GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Ökonomische und ökologische Bewertung der Auswirkungen kommunaler Verpackungssteuern

Allianz Verpackung und Umwelt
Bundesverband der Systemgastronomie
Deutsche Industrie- und Handelskammer
Die Papierindustrie
Fachverband Faltschachtel-Industrie
Handelsverband Deutschland
Industrieverband Papier- und Folienverpackung
PRO-S-PACK Arbeitsgemeinschaft für Serviceverpackungen

GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH

Mainz, Mai 2026

Inhalt

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. **Gegenstand, Zielsetzung, Datenbasis, Methodik**
2. Kommunale Verpackungssteuer
3. Abfallaufkommen
4. Ökologische Bewertung
5. Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen
6. Gesamtbewertung
7. Fazit

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.

> Die **Auftragnehmer** sind:

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

Gegenstand und Zielsetzung

> Eine kommunale Verpackungssteuer ist eine **von einer Kommune erhobene Verbrauchssteuer** auf Einwegverpackungen, die beim Verkauf von Speisen oder Getränken an Endverbraucher verwendet werden.

> Diese lokale Steuer wurde bereits in **Tübingen** (2022), **Konstanz** (2025) und **Freiburg im Breisgau** (2026) umgesetzt.

> Ziel dieser Studie ist es, die **ökologischen und ökonomischen Auswirkungen der kommunalen Verpackungssteuer zu bewerten**.

> Im Rahmen dieser Studie wurden die Auswirkungen der kommunalen Verpackungssteuer in einer Reihe von **Leitfragen in vier Themenblöcke** beantwortet.

Leitfragen: Abfallaufkommen

1. Welche **Verpackungen** sind Gegenstand **kommunaler Verpackungssteuern**? Sind **alle** bzw. sind nur **Gastro-Verpackungen** Gegenstand kommunaler Verpackungssteuern?

2. Wie hoch ist das **Aufkommen** der Gastro-Verpackungen in **Deutschland**?

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

4. Wie reagieren **Gastronomie** und **Endverbraucher** auf die kommunale Verpackungssteuer?

5. Wie stark würde das **Aufkommen** von Gastro-Verpackungen sinken, wenn in **allen Kommunen in Deutschland eine kommunale Verpackungssteuer** eingeführt wird?

6. Gibt es **Auswirkungen** der **kommunalen Verpackungssteuer**, die sich erhöhend auf das **Abfallaufkommen** auswirken?

7. Wie stark **verändern** kommunale Verpackungssteuern das **Aufkommen** von **Verpackungen** und von **Haushaltsabfällen**?

Leitfragen: Abfallaufkommen

8. Wie **verändert** sich das Aufkommen von **Verpackungen**, wenn Verbraucher ihren Bedarf wegen der Verbrauchssteuer durch **Convenience-Produkte** im **Lebensmitteleinzelhandel decken** statt in **Gastronomieverpackungen**?

9. Wie hoch ist die **wirtschaftliche Gesamtbelastung** von Gastro-Verpackungen durch Beteiligungsentgelte an dualen Systemen, kommunale Verpackungssteuern und Abgaben nach EWKFondsG?

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

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

12. Wie werden **Litteringabfälle** kommunal **entsorgt** und welchen Anteil davon machen die untersuchten Gastroverpackungen aus?

Leitfragen: Ökologische Bewertung

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

14. Tragen kommunale Verpackungssteuern dazu bei, den **Treibhausgasausstoß in Deutschland** zu **reduzieren**? Wenn ja, in welcher Höhe?

15. Gibt es **ökologische Folgen** kommunaler Verpackungssteuern, die sich erhöhend auf den **Ausstoß von Treibhausgasen** auswirken (z. B. zunehmende Transportfahrten durch Redistribution von Mehrwegverpackungen, höhere Tonnage von Mehrwegverpackungen, zunehmender Food-Waste, etc.)?

Leitfragen: Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen

16. Welche **Betriebstypen** sind von kommunalen Verpackungssteuern **betroffen**?

17. Welche **Auswirkungen** ergeben sich durch die kommunale Verpackungssteuer für **Betriebe**?

18. Welche **Erfahrungen**, **Auswirkungen** und **Vorkommnisse** schildert das **Verkaufspersonal** im täglichen Umgang mit der kommunalen Verpackungssteuer?

19. Wie beeinflussen **sozioökonomische Veränderungen** in Arbeit, Haushalt, Mobilität und Konsum den Verbrauch von Serviceverpackungen?

20. Welche **ökonomischen Belastungsfaktoren** prägen die Gastronomie in Deutschland und welche Auswirkungen haben sie?

21. Unter welchen **rechtlichen Rahmenbedingungen** arbeiten Gastronomiebetriebe in Deutschland?

22. Welche Möglichkeiten der **Steuervermeidung** hat die Gastronomie?

23. Wie wird sich die **Steuerlast** im Ergebnis auf **Gastronomie und Endverbraucher** verteilen (Steuerinzidenz)?

Leitfragen: Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen

24. Wie wirkt sich die Verpackungssteuer auf die **Einnahmen der Kommunen** aus?

25. Welche **Anforderungen** entstehen für **Kommunen** durch eine kommunale Verpackungssteuer?

Leitfragen: Gesamtbewertung

26. Wie ist der **bürokratische Aufwand** kommunaler Verpackungssteuern auf Seiten der **Gastronomiebetriebe** und auf Seiten der **Kommunalbehörden** (Transaktionskosten) zu bewerten?

27. Erreicht die kommunale Verpackungssteuer ihre **Ziele**?

28. Wie ist der **Beitrag** kommunaler Verpackungssteuern zur **Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen** insgesamt **ökologisch und ökonomisch** (Aufwand, Nutzen) zu bewerten?

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

B2B-Primärmarktforschung

Befragung

- Insgesamt wurden 35 Experteninterviews durchgeführt.
- Aus den Bereichen: Systemgastronomie, Lebensmitteleinzelhandel, Lebensmittelhandwerk, weitere Gastronomiebetriebe, Interessensvertreter, Kommunalbehörden, Umweltorganisationen, Mehrwegsystembetreiber, Verpackungshersteller, Kreislaufwirtschaft, Abfallwirtschaft
- Vor-Ort-Recherche in Tübingen und Freiburg

Sekundärmarktforschung

Exklusive GVM-Quellen

- DB Marktmenge Verpackungen Deutschland / Österreich
- DB Verpackungsmuster
- GVM Getränke-Verpackungspanel
- GVM-Studien wie Recycling-Bilanz, Aufkommen und Verwertung, Einweg-Mehrweg

Externe Datenbanken

- EUWID Datenservice Außenhandel
- KI Polymerpreise
- KI Polyglobe
- Dun & Bradstreet

Allgemeine Medienquellen

- Fachzeitschriften
- Fachbücher
- Tageszeitungen
- Wirtschaftszeitungen und -zeitschriften
- Internetportale

Öffentliche Quellen

- Statistische Ämter
  - Destatis / Eurostat
- Behörden / Ministerien
  - Umweltbundesamt (UBA)
  - BMUKN, LAGA, BMWE
- Andere Organisationen (NGOs etc.)

Externe Studien und Berichte

Forschungsberichte

- Forschungsberichte und wissenschaftliche Artikel via Researchgate

GVM-Datenbank Marktmenge Verpackungen Deutschland

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Die **DB Marktmenge Verpackungen** ist ein zentrales Instrument der GVM und liefert einen umfassenden Überblick über den Verpackungseinsatz und -verbrauch in Deutschland über die letzten 20 Jahre. Die Anzahl der Datensätze beträgt pro Jahr ca. 50.000.

