

# Faktenpapier

## Kommunale Verpackungssteuer in der Stadt Bremen

Geschäftsbereich  
Industrie, Innovation, Umwelt,  
Tourismus

Stand: 16. Juni 2025

### Hintergrund

Diskutiert wird in Bremen, wie in zahlreichen anderen Kommunen, aktuell die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer. Zwar wird das Ziel, Verpackungsmüll zu reduzieren und nachhaltige Alternativen zu fördern, allgemein geteilt. Eine kommunale Verpackungssteuer ist hierfür jedoch nach Ansicht zahlreicher Verbände und Kammern bundesweit keine adäquate Lösung. Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass hier ein unverhältnismäßiger Aufwand auf eine mangelnde Zielerreichung trifft. Betroffen wären von einer kommunalen Verpackungssteuer insbesondere Gastronomie, Einzelhandel sowie die Lebensmittelbranche. Es handelt sich also um Branchen, die bereits heute unter besonderem wirtschaftlichem Druck stehen, etwa durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie oder steigende Energie- und Personalkosten. Dementsprechend sorgfältig sollte die mögliche Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer abgewogen werden.

Die Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven hat in diesem Zusammenhang im Mai 2025 eine Umfrage durchgeführt, in deren Rahmen sich über 50 Unternehmen der betroffenen Branchen beteiligt haben. Gefragt wurde nach der generellen Einschätzung einer Steuer, den erwarteten Effekten, dem Umgang im Betrieb hiermit sowie möglichen Alternativen zur Erreichung des Ziels einer Reduktion von Einwegabfällen und einer Stärkung von Mehrweglösungen. Im Ergebnis lehnen mehr als drei Viertel der betroffenen Unternehmen die Einführung einer Steuer ab. Unternehmen, die die Steuer prinzipiell für ein sinnvolles Instrument halten, knüpfen dies oft an die Bedingung einer bürokratiearmen Umsetzung. Die zentralen Argumente und Kritikpunkte sowie Alternativvorschläge werden nachfolgend skizziert.

### 1. Komplexer rechtlicher Hintergrund und Abgrenzung

Die Stadt Tübingen hat 2022 eine Steuer auf nicht wiederverwendbare Verpackungen von Speisen und Getränken sowie auf Einweggeschirr und -besteck eingeführt. Die Steuer ist vom Endverbraucher zu entrichten und wird mit einem feststehenden Satz pro Produkt berechnet. Zuerst hatte der

Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Satzung in Tübingen für ungültig erklärt, da nicht typisierend angenommen werden könne, dass die Speisen und Getränke im Stadtgebiet verzehrt würden. Somit fehle der örtliche Bezug und der Stadt Tübingen damit die erforderliche Kompetenz. Im November 2024 indes korrigierte das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung. Es verwies hierbei auf den örtlichen Charakter der Steuer und sah somit die Gültigkeit gegeben, da die Speisen und Getränke an Ort und Stelle oder als To-Go-Speisen verzehrt würden, typischerweise innerhalb des Gemeindegebiets. Das Bundesverfassungsgericht wies am 27. November 2024 die Verfassungsbeschwerde gegen die Verpackungssteuersatzung der Stadt Tübingen zurück und bestätigte damit die Rechtmäßigkeit der Steuer.

