

Kommunale Verpackungssteuern nicht zielführend

BdS-Positionspapier zur Einführung kommunaler Verpackungssteuern

Der Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (BdS) ist als Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband die umfassende Branchenvertretung der Systemgastronomie Deutschlands. Der BdS vereint die relevanten Player der Systemgastronomie, zu denen u. a. die Marken Autogrill, Burger King, KFC, McDonald's, NORDSEE, Pizza Hut, Starbucks, L'Osteria sowie neuere Konzepte wie PURiNO, The ASH oder ABACCO's zählen.

Unternehmen der Systemgastronomie setzen auf nachhaltiges und ressourcenschonendes Wirtschaften, wobei Umwelt- und Klimaschutz eine zentrale Rolle spielen. Ein besonderer Fokus liegt auf der Vermeidung und Reduzierung von Verpackungsabfällen im öffentlichen Raum. Seit vielen Jahren arbeiten die BdS-Mitgliedsunternehmen an Lösungen zur effizienteren Nutzung von Verpackungsmaterial und überprüfen kontinuierlich Einsparpotenziale sowie umweltfreundlichere Herstellungsverfahren. Der BdS hat gemeinsam mit kommunalen Spitzenverbänden die „Charta für eine saubere Nachbarschaft“ unterzeichnet und unterstützt die verschiedenen Kampagnen zur Reduzierung von Verpackungsmüll seiner Mitglieder. Die Mitgliedsunternehmen des BdS bekennen sich zum Anti-Littering und führen regelmäßig gemeinsame Müllsammelrundgänge durch.

Die Einführung kommunaler Verpackungssteuern stellt dabei keine zielführende Methode zur Reduzierung des Müllaufkommens im öffentlichen Raum dar. Nichtsdestotrotz wird in einigen Kommunen und Städten über die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer aufgrund des am 22. Januar 2025 veröffentlichten Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 27. November 2024 diskutiert oder sogar konkret geplant.

Eine kommunale Verpackungssteuer birgt jedoch für die vorwiegend mittelständisch geprägten Mitgliedsunternehmen des BdS sowie auch für die Bürger:innen der Städte und Kommunen enorme Herausforderungen. Neben zu erwartenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Kommunen aufgrund eines „Flickenteppichs“ von Einzellösungen führt die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer zu einem nicht tragbaren Verwaltungs- und Vollzugsaufwand in der betrieblichen Praxis. Gleichzeitig steht die ökologische Lenkungswirkung der kommunalen Verpackungssteuer in Frage. Statt einer existenzbedrohenden Belastung braucht es effektivere Lösungen zur Abfallreduzierung.

In der aktuell sehr angespannten Lage wäre die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer sowohl für die ortsansässigen betroffenen Unternehmen als auch die Bürger:innen ein falsches Signal.

Im Einzelnen

Aus Sicht des BdS sprechen insbesondere die nachfolgenden Erwägungen gegen die Einführung kommunaler Verpackungssteuern:

1. Erheblicher Verwaltungs- und Vollzugsaufwand – Überbordende Bürokratie

Die Einführung kommunaler Steuern – die zu einem **erheblichen Anstieg von Bürokratie** in den betroffenen Unternehmen sowie den Stadtverwaltungen führt – steht im Widerspruch zu den Bemühungen der Politik, Bürokratie sukzessive abzubauen. Individuelle, kommunale Insellösungen sind für die betroffenen Betriebe kaum umsetzbar, da die Buchung und Dokumentation der Steuern komplex und mit erheblichem Mehraufwand für die betriebliche Praxis verbunden sind. Eine zentrale Einbuchung in die Kassensysteme, wie sie bei

bundesweit einheitlichen Vorgaben, wie z. B. der Mehrwertsteuer möglich ist, ist bei kommunalen Insellösungen mit unterschiedlichen Steuergegenständen, Steuerhöhen und Steuermodellen nicht umsetzbar. Zudem bringt die Umsetzung einer solchen Steuer einen weiteren Dokumentationsaufwand mit sich.

Gleichzeitig ist die Einführung und Umsetzung von kommunalen Verpackungssteuern mit einem hohen Aufwand für die betroffene Kommunalverwaltung verbunden. Angaben, die von den gastronomischen Betrieben als Grundlage der Erstellung von Steuerbescheiden an die Verwaltung übermittelt werden, müssen überprüft werden, um Fehlangaben zu vermeiden. Dasselbe gilt für entsprechende örtliche Kontrollen.