STRUKTURIERUNG DES MARKTES NACH PRODUKTEN	
Füllgüter	ca. 1.350 Einzelsegmente, seit 1990 erfasst und regelmäßig ergänzt entsprechend der Marktentwicklung (neue Produkte oder Produktvarianten) und zunehmender marktforscherischen Durchdringung (neue Untersuchungsgebiete).
Produktgruppen	Zusammenfassungen der Füllgutsegmente zu Produktgruppen (20 bis 80, je nach Fragestellung)
PACKMITTEL	
Nennfüllgröße	in Kilogramm, Liter, Stück, m^2 ...
Materialgruppe	Glas, Papier, Kunststoff, Weißblech, Aluminium, Verbunde, Holz etc.
Packstoff	HDPE, LDPE, PP, PS, PET, ABS / Papier, Karton, Wellpappe, Faserguss etc.
Form	Schachtel, Becher, Flasche, Beutel, Sortiereinsatz, Wickler, Verschluss etc. (neben dem Hauptpackmittel auch Etiketten, Verschließmittel, Mehrstückverpackungen etc.)
Verpackungsstufe	Primärverpackung, Sammelverpackung, Transportverpackung etc.
Einweg/Mehrweg	Einweg, Mehrweg, bepfandete Einweg-Getränkeverpackungen
Messgrößen	Masse, Fläche, Nennfüllgröße, Randvollvolumen
ANFALLSTELLEN	
Anfallstellen	Handel, Großgewerbe, Kleingewerbe und vergleichbare Anfallstellen (im Sinne von § 3 Abs. 11 VerpackG), Privathaushalte
MARKTMENGEN	
Datenverfügbarkeit	Jährlich, Zeitreihen: mindestens 10 Jahre
Marktebene	Inlandsabfüllung, Import, Export, Inlandsverbrauch
Verpackte Füllmenge	in Tonnen, 1.000 Liter etc.
Packmittel	Anzahl (in 1.000 Einheiten), Fläche (in 1.000 qm), Masse (in Tonnen)

Vorgehensweise — Marktmenge

1. **Abgrenzung der relevanten Verpackungen**
   Identifizierung der relevanten Verpackungen, die unter die kommunale Verpackungssteuer fallen (siehe Leitfrage 1).

2. **Aktualisierung in der GVM-Datenbank Marktmenge Verpackungen**
   Aktualisierung der Datenbank, v. a. durch:
   - Einarbeitung neuer Verpackungen
   - Überarbeitung der Packmittelstrukturen

3. **Auswertung der Gesamtmenge an Gastro- und Serviceverpackungen**
   Auswertung der Datenbank hinsichtlich der **Gesamtmenge** aller in Deutschland **in Verkehr gebrachten Gastroverpackungen**.

4. **Ermittlung der steuerrelevanten Menge**
   Durch Hintergrundgespräche, den Vor-Ort-Recherchen und weiteren Datenquellen wurden die **gemäß Verpackungssteuer relevanten Mengen identifiziert** und **nicht relevante Anteile** (z. B. Verpackungen für Lieferbestellungen, kalte Speisen oder Bestellungen ohne Besteck) **herausgerechnet**.

Vorgehensweise — Qualitative Erhebung

5. **Hintergrundgespräche**
   Um die **Auswirkungen** der **kommunalen Verpackungssteuer** zu bewerten, wurden **strukturierte Hintergrundgespräche mit verschiedenen Akteuren** geführt.
   Die Gespräche wurden **digital durchgeführt**.

6. **Vor-Ort-Recherche**
   Im April 2026 haben GVM-Mitarbeiter **Vor-Ort-Recherchen** in Kommunen mit Verpackungssteuer durchgeführt, um sich ein **eigenes Bild** der Auswirkungen zu machen.
   Ziele der Besuche waren:

   a) Befragung des Personals in betroffenen Betrieben

   b) Befragung von Kunden

   c) Beobachtung von Kaufentscheidungen (z. B. Mehrweg oder Einweg)

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

Vorgehensweise — Qualitative Erhebung und Bewertung

7. **Testkäufe**
   Kauf von Speisen und Getränken in Einweg- und Mehrwegverpackungen, um den praktischen Umgang mit der Steuer zu erfassen sowie **mögliche Fehlerquellen und Umgehungsstrategien** zu identifizieren.

8. **Zusammenführung und Bewertung der Ergebnisse**
   Zusammenführung der Daten und qualitativen Einordnungen, um die **Auswirkungen der Verpackungssteuer** zu bewerten.

Darstellung für Gesamtdeutschland

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**.

Definitionen: In Verkehr gebrachte Menge

- Alle Angaben beziehen sich auf die in Deutschland **in Verkehr gebrachte Menge** für das **Bezugsjahr 2025**.
- Die **Ergebnisse zur Masse der Verpackungen** geben nicht nur die Tonnage der Haupteinheiten wieder, sondern die **Masse aller Verpackungskomponenten**, d. h. Haupteinheit plus Nebenbestandteile.
- Im Falle des Einweg-Kaffeebechers ergibt sich das Gewicht beispielsweise aus Becher und Deckel.
- Bei Mehrweg wird der **Zukauf im eingeschwungenen System** ausgewiesen. Der Verbrauch errechnet sich aus $\frac{Füllungen}{Umlaufzahl}$.
- Angaben zu Stückzahlen beziehen sich immer auf Füllungen.

Bezugsjahr	2025
geografischer Rahmen	Deutschland
Gegenstand	Verpackungen i. S. kommunaler Verpackungssteuern
Materialien	alle Materialien
Verpackungsarten	Einweg und Mehrweg
Parameter	Tonnage *bei Mehrweg: Zukauf*

Definitionen: Mehrweg- und Einwegverpackungen

> Die Definition von **Mehrwegverpackungen** nach **§ 3 Abs. 3 VerpackG** lautet wie folgt:

*„Mehrwegverpackungen sind Verpackungen, die dazu konzipiert und bestimmt sind, **nach dem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden** und deren tatsächliche Rückgabe und Wiederverwendung durch eine ausreichende Logistik ermöglicht sowie durch geeignete Anreizsysteme, in der Regel durch ein Pfand, gefördert wird.“*

> Im **Gastronomiebereich** sind dies Verpackungen, in welchen **Speisen oder Getränke mehrmals distribuiert werden können**.

> **Einwegverpackungen** sind nach **§ 3 Abs. 4 VerpackG** „*Verpackungen, die keine Mehrwegverpackungen sind*“.

> Diese sind dazu bestimmt, **nur einmal verwendet zu werden** und sind nicht auf Wiederverwendung ausgelegt.

Inhalt

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. Gegenstand, Zielsetzung, Datenbasis, Methodik
2. **Kommunale Verpackungssteuer**
3. Abfallaufkommen
4. Ökologische Bewertung
5. Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen
6. Gesamtbewertung
7. Fazit

Definition

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.