Da die Steuer nur für To-Go-Speisen fällig wird, ist die Abgrenzung im Einzelfall komplex. Zentral ist hierbei die Frage, wo die Speisen verzehrt werden sollen, da steuerpflichtig nur Verpackungen für den örtlichen Verbrauch sind. So kostet etwa in Tübingen ein warmes Schnitzelbrötchen in Tüte oder Schachtel 50 Cent Verpackungssteuer, ein kaltes Schnitzelbrötchen nicht – außer in der Box befindet sich außerdem Besteck, dann wird auch bei einer kalten Speise die Steuer fällig, zuzüglich 20 Cent für das Besteck. Eine weitere Ausnahme ergibt sich, wenn das Besteck besonders klein (<10cm) ist, dann wäre zwar weiterhin eine Steuer auf die Verpackung fällig, das Besteck hingegen bliebe steuerfrei. Nicht besteuert werden in Tübingen Speisen und Getränke, die typischerweise für die persönliche Bevorratung bestimmt sind. Bringt der Lieferdienst die Pizza ins Haus, ist die Verpackung steuerfrei. Wird die Pizza hingegen persönlich abgeholt, ist eine Steuer fällig. Auch Fast-Food-Verpackungen, die in einem Drive-In-Schalter übergeben werden, sind von der Steuer nicht umfasst, da hier nicht klar ist, ob die Speisen und Getränke innerhalb oder außerhalb der Gemeinde konsumiert werden. Die Systemgastronomie, die oft als Motivation für eine Verpackungssteuer betrachtet wird, wird hier also nicht adressiert.

Bei jedem Verkaufsvorgang muss im Einzelfall über die Steuerpflicht entschieden werden, wobei das Risiko beim Unternehmen liegt und im Rahmen der Steuererklärung bei Falschangabe Folgen haben kann. Die Auslegungshinweise zur Verpackungssteuer und deren (Nicht-)Anwendbarkeit umfassen in Tübingen mittlerweile über 20 Seiten. In unserer Umfrage wurde von den Unternehmen diese Komplexität deutlich mit Hinweis auf die bereits heute angespannte Personalsituation und die notwendigen Schulungen für das Verkaufspersonal kritisiert. Ebenfalls kritisch gesehen werden Ausnahmen von der Verpackungssteuer, etwa für mobile Verkaufsstätten wie Imbisswagen, während andere diese Ausnahmen explizit einfordern.

## 2. Erfahrungen in anderen Kommunen

Neben Tübingen hat Anfang 2025 auch die Stadt Konstanz eine kommunale Verpackungssteuer eingeführt. In Freiburg haben sich der Oberbürgermeister sowie drei von vier Bürgermeistern dagegen ausgesprochen, wohingegen der Gemeinderat an den Planungen festhält. Hier soll daher ab Januar 2026 eine Verpackungssteuer erhoben werden. Gleichzeitig wurde angekündigt, mit städtischen Mitteln ein systemübergreifendes Mehrwegsystem aufzubauen. Auch in Tübingen wurde die Einführung über einen Zeitraum von über einem Jahr mit einem umfangreichen Informationsangebot flankiert. Zudem wurde hier eine finanzielle Förderung für die Anschaffung von Mehrweggeschirr und Spülmaschinen für Unternehmen bereitgestellt. In Schleswig-Holstein läuft bereits seit Mitte 2024 eine Initiative, die eine mögliche Einführung 2026 vorbereiten soll, bei der auch die IHKs und die betroffenen Unternehmen mit eingebunden sind.

Mehrere Kommunen, etwa Düsseldorf, befürworten zwar eine Steuer, plädieren aber für eine bundeseinheitliche Lösung. Die Stadt Pirmasens hat berechnet, dass die Kosten für die Erhebung einer Steuer die möglichen Einnahmen übertreffen würden und verzichtet daher auf eine Einführung. Auch die Stadt Mannheim ist angesichts des zusätzlichen Personalbedarfs und notwendiger Neueinstellungen skeptisch. In Offenburg hat der Gemeinderat gegen die Einführung einer Steuer gestimmt, zudem hat kürzlich die Hamburger Bürgerschaft gegen eine Verpackungssteuer votiert. In Bayern ist ein Gesetzesentwurf angekündigt, um ein Verbot für Verpackungssteuern im Bayerischen Kommunalabgabengesetz festzuschreiben. Argumentiert wird dies damit, dass eine Verpackungssteuer im Widerspruch zu anderen Steuererleichterungen für die ohnehin stark belastete Gastronomiebranche stehe. Zudem sei die Umsetzung mit Aufzeichnungspflichten und Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden und würde das Ziel eines Bürokratieabbaus unterlaufen. Kommunale Verpackungssteuern würden also aktuell von der obersten Rechtsaufsichtsbehörde abgelehnt und künftig verboten.

