht
- „Plastiksteuer“?
- ...

Globale Regulierungsansätze

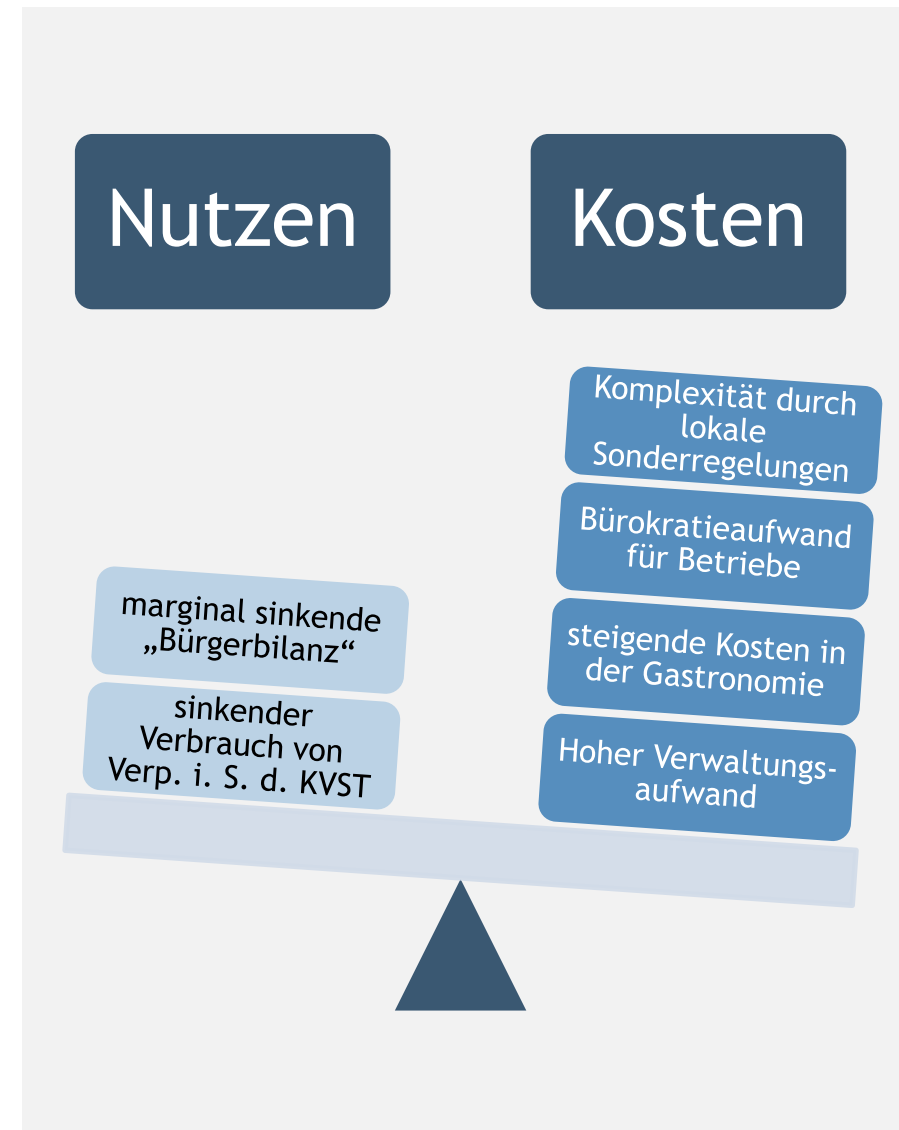
- Plastikabkommen

Europäische Gesetzgebung

- Europäische Verpackungsverordnung
- Einwegkunststoffrichtlinie im Allgemeinen
- ...



1. Bei kommunalen Verpackungssteuern ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen im Ungleichgewicht.
2. Einem **geringen Umweltnutzen** stehen **hohe Kosten** gegenüber.
3. Das Fazit dieser Studie ist nicht, dass der Einsatz von Mehrwegverpackungen generell nicht sinnvoll ist.
4. Der **scharfe Eingriff** durch eine übermäßige Verteuerung von Speisen und Getränken in Einwegverpackungen ist aus Sicht der Studienautoren **nicht zielführend**.





Die kommunale Verpackungssteuer hat einen marginalen Einfluss auf die „Bürgerbilanz“ von Treibhausgasemissionen.

Das umweltpolitische Ziel, Abfall zu vermeiden, wird kaum erreicht.



Das umweltpolitische Ziel, den Mehrwegeinsatz zu steigern, wird nicht in zufriedenstellendem Umfang erreicht.

Die Abgabenbelastung der betroffenen Verpackungen steigt durch kommunale Verpackungssteuern von 0,1 Mrd. € auf 4,1 Mrd. €.



Der Regelungsgegenstand ist sehr eng gefasst und trifft nur bestimmte Einwegverpackungen im Außer-Haus-Verzehr.



Kommunale Verpackungssteuern erhöhen den wirtschaftlichen Druck auf Gastronomiebetriebe erheblich.

Kommunale Verpackungssteuern sind mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden.



Kommunale Verpackungssteuern treiben die kleinteilige Regulierung im Verpackungsmarkt auf die Spitze.

Die Kleinteiligkeit öffnet Tür und Tor für Umgehungslösungen und Steuervermeidung.



Die konsequente Durchsetzung der Verpackungssteuer erfordert hohen kommunalen Vollzugsaufwand.

Nr.	Parameter	Wert
1	Verpackungsaufkommen i. S. d. kommunalen Verpackungssteuer	122 kt
2	Verringerung des Verpackungsaufkommens „nach Steuer“	-8 kt
3	Auswirkung auf das Aufkommen von Siedlungsabfällen	-0,02 %
4	Auswirkung auf das Verpackungsaufkommen insgesamt	-0,04 %
5	Anstieg der Abgabenbelastung von EW-Verpackungen i. S. d. Verpackungssteuer	+ 4 Mrd. €
6	Anteil der Verpackungen, die mehrfach belastet werden	89 %
7	Reduktion der Treibhausgasemissionen von Verpackungen i. S. d. Verpackungssteuer	-4 %
8	Beitrag durch relevante Verpackungen an gesamten THG-Emissionen	0,033 %
9	Einsparpotenzial an den bundesdeutschen THG-Emissionen	0,0013 %
10	Einnahmenzuwachs für Kommunen (maximal)	+1,0 %
11	Anteil Verwaltungskosten am Steueraufkommen	10 - 15 %
12	Aufwand für Unternehmen	↗↗↗
13	Verwaltungsaufwand für Kommunen	↗↗

Wer sind die Auftraggeber und Auftragnehmer der Studie?

Auftraggeber, Auftragnehmer

Die **Auftraggeber** dieser Studie sind:

- Allianz Verpackung und Umwelt e. V. (AVU)
- Bundesverband der Systemgastronomie e. V. (BdS)
- Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK)
- Die Papierindustrie e. V.
- Fachverband Faltschachtel-Industrie e. V. (FFI)
- Handelsverband Deutschland - HDE - e.V.
- Industrieverband Papier- und Folienverpackung e.V. (IPV)
- Pro-S-PACK Arbeitsgemeinschaft für Serviceverpackungen e. V.e. V.

Die **Auftragnehmer** sind:

- GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM)
- ifeu - Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH (ifeu)

GVM Gesellschaft für Verpackungs-
marktforschung mbH
Alte Gärtnerei 1
D-55128 Mainz

Fon +49 (0) 6131.33673 0
Fax +49 (0) 6131.33673 50
info@gvmonline.de
www.gvmonline.de