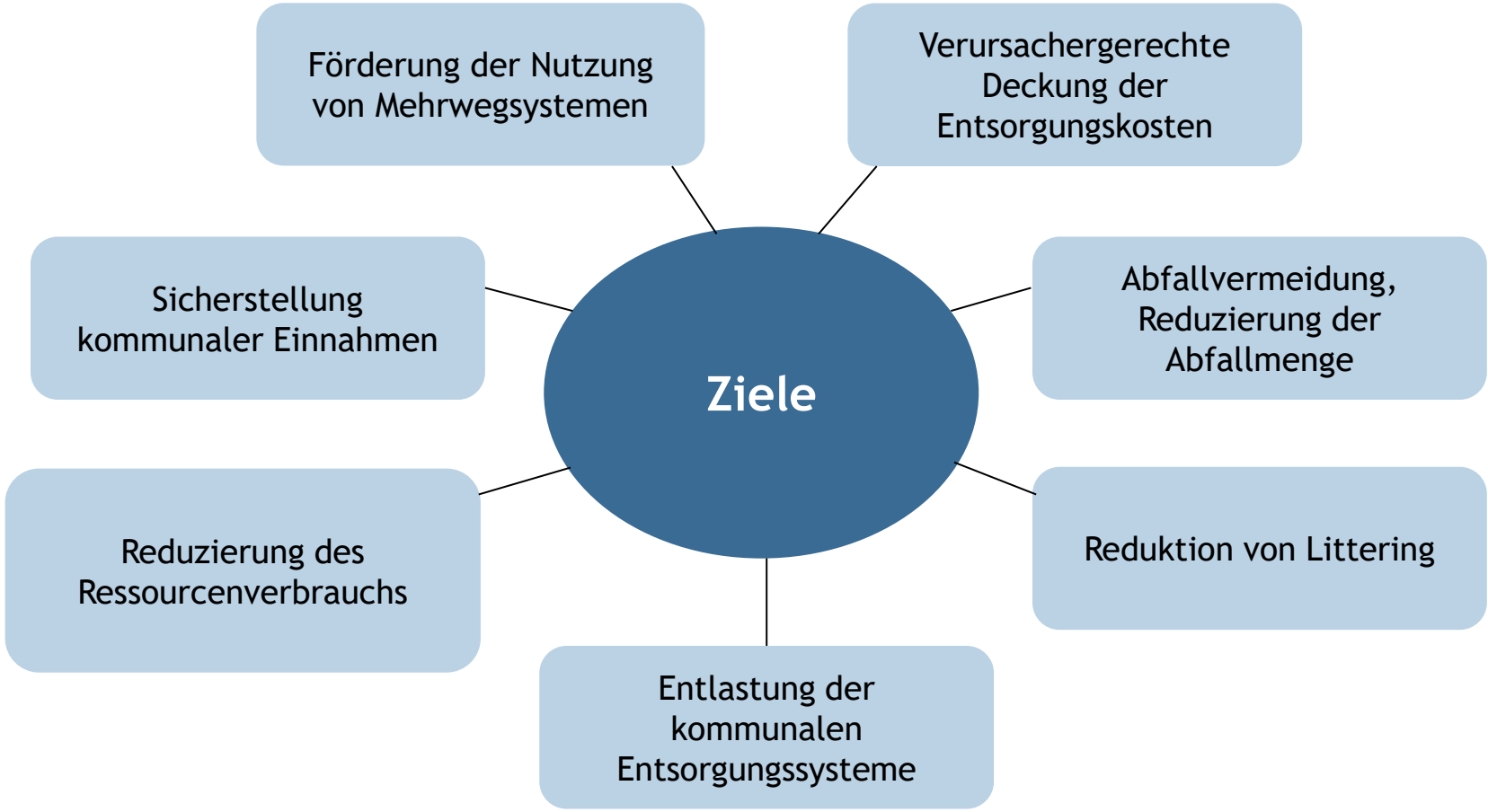
> Kommunale Verpackungssteuern wurden bis Frühjahr 2026 von **drei Städten** (Tübingen, Konstanz und Freiburg im Breisgau) eingeführt und werden in **unterschiedlichen Varianten** auf Gastro-Verpackungen erhoben.

> 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**.

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Die Kommunen verfolgen mit der **Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer** u. a. folgende **Ziele**:



Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe

1. Die kommunale Verpackungssteuer wird **stückzahlbezogen** erhoben. Maßgeblich ist die Anzahl der ausgegebenen Einwegartikel.

2. Die Steuer ist **materialneutral**.

3. Die **Abgabenhöhe** wird in der jeweiligen kommunalen Satzung festgelegt. Derzeit sind die bekannten Abgabesätze **kommunal einheitlich** ausgestaltet.

Einwegartikel	Abgabe in €/Stück
Menüschalen, Teller, …	0,50 €
Beutel, Folien	0,50 €
Getränkebecher	0,50 €
Strohhalme	0,20 €
Besteck, Rührstäbchen	0,20 €
…	

Auf alle Verpackungssteuersätze wird die gesetzliche Mehrwertsteuer zusätzlich erhoben.

Rechtliche Einordnung kommunaler Verpackungssteuern

> Die kommunale Verpackungssteuer ist als **örtliche Verbrauchsteuer** einzuordnen.

> Die Gesetzgebungskompetenz liegt gemäß **Art. 105 Abs. 2a Satz 1 Grundgesetz** bei den Bundesländern:

„Die Länder haben die Befugnis zur Gesetzgebung über die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind.“

> Die Bundesländer können diese Kompetenz auf die Gemeinden übertragen, in **Baden-Württemberg** etwa durch **§ 9 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz**:

„Soweit Gesetze im Sinne von Absatz 1 nicht bestehen, können die Gemeinden örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern erheben, solange und soweit sie nicht bundesgesetzlich geregelten Steuern gleichartig sind, jedoch nicht Steuern, die vom Land erhoben werden oder den Stadtkreisen und Landkreisen vorbehalten sind.“

> Das **Bundesverfassungsgericht bestätigte die Tübinger Verpackungssteuer** mit Beschluss vom 27.11.2024 (1 BvR 1726/23, veröffentlicht am 22.01.2025), da **keine Gleichartigkeit mit bundesrechtlichen Steuern besteht**.

> Die **konkrete Zulässigkeit** kommunaler Verpackungssteuern bleibt jedoch maßgeblich vom **jeweiligen Landesrecht und von der jeweiligen Ausgestaltung** abhängig.

Landesrechtlicher Ausschluss in Bayern

> Obwohl die **Gesetzgebungskompetenz** für örtliche Verbrauchsteuern nach **Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz** grundsätzlich bei den Ländern liegt und diese die Erhebung auf Gemeinden übertragen können, können die **Länder kommunale Steuern auch einschränken oder ausschließen**.

> Bayern hat hierzu das **Bayerische Kommunalabgabengesetz geändert** und mit Inkrafttreten zum 1. Januar 2026 **kommunale Verpackungssteuern untersagt**.

> In **Art. 3 Abs. 3 Satz 1 BayKAG** ist geregelt:

*„Eine Getränkesteuer, eine Jagdsteuer, eine Speiseeissteuer, eine Übernachtungsteuer, eine **Verpackungssteuer** und eine Vergnügungssteuer dürfen nicht erhoben werden.“*

Die Tübinger Satzung als Modell

> Die **Tübinger Verpackungssteuersatzung** wurde durch das Bundesverfassungsgericht gerichtlich überprüft und bestätigt. Deswegen kann die **Tübinger Satzung** als **Blaupause** für die **anderen Kommunen gelten**.

> Da diese Steuerform eine **kommunale Angelegenheit** ist, benötigt jede Kommune eine **eigene Satzung**.

> Im **Vergleich zum Tübinger Modell** weisen die **Verpackungssteuersatzungen in Konstanz und Freiburg Unterschiede** in ihrer konkreten Ausgestaltung und Anwendung auf.

Satzungspunkte aus dem „Tübinger Modell“	Tübingen	Konstanz	Freiburg
Keine Verpackungssteuer auf solche Einwegverpackungen, die am Ort der Abgabe zurückgenommen und einer stofflichen Verwertung über einen privaten Entsorger zugeführt werden. (Nachweise erforderlich)	X	X	Keine Ausnahmen möglich
Einwegbesteck wird nur dann besteuert, wenn es eine Länge von mindestens 10 cm aufweist.	X	Keine Mindestlänge	X
Für Rührstäbchen gilt für die Erhebung der Steuer eine besondere Mindestlänge von 14 cm.	X	Keine Mindestlänge	Ab 10 cm
Einwegverpackungen, die im Rahmen von Drive-in-Bestellungen ausgegeben werden, sind nicht besteuert.	X	Drive-In besteuert	Drive-In besteuert

Steuerlich erfasste Verpackungsmengen

> 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



* schematische Darstellung der steuerlich erfassten Verpackungsmenge pro Kopf

Inhalt

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. Gegenstand, Zielsetzung, Datenbasis, Methodik
2. Kommunale Verpackungssteuer
3. **Abfallaufkommen**
4. Ökologische Bewertung
5. Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen
6. Gesamtbewertung
7. Fazit

Leitfrage 1

Welche Verpackungen sind Gegenstand kommunaler Verpackungssteuern? Sind alle bzw. sind nur Gastro-Verpackungen Gegenstand kommunaler Verpackungssteuern?

Abgrenzungen

> Die kommunale Verpackungssteuer knüpft an die **Abgabe von Speisen und Getränken an Endverbraucher in Einwegartikeln** an, unabhängig davon, ob der **Verzehr vor Ort** oder **zur Mitnahme** erfolgt.