Aufgrund der erheblichen Unsicherheiten wird in der Stadt Trier eine geplante Verpackungssteuer um zwei Jahre verschoben. In der Zwischenzeit sollen die betroffenen Unternehmen zu einem Austausch eingeladen werden, um mit ihnen zusammen über realistische und wirtschaftliche Möglichkeiten zur verstärkten Müllvermeidung zu diskutieren. Sollten in den zwei Jahren keine Fortschritte erzielt werden, wird eine Verpackungssteuer erneut diskutiert.

## 3. Die Wirksamkeit einer Verpackungssteuer ist unklar

Einen wirklichen Beleg über die Wirksamkeit einer Verpackungssteuer konnten die bisherigen Projekte nicht erbringen. So hat sich laut einer Studie der Universität Tübingen das Müllaufkommen in der Stadt nach Einführung einer Verpackungssteuer „nicht messbar reduziert“.<sup>1</sup> Es ist zwar zu bedenken, dass Verpackungsabfall durch sein geringes Gewicht nur schwer zu quantifizieren ist, die Wirksamkeit einer Steuer sollte sich jedoch belastbar nachweisen lassen und nicht ausschließlich auf anekdotische Evidenz stützen. Solange die entsprechenden Daten nicht vorliegen, wäre es angemessen, die Einführung einer möglicherweise wirkungslosen Steuer zu überdenken.

Laut unserer Umfrage erwartet nur rund ein Drittel der befragten Unternehmen positive Effekte auf das Müllaufkommen im öffentlichen Raum (35%) oder das Umweltbewusstsein der Kunden (24%). Da eine Verpackungssteuer pauschal auch Verpackungen aus nachhaltigen oder recycelbaren Materialien belasten würde, wäre es nicht möglich, durch den Umstieg von Kunststoff auf etwa Naturfasern einer Besteuerung zu entgehen. Gleichzeitig benennen 55% der befragten Unternehmen nachweislich weniger Abfall und saubere Innenstädte als zentrale Faktoren für die Begründung einer Steuer. Da die Einnahmen einer Verpackungssteuer jedoch nicht zweckgebunden sind, ist nicht sichergestellt, dass das Geld tatsächlich zur Reinigung des öffentlichen Raumes genutzt wird. Die Verwendung der Mittel aus einer möglichen Steuer zur Haushaltssanierung birgt daher die Gefahr, auch bei den Befürwortern einer Steuer zu einer Ablehnung zu führen.

Um Verpackungsmüll im öffentlichen Raum wirksam zu reduzieren, werden stattdessen mehr Möglichkeiten zur Entsorgung, mehr Reinigungspersonal und eine stärkere Kontrolle mit höheren Sanktionen bei nicht sachgemäßer Entsorgung gefordert. Es wird darauf hingewiesen, dass nicht die Unternehmen Müll unachtsam im öffentlichen Raum entsorgen. Potenzial wird daher auch in einer stärkeren Aufklärung der Bevölkerung gesehen. Biologisch abbaubare oder essbare Verpackungen könnten ein weiteres Mittel sein.

#### 4. Preiserhöhungen sind zu erwarten

Die Preise für Speisen zum Mitnehmen würden sich durch eine Steuer, gemessen am Produktwert, teils deutlich erhöhen. Die Mehrzahl der befragten Unternehmen rechnet mit steigenden Kosten, von denen zudem 65% angaben, die

---

<sup>1</sup> Moderau, S. (2023): *Taxing Away the Takeout Trash? Evidence from a Local Packaging Tax in Germany*, [Taxing Away the Takeout Trash? Evidence from a Local Packaging Tax in Germany by Stefan Moderau :: SSRN](#)

zusätzlichen Kosten vollständig an die Kunden weiterzugeben. Gleichzeitig würden 18% der befragten Unternehmen ihr Speisenangebot einschränken und 14% vollständig auf Take-Away verzichten. Die Zusatzkosten selbst zu tragen (4%) oder nur teilweise weiterzugeben (12%) ist nur für eine Minderheit der Unternehmen eine Option.