Der Vollzugsaufwand der kommunalen Verpackungssteuern ist daher erheblich und mit Blick auf den Nutzen, der durch die Verpackungssteuern entstehen soll, unverhältnismäßig. Zudem zeigt sich in den bereits in Kraft getretenen Satzungen der Städte Tübingen und Konstanz, dass diese teilweise widersprüchlich ausgestaltet sind. So wird auf die Verpackungssteuer als Verbrauchssteuer zusätzlich die Umsatzsteuer erhoben, was weder für die Betriebe der Branche noch für die Konsument:innen nachvollziehbar ist.

2. Preiserhöhungen führen zu Konsumverlagerungen und belasten Privathaushalte

Die durch die Verpackungssteuer notwendigen Preiserhöhungen würden insbesondere die einkommensschwachen Haushalte belasten, diese von vielen gastronomischen Angeboten ausschließen und den Besucherrückgang in der Branche weiter verschärfen. Für eine fünfköpfige Familie könnten sich die Mehrkosten für einen einzigen Restaurantbesuch durch eine kommunale Verpackungssteuer auf mehrere Euro summieren. Das ist für viele Bürger:innen finanziell nicht mehr darstellbar. Selbst wenn die Familie zur bepfandeten Mehrwegverpackung greift, fehlen der Haushaltskasse bis zur Rückgabe der Verpackungen Pfandwerte bis zu 25,00 Euro (Beispiel: Mehrwegschale REBOWL mit fünf Euro pro Stück) – vorausgesetzt, die Verpackungen werden tatsächlich zurückgegeben. Die Unternehmen der Systemgastronomie könnten ihrem Anspruch, allen Bevölkerungsschichten ein qualitativ hochwertiges und bezahlbares Angebot an Speisen anzubieten, nicht mehr gerecht werden.

Insgesamt besteht vielmehr die Gefahr, dass Verbraucher:innen nicht wie erhofft auf Mehrwegverpackungen wechseln, sondern ihren Konsum weitgehend einschränken oder verlagern. Das geht nicht nur zu Lasten gesellschaftlicher Teilhabe, sondern auch zu Lasten der lokalen Gastronomie. Aktuelle Zahlen offenbaren aufgrund der aktuellen Rahmenbedingungen bereits jetzt massive Besuchsveränderungen. Gäste weichen auf günstigere Angebote, z. B. aus dem Lebensmitteleinzelhandel oder zu Bäckereien etc. aus („trading down“) oder verzichten sogar komplett auf gastronomische Leistungen („trading out“). Steigt die Menge von verkauften Convenience-Produkten bei Lebensmitteln und Getränken deutlich an, entstehen dadurch in Summe nicht weniger Verpackungsabfälle, sondern fallen lediglich an anderen Stellen an.

3. Unverhältnismäßige Belastung der Betriebe

Viele gastronomische Betriebe kämpfen auch heute noch mit den Auswirkungen der Corona-Pandemie. So lag der Branchenumsatz im Jahr 2024 noch immer bei 17,1 Prozent unter dem Branchenumsatz aus November 2019 (Vergleichsmonat vor der Corona-Pandemie). Zusätzlich haben die Inflation und die dadurch gestiegenen Preise für Energie und Rohwaren zu einer Verschärfung der ohnehin angespannten Lage geführt. Insbesondere die Rückkehr zum erhöhten Mehrwertsteuersatz von 19 % auf Speisen hat zu einem massiven Besucherrückgang in der Branche geführt.

Eine zusätzliche finanzielle Belastung in Form einer Verpackungssteuer ist für die vorwiegend mittelständischen Unternehmen der Systemgastronomie nicht stemmbar. Zudem sehen die kommunalen Verpackungssteuern keine Ausnahmen vor, die kleine und mittlere Unternehmen von der Steuerpflicht befreien. Bei einer direkten Weitergabe der Kosten an die Gäste ist mit einem weiteren Rückgang der Besucherzahlen zu rechnen, was die angespannte Lage in der Gastronomie weiter verschärft, und zu weiteren Restaurantschließungen und Insolvenzen führen kann. Dies hätte auch negative Auswirkungen auf die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen, die von den Verpackungssteuern betroffenen sind.