> Speisen oder Getränke müssen für den **unmittelbaren Verzehr im Gemeindegebiet** bestimmt sein.

> Steuerpflichtige Gegenstände (nachfolgend **vereinfachend als Verpackungen oder Einwegverpackungen bezeichnet**) sind:

- Einwegverpackungen
- Einweggeschirr
- Einwegbesteck

> Diese sind dazu bestimmt, **nur einmal verwendet zu werden** und sind nicht auf Wiederverwendung ausgelegt.

> Die Steuerpflicht besteht **unabhängig vom Material** der Verpackungen. Sie ist stückzahlbezogen zu entrichten.

> **Mehrwegverpackungen** sind von der kommunalen Verpackungssteuer ausgenommen.

Typische Verpackungen

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Typische Einwegverpackungen nach **Anlage 1 der Auslegungshinweise** zur **Tübinger Verpackungssteuersatzung**:

- Getränkebecher (mit/ohne Deckel)
- Rührstäbchen und Trinkhalm (ab 14 cm)
- Schalen (mit/ohne Deckel)
- (Pizza-) Kartons
- Teller
- Schüssel
- Beutel
- Besteck (ab 10 cm)
- Boxen
- Einwickelpapier und Alufolien

Wann sind Einwegverpackungen steuerpflichtig?

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Im Sinne der Tübinger Satzung sind Verpackungen **verpackungssteuerpflichtig**, sofern u. a. **folgende Gegebenheiten** auftreten:

1. Die Verpackungssteuer gilt für Einwegverpackungen bei Speisen und Getränken, die typischerweise zum **unmittelbaren oder zeitnahen Verzehr** bestimmt sind.
2. Dies betrifft insbesondere **warme oder heiße Speisen und Getränke sowie kalte Produkte**, die bei längerer Lagerung ihre **Qualität für den direkten Verzehr verlieren**.
3. Eine Steuerpflicht entsteht in der Regel, wenn bei kalten Speisen wie z. B. Salate oder Sushi **Einwegbesteck, Deckel oder andere Verzehrhilfen** beigefügt sind, da dies auf einen **sofortigen Konsum** hinweist.

Wann sind Einwegverpackungen nicht steuerpflichtig?

Im Sinne der Tübinger Satzung sind Verpackungen **nicht verpackungssteuerpflichtig**, sofern u. a. **folgende Gegebenheiten** auftreten:

1. Fehlen **Einwegbesteck, Deckel oder andere Verzehrhilfen**, welche auf einen **sofortigen Konsum** hinweisen, wird üblicherweise **nicht von einem unmittelbaren Verzehr** ausgegangen, sodass **keine Steuer** anfällt.
2. Nach Auslegung der Verwaltung gelten **verzehrfertige Produkte von Lieferservices** nicht als „Take-away“, da sie **nicht vom Kunden mitgenommen, sondern geliefert werden**. Daher wird der **Steuertatbestand** bei Lieferdiensten typischerweise **nicht als erfüllt angesehen**, sodass Einwegverpackungen z. B. bei Pizza-Lieferungen nicht besteuert werden.
3. Auch **eingepackte Essensreste** aus dem Restaurant unterliegen keiner Verpackungssteuer, wenn sie für den **späteren Verzehr zu Hause** mitgenommen werden.
4. **Kleinstverpackungen** sind von der Verpackungssteuer **befreit**, sofern ihre maximale **Füllmenge 25 g bzw. 25 ml** nicht überschreitet.

Beispiele für steuerpflichtige Verpackungen

Beispiele unterschiedlicher Auslegungen der kommunalen Verpackungssteuer bei identischen bzw. vergleichbaren Speisen und Getränken.

Steuerpflichtige Verpackungen	Nicht-steuerpflichtige Verpackungen	Erklärung
Schale für Salat mit Dressing und Besteck	Schale für Salat mit Dressing, ohne Besteck	Das Besteck löst die Steuer aus, da von unmittelbarem Verzehr ausgegangen wird.
Schale für Sushi mit Essstäbchen	Schale für Sushi ohne Essstäbchen	Das Besteck löst die Steuer aus, da von unmittelbarem Verzehr ausgegangen wird.
Karton für Pizza zur Mitnahme	Karton für Pizza über Lieferdienst	Kein mitnehmbares Produkt, sondern es wird angeliefert.
Karton für Pizza zur Mitnahme	Karton oder Schale + Alufolie für Pizzareste nach Vor-Ort-Verzehr	Mitnahme von Essensresten lösen keine Steuer aus, da von einem späteren Verzehr zu Hause ausgegangen wird.
Einwegbecher für Kaffee „to-go“	Mehrwegbecher für Kaffee „to-go“	Mehrwegverpackungen fallen nicht unter die kommunale Verpackungssteuer.
Beutel für warmes Fleischkäsebrötchen	Beutel für Käsebrötchen	Warme Speisen sprechen für unmittelbaren Verzehr.
Eisbecher für Kugel Eis	Waffelbecher für Kugel Eis	Das Eis in der Waffel zählt als Süßspeise und ist ohne Verpackung.
Eisbecher für Kugel Eis	Verkaufsverpackung von Eis am Stiel aus LEH	Vorverpacktes Eis aus dem LEH wird als Vorrats- bzw. Haushaltskauf eingeordnet.

Typische Gastroverpackungen

gvm Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Kunststoff	PPK / Verbunde auf PPK-Basis	Aluminium	Holz
Schalen	Beutel, Einschläge	Einschläge	Besteck
Getränkebecher	Getränkebecher	Siegelfolien	Rührstäbchen
Siegelfolien	Schalen, Schachteln	Schalen	Schalen
Deckel	Teller		
Beutel, Einschläge			

Leitfrage 1: Gegenstand

Leitfrage 1: Welche Verpackungen sind Gegenstand kommunaler Verpackungssteuern? Sind alle bzw. sind nur Gastro-Verpackungen Gegenstand kommunaler Verpackungssteuern?

Gegenstand der kommunalen Verpackungssteuer sind Verpackungen von Lebensmitteln aus allen Materialien, die für den unmittelbaren Verzehr im Gemeindegebiet vorgesehen sind.

Entscheidend ist nicht die Art der Verpackung, sondern ob das Getränk bzw. die Speise zum sofortigen Verzehr bestimmt ist.

Neben einer Vielzahl von Gastro-Verpackungen sind auch weitere Verkaufsverpackungen Gegenstand der kommunalen Verpackungssteuern. Des Weiteren sind auch die passenden Verzehrhilfen (bspw. Einwegbesteck) steuerpflichtig.

Leitfrage 2

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Wie hoch ist das Aufkommen der Gastro-Verpackungen in Deutschland?

Aufkommen von Gastroverpackungen

Aufkommen von Gastro-Verpackungen in Deutschland	
	Verbrauch in Tonnen
Verbrauch Gastronomie- und sonstige Serviceverpackungen (ohne Permanent-Tragetaschen) - nur PPK, Kunststoff, Aluminium	506.764
Verbrauch von Verpackungen gemäß Bemessungsgrundlage der kommunalen Verpackungssteuer in Tübingen/Freiburg auf Einweg-Verpackungen (Einweg und Mehrweg)	122.437 (0,7 % vom gesamten Verpackungsverbrauch)
	Pro-Kopf-Verbrauch in kg
Verbrauch Gastronomie- und sonstige Serviceverpackungen - nur PPK, Kunststoff, Aluminium	6,0 kg
Verbrauch von Verpackungen gemäß Bemessungsgrundlage der kommunalen Verpackungssteuer in Tübingen/Freiburg auf Einweg-Verpackungen (Einweg und Mehrweg)	1,5 kg

Bezugsjahr 2025

Annahme: Kommunale Verpackungssteuern werden nach dem Vorbild der Tübinger/Freiburger Satzungen in allen Kommunen in Deutschland erhoben.