Es ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Kosten dazu führen werden, dass Konsumenten überlegen, ob sie ein Produkt überhaupt kaufen möchten oder es sich noch leisten können. Leidtragende auf Konsumentenseite wären vor allem Kunden im Niedrigpreissegment, wo die Preissteigerungen überproportional wirken. Zudem stellt dies insbesondere für margenschwache Unternehmen eine wirtschaftliche Gefahr dar. Vor allem Impulskäufe in der Innenstadt oder auf dem Weg zur Arbeit oder zur Schule wären betroffen, was gerade auch die Angebotsvielfalt in den Quartieren nachteilig beeinflussen dürfte. In der Folge rechnen Unternehmen mit Umsatzrückgängen und Wettbewerbsnachteilen für den Standort.

## 5. Zusätzlicher Bürokratieaufwand

Bereits jetzt leiden Unternehmen unter zahlreichen Vorschriften. Neun von zehn Unternehmen in Deutschland betrachten Bürokratie mittlerweile als das größte Geschäftshemmnis überhaupt.<sup>2</sup> Statt Bürokratie abzubauen und in Unternehmen wieder mehr Kapazitäten für das eigentliche Tagesgeschäft freizumachen, würde eine Verpackungssteuer zusätzliche Arbeit und Nachweispflichten bedeuten. So müssten Unternehmen unterschiedliche Kassensysteme einführen, wenn sie in mehr als einer Kommune tätig sind und die Steuer unterschiedlich erhoben wird. Die Mitarbeitenden müssten speziell geschult werden, um die Abgrenzung zwischen steuerpflichtigen und steuerbefreiten Verpackungen korrekt zu erfassen und den Kunden erklären zu können. Zudem müssten die Verpackungen dokumentiert und jährlich eine eigene Steuererklärung abgegeben werden. Für die Unterlagen besteht zudem eine Aufbewahrungspflicht für die entsprechenden Unterlagen.

Während die Diskussion auf Bundesebene stark in Richtung einer Entlastung etwa der Gastronomiebranche geht, beispielsweise durch Bürokratieabbau und eine dauerhafte Senkung der Mehrwertsteuer, wäre eine kommunale Verpackungssteuer eine neuerliche Belastung mit erheblichem Bürokratieaufwand.

---

<sup>2</sup> Licht, T.; von Maltzan, A.; Unger, B.; Wohlrabe, K. (2025): *Was erwarten Unternehmen in Deutschland von der nächsten Bundesregierung?*, [Was erwarten Unternehmen in Deutschland von der nächsten Bundesregierung?](#)

Dementsprechend zählt der bürokratische Mehraufwand durch zusätzliche Dokumentationspflichten für 80% der befragten Unternehmen auch zu den größten Kritikpunkten an der Steuer. Am häufigsten genannt wurden zudem steigende Kosten (82%), zunehmender Erklärungsaufwand gegenüber den Kunden (68%), sowie ein zunehmender Schulungsaufwand für die Mitarbeitenden (61%). Von einer möglichen Steuer erwarten 73% der befragten Unternehmen eine bürokratiarme Umsetzung. Eine solche ist indes bisher nirgendwo gefunden worden.

Auch für die Stadtverwaltung ergibt sich für Kontrollen und Prüfung der Steuererklärungen ein signifikanter Mehraufwand an Personal sowie die Notwendigkeit zur Anpassung der internen Systeme. Aufgrund des erheblichen Zusatzaufwands für die Erhebung der Steuer muss bezweifelt werden, dass aus dem Steueraufkommen nach Abzug aller Kosten ein wirklicher Beitrag für den öffentlichen Haushalt bereitgestellt werden kann. Weiterhin sind bereits heute nicht genug Kapazitäten vorhanden, um geltendes Recht wie die Mehrwegangebotspflicht zu kontrollieren. Es steht zu befürchten, dass die Kontrollen nicht flächendeckend und nicht bei Betrieben aller Größen gleichermaßen gewährleistet werden können. Dementsprechend wird in unserer Umfrage von mehreren Unternehmen die Befürchtung geäußert, dass am Ende die ehrlichen Unternehmen die Leidtragenden sein könnten, da gerade kleine Betriebe bei Zuwiderhandlungen ohnehin nicht kontrolliert würden.