4. Fehlende Lenkungswirkung

Wie erste Studienergebnisse nahelegen, wird die durch die kommunale Verpackungssteuer beabsichtigte Lenkungswirkung zur Vermeidung und Reduzierung von Verpackungsabfällen im öffentlichen Raum, basierend auf den Erfahrungen der Stadt Tübingen, der ersten Kommune in Deutschland, die eine kommunale Verpackungssteuer eingeführt hat, nicht erreicht:

Erste Untersuchungen zeigen, dass die seit Anfang 2022 erhobene Verpackungssteuer nicht zu einer messbaren Reduktion der Müllmenge in den öffentlichen Abfallbehältern der Stadt Tübingen beigetragen hat.¹

Die Erfahrungen mit der Mehrwegangebotspflicht für Take-Away-Speisen und -Getränke, die seit 1. Januar 2023 gilt, zeigen zudem, dass Verbraucher:innen von der Möglichkeit zur Verwendung einer Mehrwegalternative kaum Gebrauch machen. In der Praxis werden weiterhin überwiegend die etablierten Verpackungsformate nachgefragt. Anstatt der erhofften Lenkungswirkung besteht durch die Einführung kommunaler Verpackungssteuern daher vielmehr die Gefahr von Ausweicheffekten hin zu anderen Städten und Kommunen.

Aus Sicht des BdS wäre eine stärkere Aufklärung und Sensibilisierung von Verbraucher:innen, z. B. durch Informationskampagnen, sowie die Beseitigung von Abfällen in der Umwelt, etwa durch gemeinsame Abfallsammelaktionen, zielführender. Der BdS und seine Mitgliedsunternehmen initiieren und beteiligen sich bereits jetzt vielfach an entsprechenden Aktionen und bieten auch darüber hinaus Unterstützung an, um besonders betroffene Regionen sauber zu halten.

5. Wettbewerbsverzerrung durch Flickenteppich kommunaler Einzellösungen

Es ist zu erwarten, dass kommunale Verpackungssteuern zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen einzelnen Kommunen führen. Kommunen, in denen keine kommunale Verpackungssteuer gilt, könnten von Ausweicheffekten profitieren, während Städte und Gemeinden mit kommunalen Verpackungssteuern mit großer Wahrscheinlichkeit Kund:innen an die umliegenden Orte verlieren werden. Vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Lage ist derzeit eine steigende Preissensitivität der Kund:innen zu beobachten, die sich bereits jetzt auf die örtliche Gastronomie auswirkt und sich weiter verschärfen wird, wenn die Preise für Speisen und Getränke weiter ansteigen. Kommunale Verpackungssteuern werden die angespannte Lage in der Gastronomie daher weiter verschärfen und im schlimmsten Fall die mit der Steuer beabsichtigte Intention zur

¹ Stefan Moderau: Taxing away the takeout trash? Evidence from a local packaging tax in Germany, vgl. [Arbeitspapier, Kurzzusammenfassung](#)

Verbesserung der kommunalen Haushalte zuwiderlaufen, wenn viele gastronomische Betriebe aufgrund der dramatischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nicht weiter bestehen können.

6. Ökologische Lenkungswirkung steht erheblich in Frage

Verschiedene Studien von Kearney², McKinsey³, Ramboll⁴ und dem Joint Research Committee (JRC) der EU-Kommission⁵ zeigen ebenfalls: Mehrwegverpackungen sind nicht pauschal ökologisch besser zu bewerten als Einwegverpackungen. Die Herstellung von Mehrwegverpackungen, die meist aus Kunststoff bestehen, verbraucht deutlich mehr Ressourcen als die von Einwegverpackungen. Darüber hinaus sprechen der hohe Wasserverbrauch beim Spülen, ein hoher Transportaufwand sowie geringe Umlaufzahlen und unsachgemäße Entsorgung von Mehrwegbehältnissen nicht für einen ökobilanziellen Vorteil von Mehrwegverpackungen.