Aufkommen von Gastroverpackungen

- In Deutschland sind 2025 insgesamt **507 kt Gastronomie- und andere Serviceverpackungen** angefallen.
- Davon fallen potenziell **122 kt in den Geltungsbereich der kommunalen Verpackungssteuer** (gemäß Bemessungsgrundlage der kommunalen Verpackungssteuer in Tübingen/Freiburg).
- Das sind **24 % der gesamten Menge** von Gastronomie- und andere Serviceverpackungen.
- Darin enthalten ist auch der **Zukauf von Mehrwegverpackungen**. Mengenmäßig machen die Mehrwegverpackungen einen geringen Anteil aus.
- Für die Bevölkerung Deutschlands liegt der **Pro-Kopf-Verbrauch** von Verpackungen im Geltungsbereich der kommunalen Verpackungssteuer bei **1,5 kg**.

Leitfrage 2: Aufkommen von Gastro-Verpackungen

Leitfrage 2: Wie hoch ist das Aufkommen der Gastro-Verpackungen in Deutschland?

In Deutschland sind 2025 0,5 Mio. Tonnen Gastronomie- und andere Serviceverpackungen angefallen. Davon fallen potenziell 0,1 Mio. Tonnen in den Geltungsbereich der kommunalen Verpackungssteuer.

Das deutschlandweite Aufkommen von Gastronomie- und anderen Service-verpackungen gemäß Bemessungsgrundlage der kommunalen Verpackungssteuer in Tübingen/Freiburg auf Einweg-Verpackungen betrug 2025 122 kt. Dies entspricht einem Anteil von 0,7 % am gesamten Verpackungsverbrauch in Deutschland.

Der Pro-Kopf-Verbrauch von Verpackungen im Sinne der Verpackungssteuer liegt bei 1,5 kg.

Leitfrage 3

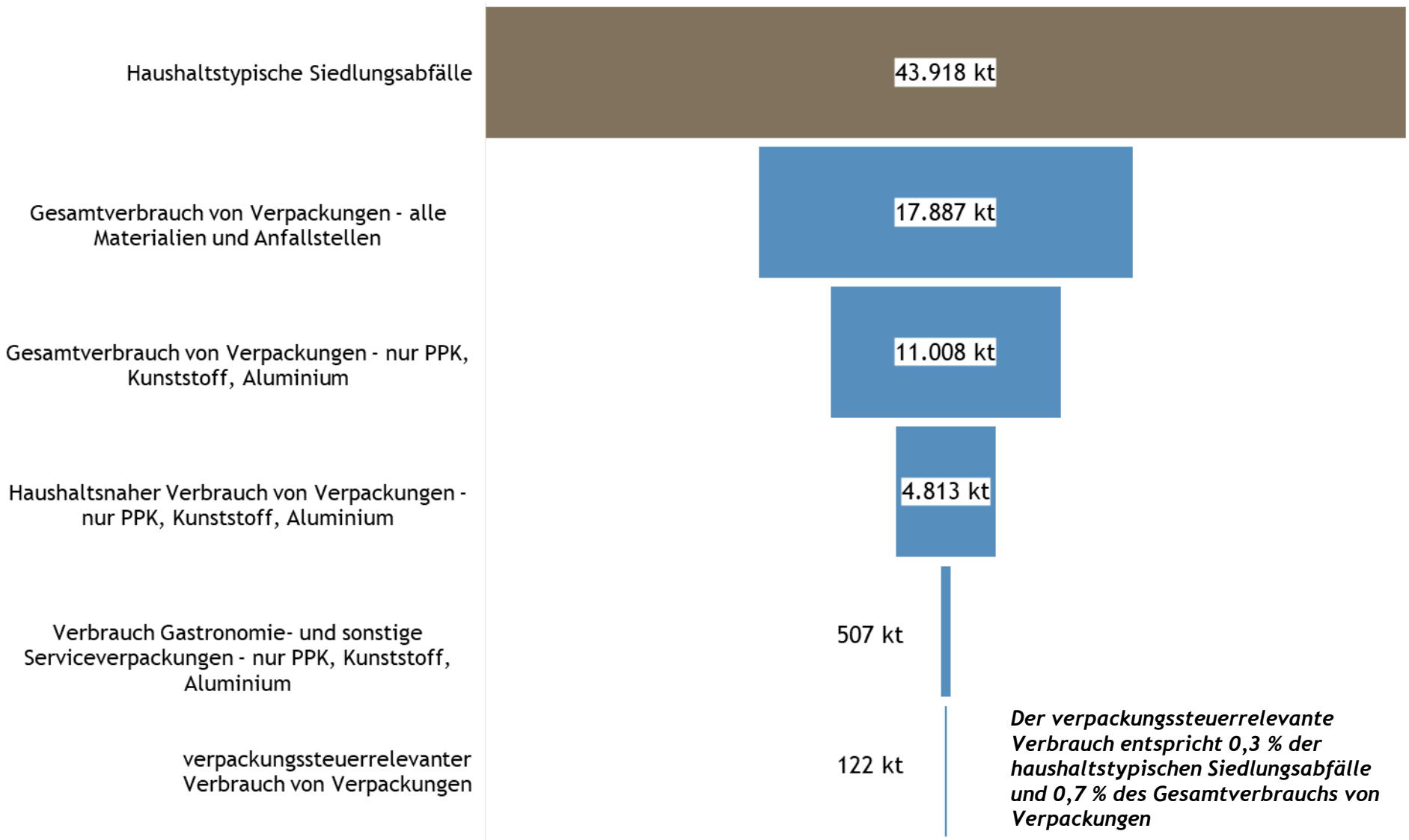
Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

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

Aufkommen von Siedlungsabfällen und Verpackungen

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

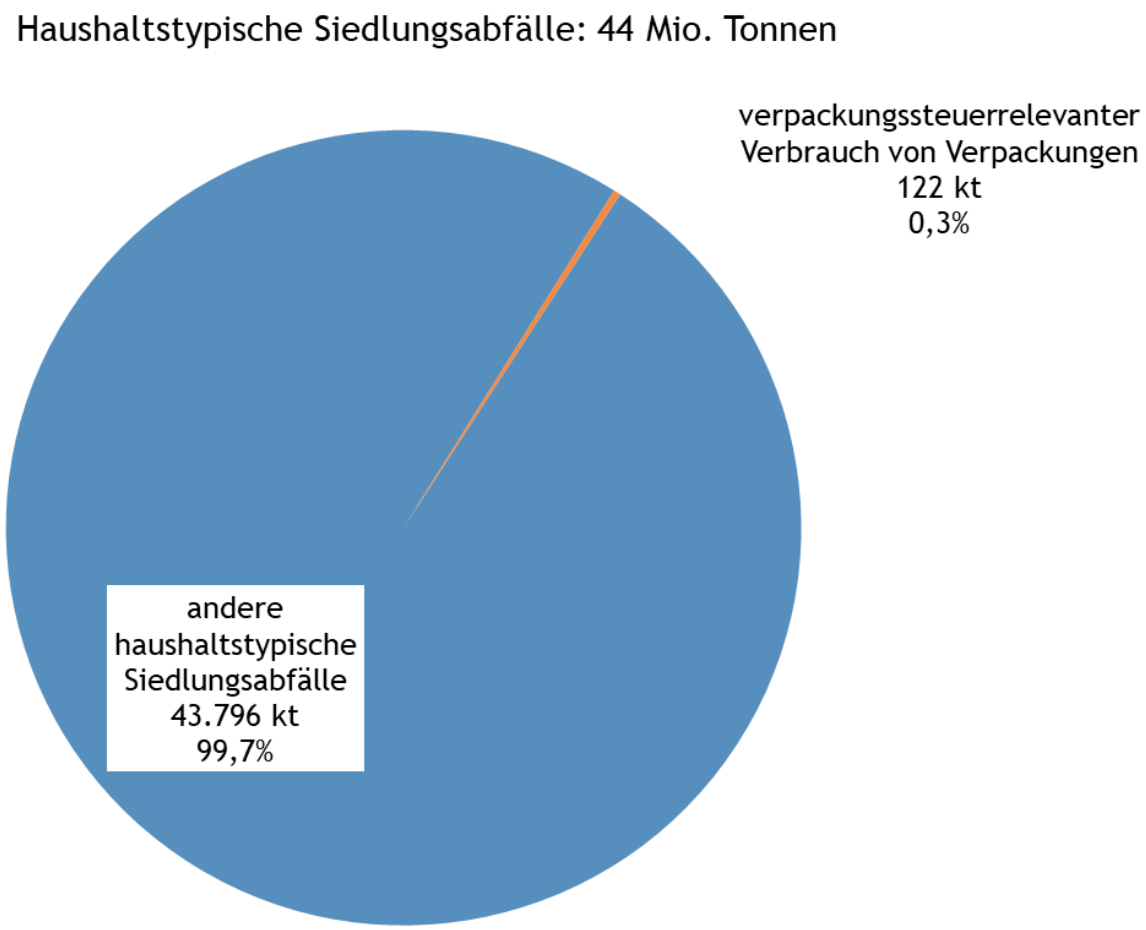
Anteil an Siedlungsabfällen und Verpackungen



Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. In Deutschland fallen **44 Mio. Tonnen haushaltstypische Siedlungsabfälle** an.
2. Haushaltstypische Siedlungsabfälle sind Abfälle, die typischerweise in **privaten Haushalten oder vergleichbaren Anfallstellen** entstehen und über die **kommunale Sammlung** erfasst werden, z. B.
   a. Haushaltsrestmüll
   b. LVP
   c. PPK
   d. Bioabfälle
3. **Gastroverpackungen** machen nur einen **geringen Anteil** am gesamten haushaltstypischen Siedlungsabfallaufkommen aus.
4. Der **Anteil der Gastroverpackungen** im Sinne der kommunalen Verpackungssteuer macht **0,3 %** an den **haushaltstypischen Siedlungsabfällen** aus.

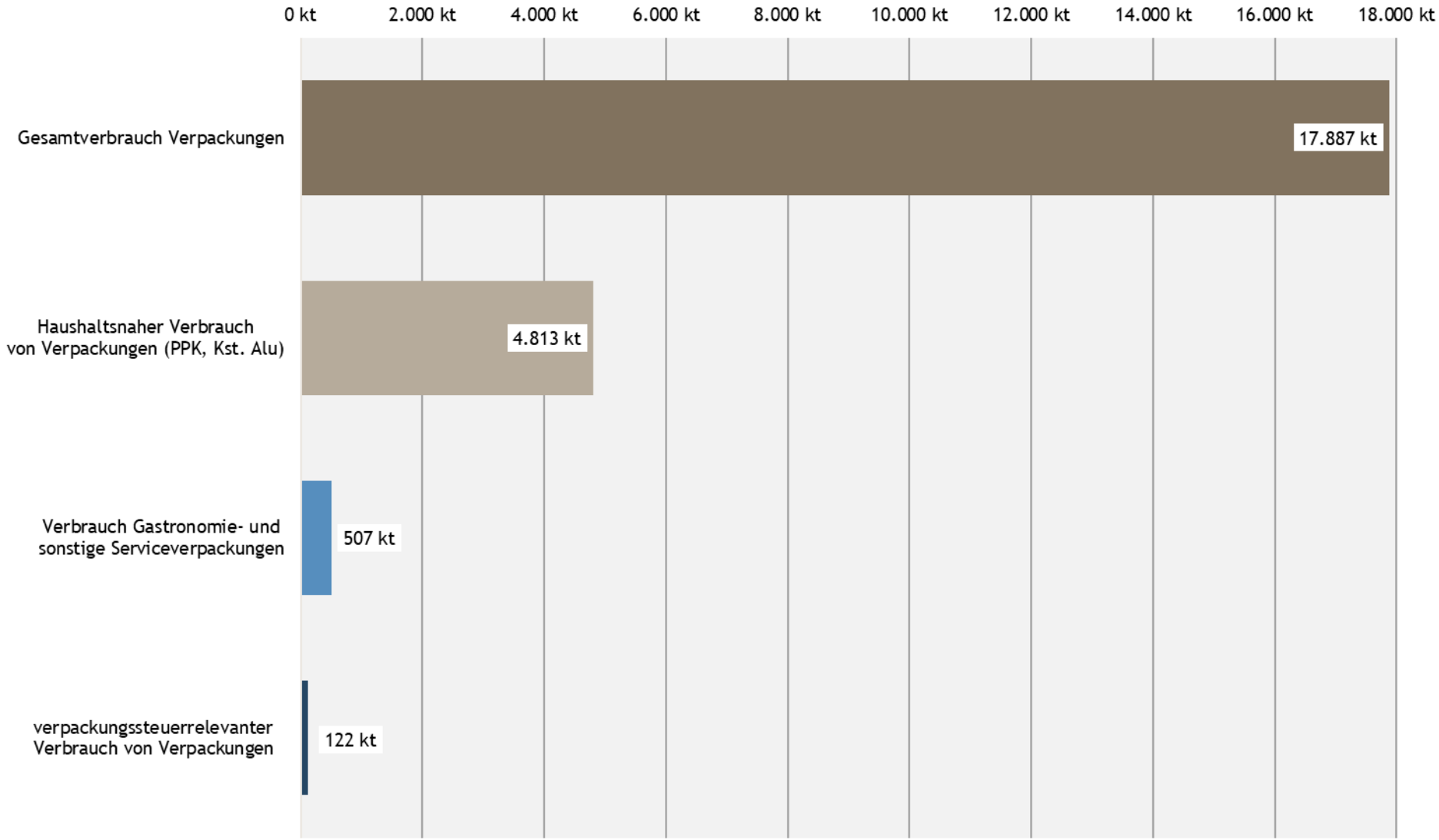
Anteil von Gastro-Verpackungen an Siedlungsabfällen



Verpackungsverbrauch

1. Der **gesamte Verpackungsverbrauch in Deutschland** liegt bei 17,9 Mio. Tonnen.
2. Der Anteil der Verpackungen im **Geltungsbereich der kommunalen Verpackungssteuer** am deutschen Verpackungsverbrauch beträgt **0,7 %**.
3. Am **haushaltsnahen Verbrauch** von PPK-, Kunststoff- und Aluminiumverpackungen (4,8 Mio. Tonnen) machen die Gastroverpackungen im Geltungsbereich der kommunalen Verpackungssteuer **2,5 %** aus.

Anteil am Verpackungsverbrauch



Leitfrage 3: Anteil der Gastro-Verpackungen

Leitfrage 3: Wie hoch ist der Anteil der Gastro-Verpackungen am Aufkommen von Verpackungen und von Haushaltsabfällen in Deutschland?

Der Anteil der Gastroverpackungen im Sinne der kommunalen Verpackungssteuer macht 0,3 % an den haushaltstypischen Siedlungsabfällen aus.

Der Anteil der Verpackungen im Geltungsbereich der kommunalen Verpackungssteuer am deutschen Verpackungsverbrauch beträgt 0,7 %.

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Wie reagieren Gastronomie und Endverbraucher auf die kommunale Verpackungssteuer?

Einleitung

> Die Einführung der kommunalen Verpackungssteuer führt zu **Anpassungsreaktionen bei Gastronomie und Endverbrauchern**.

> Sowohl auf Seiten der Verbraucher als auch der Gastronomiebetriebe werden **verschiedene Reaktionsmuster** berücksichtigt und bewertet.

> Die **Verhaltensänderungen** werden im **Szenario** „Einführung der kommunalen Verpackungssteuer in allen Kommunen Deutschlands“ **einbezogen**.