## 6. Mehrfachbelastung für die Unternehmen

Eine kommunale Verpackungssteuer wäre nicht der erste Versuch, durch Regulatorik auf weniger Verpackungsabfall und bessere Sauberkeit hinzuwirken, im Gegenteil. Im Rahmen des Einwegkunststofffondsgesetzes (EWKFondsG) sind Hersteller von Kunststoffverpackungen bereits jetzt bundesweit verpflichtet, in einen Fonds einzuzahlen, aus dem die Kommunen Geld für die Reinigung der öffentlichen Bereiche erhalten. Nach Einwegkunststoffverbotsverordnung (EWK-VerbotsVO) sind bestimmte Einwegkunststoffe zudem verboten. Vorgaben zum Produktdesign ergeben sich aus der europäischen Verpackungsverordnung. Zudem verpflichtet das Verpackungsgesetz (VerpackG) Unternehmen zur Rücknahme und Verwertung von Verpackungen, u.a. verbunden mit einer Registrierung in einem zentralen Register sowie der Lizenzierung von Consumer-Verpackungen über die Dualen Systeme. Jede Verpackung, die in Verkehr gebracht wird, ist also heute bereits steuerlich erfasst und trägt finanziell zur Deckung der Reinigungs- und Entsorgungskosten bei. Darüber hinaus gilt für Betriebe der Gastronomie seit 1,5 Jahren bundesweit eine Mehrwegangebotspflicht sowie in Bremen zusätzlich für Veranstaltungen auf öffentlichen Flächen.

Aktuell sind derart viele Regelungen parallel in Kraft und es werden in so kurzer Frist neue verabschiedet, dass die Wirkung der einzelnen Maßnahmen unklar bleibt. Es wäre mit Blick auf die Effektivität sinnvoll, die bestehenden Instrumente zu evaluieren, möglicherweise zu überarbeiten und erst dann über neue Maßnahmen zu entscheiden. Wirkungslose Instrumente wären in diesem Zuge abzuschaffen. So erwarten auch 51% der befragten Unternehmen, dass das Nebeneinander unterschiedlichster Regelungen (Europa, Bund, Land, Kommune) im Verpackungsbereich vereinheitlicht wird und kommunale Sonderwege ausgeschlossen werden.

## **7. Mehrweg auf andere Weise stärken**

Eine wesentliche Motivation für die Einführung einer Verpackungssteuer besteht darin, den Umstieg auf Mehrweg anzureizen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass nicht jedes Gericht auch in Mehrweg funktioniert. So gaben zwar 20% der befragten Unternehmen an, ohne Weiteres von Einwegverpackungen auf Mehrweglösungen umsteigen zu können, 24% gaben jedoch an, dass ihr gesamtes Geschäftsmodell nicht mit Mehrweg funktioniert. Weitere 9% der Unternehmen müssten einzelne Produkte aus ihrem Sortiment nehmen, da diese nicht auf Mehrweg umgestellt werden könnten.