Zudem wird durch die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer der Anreiz, das ökologische Profil von Einwegverpackungen weiter zu verbessern und die ambitionierten Ziele zur effizienten Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft im Sinne des Umwelt- und Klimaschutzes zu erreichen, gehemmt. Unabhängig von den realen Umweltwirkungen werden sämtliche Einwegverpackungen von der kommunalen Verpackungssteuer erfasst – unabhängig davon, ob sie in geschlossenen Materialkreisläufen geführt oder nach dem Verbrauch achtlos in der Natur entsorgt werden. Mehrwegverpackungen würden dagegen – völlig unabhängig und ohne wissenschaftlich fundierte Überprüfung ihrer tatsächlichen ökologischen Bewertung – pauschal bessergestellt.

7. Übermäßige Belastungen durch kommunale Verpackungssteuern und fehlende Zweckbindung

Am Beispiel der Stadt Tübingen zeigt sich, dass die dort erhobene Verpackungssteuer für Einweggeschirr und -verpackungen mit 0,50 €, sowie pro Besteck(set) in Höhe von 0,20 € die bestehenden Kosten für die Verwendung und Verwertung von Verpackungen (Lizenzierung über duale Systeme, Einwegkunststofffonds) um ein Vielfaches übersteigt. Die Höhe der angesetzten Steuer ist nicht nachvollziehbar und erscheint unverhältnismäßig hoch.

Bei der Erarbeitung des Einwegkunststofffonds – der zu dem Zweck entwickelt wurde, Kommunen bei den Entsorgungskosten zu unterstützen – wurden auf wissenschaftlicher Grundlage Abgabensätze entwickelt, die sich am realen Aufwand der Kommunen bei der Abfallbewirtschaftung im öffentlichen Raum orientieren. Die so ermittelten Kostensätze werden durch die Höhe kommunaler Verpackungssteuersätze, wie sie aus Tübingen bekannt sind, weit übertroffen. Die kommunale Verpackungssteuer ist – auch angesichts der zahlreichen bereits etablierten oder angekündigten Vorgaben und Kosten – damit nicht mehr verhältnismäßig und trägt in der aktuell angespannten wirtschaftlichen Lage zu einem weiteren Preisanstieg bei.

² Kearney: [No silver bullet: Why the right mix of solutions will achieve circularity in Europe's informal eating out \(IEO\) sector](#)

³ McKinsey: [The potential impact of reusable packaging](#)

⁴ Ramboll: [Comparative life cycle assessment \(lca\) single-use and multiple-use tableware systems for take-away services in quick service restaurants.](#)

⁵ Sinkko, T., Amadei, A., Venturelli, S. and Ardenne, F., [Exploring the environmental performance of alternative food packaging products in the European Union, Publications Office of the European Union.](#)

8. Notwendige Investitionen werden gehemmt

Die im BdS organisierten Unternehmen der Systemgastronomie sind ein fester Teil der Gesellschaft und mit ihrer Wertschöpfungskette auch ein wichtiger Teil der hiesigen Wirtschaft. Die derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die ordnungspolitischen Vorgaben – wie z. B. die Einführung von Verpackungssteuern – hemmen vielfach die Investitionsbereitschaft der Unternehmen der Branche. Die Betriebe der Branche benötigen verlässliche Rahmenbedingungen und Planungssicherheit, um entsprechende Investitionen in den Wirtschaftsstandort Deutschland tätigen zu können.

9. Gleiches Ziel – anderer Weg

Die gemeinsamen Bestrebungen zur Reduktion von Verpackungsmüll und für ein sauberes Stadtbild können mit kommunalen Verpackungssteuern nicht erreicht werden. Von den vier Millionen Menschen, die täglich in den Restaurants der Systemgastronomie zu Gast sind, nimmt ein Großteil seine Speisen und Getränke mit. Sie sind dabei auf dem Weg von oder zur Arbeit, Universität oder Schule. Es braucht daher Lösungen, die sich praktikabel in diesen Lebensalltag integrieren lassen und die gleichzeitig nicht zu einer übermäßigen finanziellen Belastung führen. Ausschließlich auf Mehrweg-Lösungen zu setzen, geht an der Lebensrealität von Millionen von Verbraucher:innen in Deutschland vorbei. Wir brauchen einen Mix an Lösungen: Reduzieren, Wiederverwenden und Recycling. Auf EU-Ebene wurden mit der Verabschiedung der Packaging & Packaging Waste Directive (PPWR) die Weichen für einen sinnvollen Mix aus Reduzieren, Wiederverwenden und Recycling gestellt. Die PPWR wird als Richtlinie in den kommenden Jahren in allen EU-Mitgliedsländern in nationales Recht umgesetzt. Die Regulatorik lokaler Insellösungen beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Betriebe im Vergleich zu anderen Ländern und läuft den Bestrebungen zum Abbau von überflüssiger Bürokratie zuwider.