> Dabei wird nach **Nutzungssituation und Personengruppe** differenziert, wobei Überschneidungen möglich sind:

a. Bewohner
b. Berufstätige
c. Schüler und Studenten
d. Touristen

Reaktionen der Endverbraucher

Bei der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer müssen u. a. folgende Verhaltensreaktionen der Endverbraucher berücksichtigt werden:

Reaktion	Bewohner	Berufs-tätige	Schüler / Studenten	Touristen
Endverbraucher verzehren Speisen und Getränke trotz Verpackungssteuer weitgehend unverändert wie zuvor.	++	++++	+	++++
Endverbraucher konsumieren häufiger vor Ort im Betrieb und reduzieren dadurch den Erwerb steuerpflichtiger Einwegverpackungen.	++	+	+	++
Endverbraucher weichen verstärkt auf alternative Produkte aus und verringern so die Anzahl steuerpflichtiger Verpackungen.	++	++	++++	+
Endverbraucher beziehen Speisen und Getränke vermehrt über Lieferdienste.	+++	+++	++	0
Endverbraucher fragen häufiger Mehrwegverpackungen nach.	++++	++	++	+
Endverbraucher bringen vermehrt eigene Behälter für Speisen und Getränke mit.	+++	0	++	0
Endverbraucher kaufen häufiger im Lebensmitteleinzelhandel ein statt in gastronomischen Betrieben.	++	++	+++	+

0 keine Relevanz; + geringe Relevanz; ++ mittlere Relevanz; +++ hohe Relevanz; ++++ sehr hohe Relevanz

Reaktionen der Gastronomiebetriebe

Bei der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer müssen u. a. folgende Verhaltensreaktionen der Gastronomiebetriebe berücksichtigt werden:

Reaktion	Einordnung
Gastronomiebetriebe agieren trotz Steuer wie zuvor und stellen weder Sortiment noch Verpackungsabgabe in irgendeiner Weise um.	++++
Gastronomiebetriebe stellen den Betrieb vollständig ein (lohnt sich nicht mehr).	0
Gastronomiebetriebe stellen die Abgabe von steuerpflichtigen Verpackungen vollständig ein.	+
Gastronomiebetriebe reduzieren die Abgabe von steuerpflichtigen Verpackungen (ohne Substitution).	++
Gastrobetriebe reduzieren die Produkte, die sie in steuerpflichtigen Verpackungen abgeben (z. B. nur noch Snacks, Verkauf ohne Verzehrhilfen, etc.).	++
Gastronomiebetriebe reduzieren die Steuerlast, indem sie die Steuerzahlung auf illegalem Wege vermeiden (z. B. durch falsche Dokumentation).	+++
Gastronomiebetriebe stellen stärker auf überregionale Mehrweglösungen um.	+++
Gastronomiebetriebe stellen stärker auf lokale Mehrweglösungen um.	+++
Gastronomiebetriebe stellen stärker auf Individual-Mehrweglösungen um.	+
Gastronomiebetriebe stellen stärker auf deklaratorisches Mehrweg um („Pseudo-Mehrweg“).	++

0 keine Relevanz; + geringe Relevanz; ++ mittlere Relevanz; +++ hohe Relevanz, ++++ sehr hohe Relevanz

Beispiele für Reduktionsverhalten

- Gastronomie-, Handels- und Lebensmittelhandwerksbetriebe **überprüfen ihr Sortiment** und **reduzieren gezielt den Anteil von Produkten**, die in verpackungssteuerpflichtigen Verpackungen angeboten werden.
- In vielen Supermärkten mit **Sushi- oder Salattheken** werden Bestecksets aus dem Sortiment genommen, da deren Ausgabe die Verpackungssteuer auslöst.
- Endverbraucher **fragen einzelne Produkte** in verpackungssteuerpflichtigen Verpackungen **etwas seltener nach**.
- Warme Speisen, bspw. von der **„heißen Theke“** im Lebensmittelhandwerk, werden vermehrt **ohne zusätzliche Verpackung** direkt auf die Hand oder auf einer Serviette **ausgegeben**.
- **Verzehrhilfen** wie Besteck, Rührstäbchen oder Strohhalme werden grundsätzlich häufiger **nur noch auf Nachfrage der Kunden herausgegeben** beziehungsweise ganz **weggelassen**.

Beispiele für Substitutionsverhalten

> Der **Verkauf zur Mitnahme bleibt weiterhin bestehen**, auch unter veränderten regulatorischen Rahmenbedingungen.

> Das **Angebot an Mehrwegalternativen wird ausgebaut**, der tatsächliche Substitutionseffekt bleibt jedoch begrenzt. Insgesamt ist von einem **niedrigen einstelligen Mehrweganteil** auszugehen.

> Der Mehrweganteil fällt **je nach Anwendung unterschiedlich** aus:

- bei Getränkebechern ist er am höchsten;
- bei Speisebehältern deutlich geringer;
- für Folienverpackungen bestehen häufig keine praktikablen Mehrweglösungen.

> Beim Vor-Ort-Verzehr liegt der Mehrweganteil **über dem Niveau des Mitnahme-Verzehrs**.

> Im **Bereich Besteck** gewinnen sowohl **deklarative Mehrweglösungen** als auch **Einweg-Alternativen**, die nicht unter die Steuer fallen (z. B. Pommespieker, Zahnstocher), an Bedeutung.

Substitutionsbeispiel: Einsatz essbarer Verpackungen

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Ein **weiteres Substitutionsverhalten ist der Umstieg auf essbare Verpackungen und essbares Zubehör**, um steuerpflichtige Einwegverpackungen zu vermeiden.

> Zum Beispiel nutzen viele Eissalons **essbare Waffelbecher** anstelle klassischer Pappbecher.

> Auch Bäckereien setzen vermehrt auf **essbare Rührstäbchen** als Alternative zu Rührstäbchen aus Holz.



Quelle: GVM



Quelle: https://frenvi.de/produkt/tasty-stirry/

Leitfrage 4: Reaktionen

Leitfrage 4: Wie reagieren Gastronomie und Endverbraucher auf die kommunale Verpackungssteuer?

Einweg bleibt das bevorzugte System, weil es die Anforderungen von Betrieben und Endverbrauchern im Außer-Haus-Markt weiterhin am besten erfüllt.

Einwegverpackungen bleiben in den meisten Fällen die bevorzugte Lösung. Die Verpackungssteuer verändert zwar die Kostenstruktur, eliminiert aber nicht die Vorteile von Einwegverpackungen: Sie sind jederzeit verfügbar, einfach zu handhaben, hygienisch unproblematisch und besonders für spontane Außer-Haus-Käufe geeignet.

Eine Substitution durch Mehrweg findet nur in ausgewählten Fällen statt, vor allem bei standardisierten Anwendungen wie Getränkebechern oder bei regelmäßig wiederkehrenden Konsumsituationen. Für viele Speisen und Nutzungssituationen bleibt Mehrweg aber nur begrenzt praktikabel, da bspw. Rückgabe, Reinigung und Lagerung zusätzliche Anforderungen an Betriebe und Verbraucher stellen.

Leitfrage 5

Wie stark würde das Aufkommen von Gastro-Verpackungen sinken, wenn in allen Kommunen in Deutschland eine kommunale Verpackungssteuer eingeführt wird?

Reduktions- und Substitutionseffekte

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 Konsumentscheidungen.
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**.