In der Stadt Tübingen hat im Zuge der Verpackungssteuer der Anteil von Unternehmen deutlich zugenommen, die Mehrweg anbieten. Hierzu ist jedoch festzuhalten, dass die Steuer in Tübingen von einem umfangreichen Informationsangebot und einer finanziellen Förderung begleitet wurde. So konnten Unternehmen der Gastronomiebranche bis zu 500 Euro für die Anschaffung von Mehrweggeschirr sowie bis zu 1.000 Euro für eine Spülmaschine erhalten. Auch in unserer Umfrage wurde deutlich, dass der angestrebte Umstieg auf Mehrweg besser auf andere Weise als durch eine Steuer erreicht werden kann. Dies könnte etwa durch einheitliche Standards (45%), eine finanzielle Förderung durch die Stadt (39%) oder eine ganzheitliche Informationskampagne durch die Verwaltung für Unternehmen und Kunden (25%) geschehen. Gleichzeitig sind dies auch die wesentlichen Bereiche, die die befragten Unternehmen sich konkret als Unterstützung seitens der Stadt wünschen. Hier wurden ein einheitliches Mehrwegsystem mit Rücknahmepflicht an allen Ausgabestellen von 60% genannt, während sich 47% eine kommunale Infrastruktur für die Rückgabe von Mehrweggeschirr wünschen und 39% für eine finanzielle Förderung für den Umstieg plädieren.

Als zentrale Herausforderungen für die Einführung von Mehrweg gaben die befragten Unternehmen die komplizierte Rückgabe und Reinigung des Geschirrs (76%), hohe Kosten für die Anschaffung (55%), zusätzlichen Erklärungsaufwand (49%), hygienische Fragen (47%) sowie eine Ablehnung durch den Kunden (47%) an. Auch nicht zurückgebrachtes Geschirr (37%) wird als Problem bemängelt. Eine Untersuchung der Hochschule Bremen hat zudem erst kürzlich festgestellt, dass Mehrweg nicht pauschal eine ökologischere Alternative zu Einwegverpackungen darstellt.<sup>3</sup> Stattdessen komme es hier auf unterschiedliche Faktoren wie das Gewicht des Geschirrs, die Anzahl der Umläufe, den Aufwand der Reinigung, Wasserverbrauch, Energieverbrauch oder Ressourcenverbrauch an. In der Tendenz lässt sich festhalten, dass Mehrweg gerade bei größeren und schwereren Verpackungen eine sinnvolle Alternative ist, während Einweglösungen gerade bei sehr leichten und kleinen Verpackungen deutliche Vorteile aufweisen. Eine pauschale Besteuerung von Einwegverpackungen aus Kunststoffen ist daher nicht im ökologischen Sinne und müsste mindestens deutlicher zwischen unterschiedlichen Verpackungsmaterialien differenzieren. Zudem müssten Alternativen für jene Gerichte aufgezeigt werden, für die es aktuell keine Mehrwegoption gibt.

## 8. Zusammenfassung

Die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer wird von der Handelskammer Bremen – IHK für Bremen und Bremerhaven sowie der Mehrzahl der befragten Unternehmen kritisch gesehen. Die Ablehnung stützt sich insbesondere auf die zusätzliche Bürokratie in einer Branche, die eigentlich entlastet werden soll, den deutlich unzureichenden Vorlauf von einem halben Jahr, während in anderen Kommunen 1-1,5 Jahre veranschlagt werden, sowie die unklare Zieldefinition. Es bleibt unklar, ob eine Verpackungssteuer in Bremen zur Sauberkeit der Innenstadt, zur Erhöhung der Recyclingquote, zur Reduktion von Abfall, zur Haushaltssanierung oder zur Förderung von Mehrweg dienen soll. Für jeden dieser Bereiche gibt es indes bessere Instrumente: So können Mehrwegsysteme etwa effektiv durch Aufklärung und Beratung, Anreize, Infrastruktur und einheitliche Standards gefördert werden. Da mit dem Einwegkunststofffonds zudem bereits ein Instrument auf Bundesebene existiert, dessen Einnahmen den Kommunen für Maßnahmen zur Stadtreinigung zufließen, lassen sich mit diesen Mitteln bereits zusätzliche Abfallbehältnisse und häufigere Reinigungsintervalle realisieren. Eine Verpackungssteuer ist daher Symbolpolitik, die überwiegend bürokratischen Mehraufwand erzeugt.

---

<sup>3</sup> Wittmaier, M. (2025): *Mehrweg-Roadmap für Bremen und Bremerhaven*, [2024-12-31-Mehrweg-Roadmap.pdf](#)