Über den BdS:

Der Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (BdS) ist als Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband die umfassende Branchenvertretung der Systemgastronomie Deutschlands. Der BdS vereint die relevanten Player der Systemgastronomie, zu denen unter anderem die Marken Autogrill, Burger King, KFC, McDonald's, NORDSEE, Pizza Hut, Starbucks, L'Osteria aber auch neuere Konzepte wie beispielsweise PURiNO, The ASH oder ABACCO's zählen. Die BdS-Mitgliedsmarken beschäftigen rund 120.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie über 2.000 Menschen in Ausbildung in nahezu 3.000 Standorten. Darüber hinaus bilden die Mitglieder rund 2.500 junge Menschen aus und haben in den vergangenen Jahren circa 4.000 bis 4.500 Menschen mit Fluchthintergrund durch Arbeit und Beschäftigung integriert. Mitarbeiter aus über 120 Nationen arbeiten Tag für Tag im Team zusammen. Der BdS bekennt sich zur 100-prozentigen Tarifbindung seiner Mitgliedsrestaurants und versteht sich als Wertegemeinschaft. Die Werte sind in der Charta der Systemgastronomie verankert.

Kommunale Verpackungssteuern nicht zielführend

BdS-Positionspapier zur Einführung kommunaler Verpackungssteuern

- 1) Erheblicher Verwaltungs- und Vollzugsaufwand – Überbordende Bürokratie**
Die Einführung kommunaler Verpackungssteuern führt zu einem massiven Anstieg der Bürokratie und des Verwaltungsaufwands. Dies steht im Widerspruch zum dringend notwendigen und politisch zugesagten Ziel, Bürokratie abzubauen.
- 2) Preiserhöhungen führen zu Konsumverlagerungen und belasten Privathaushalte**
Die durch die Verpackungssteuer bedingten Preiserhöhungen belasten einkommensschwache Haushalte besonders stark, was zu einem Konsumrückgang oder einem Ausweichen auf günstigere Alternativen führt.
- 3) Unverhältnismäßige Belastung der Betriebe**
Die mit der Einführung kommunaler Verpackungssteuern einhergehende zusätzliche finanzielle Belastung ist in der aktuell schwierigen Situation von den Betrieben nicht zu tragen.
- 4) Keine Reduzierung von Abfällen im öffentlichen Raum**
Das Ziel, Verpackungsabfälle im öffentlichen Raum zu reduzieren, wird nicht erreicht. Verbraucher:innen greifen weiterhin überwiegend auf herkömmliche Verpackungen zurück. Besser wäre eine stärkere Aufklärung und Sensibilisierung.
- 5) Wettbewerbsverzerrung durch Flickenteppich kommunaler Einzellösungen**
Die Einführung einer Verpackungssteuer führt zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Kommunen, da Kunden von Städten mit eingeführter Verpackungssteuer zu steuerfreien Nachbarkommunen abwandern.
- 6) Ökologische Lenkungswirkung steht erheblich in Frage**
Mehrwegverpackungen sind nicht automatisch ökologisch vorteilhafter als Einwegverpackungen, da ihre Herstellung und Nutzung ressourcenintensiver ist.
- 7) Übermäßige Belastungen und fehlende Zweckbindung**
Die Verpackungssteuer in Tübingen ist nicht zweckgebunden und die Höhe der festgesetzten Beträge unverhältnismäßig hoch. Sie übersteigen nachweislich die bestehenden Kosten für die Verwendung und Verwertung von Verpackungen.
- 8) Notwendige Investitionen werden gehemmt**
Ordnungspolitische Vorgaben, wie z. B. die Einführung von Verpackungssteuern, hemmen vielfach die Investitionsbereitschaft der Unternehmen vor Ort.
- 9) Gleiches Ziel – anderer Weg**
Die kommunale Verpackungssteuer kann die gemeinsamen Ziele zur Reduktion von Verpackungsmüll nicht erreichen. Notwendig sind praktikable Lösungen, die sich in den Lebensalltag integrieren lassen.