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

Reduktions- und Substitutionseffekte

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Legende:

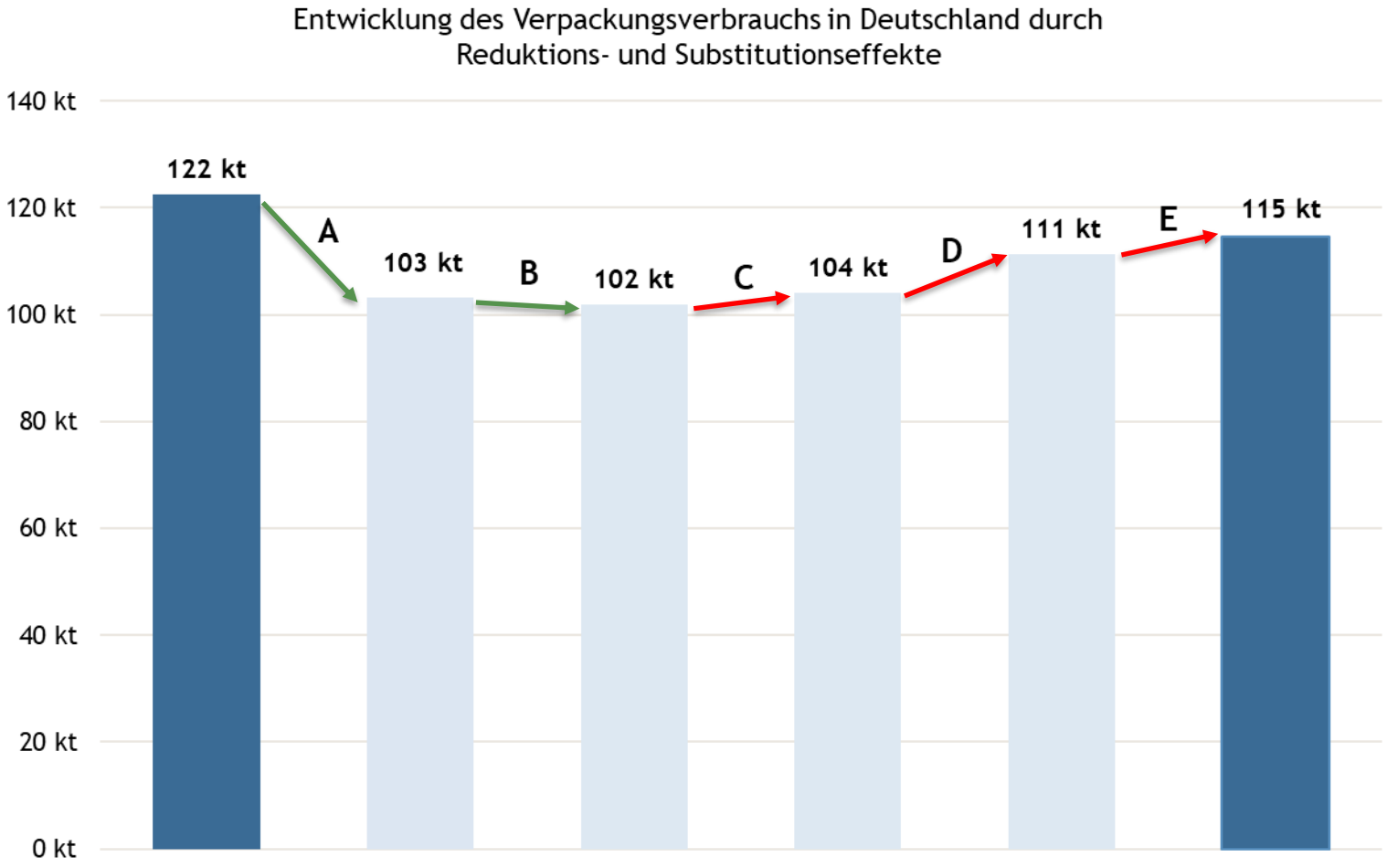
A: Reduktion des Aufkommens steuerpflichtiger Verpackungen mit Steuersatz 0,50 €

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.

Effekte bei Getränken vs. Speisen

Legende:

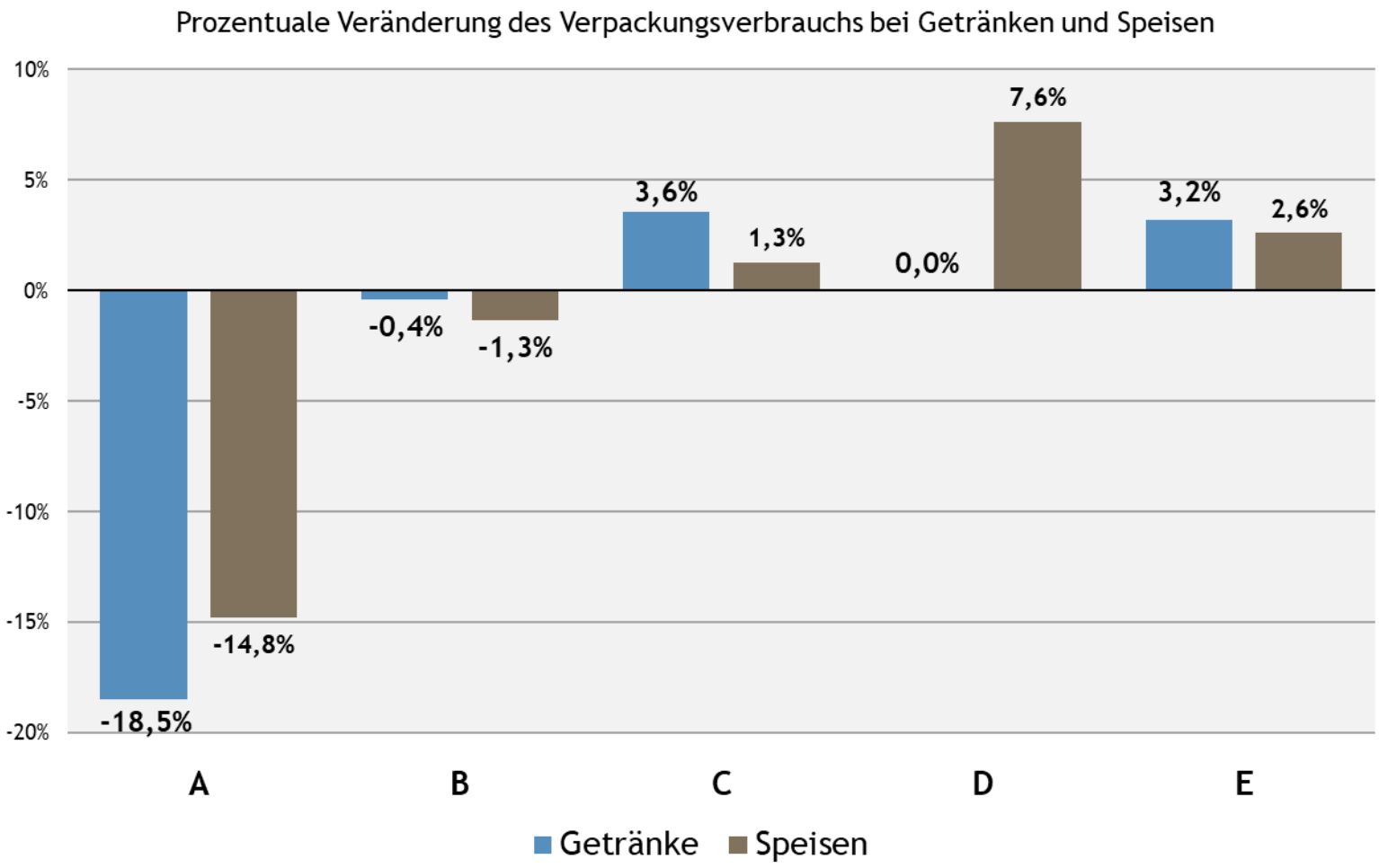
A: Reduktion des Aufkommens steuerpflichtiger Verpackungen mit Steuersatz 0,50 €

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



Der Vermeidungseffekt ist bei Getränken stärker ausgeprägt: wir erwarten hier einen Rückgang des Verpackungsverbrauchs um 12,1 % (Speisen: - 4,6 %).

Leitfrage 5: Verbrauchsentwicklung

Leitfrage 5: Wie stark würde das Aufkommen von Gastro-Verpackungen sinken, wenn in allen Kommunen in Deutschland eine kommunale Verpackungssteuer eingeführt wird?

Das Aufkommen von relevanten Verpackungen würde unter der Annahme, dass die Verpackungssteuer in allen Kommunen in Deutschland eingeführt wird, um 8 kt bzw. 6 % sinken.

Das Aufkommen von Getränkeverpackungen sinkt stärker (-12,1 %) als das Aufkommen von Speiseverpackungen (-4,6 %).

Neben Reduktionseffekten, die das Aufkommen von Gastro-Verpackungen verringern, gibt es auch Substitutionseffekte, die das Verpackungsaufkommen erhöhen.

Leitfrage 6

Gibt es Auswirkungen der kommunalen Verpackungssteuer, die sich erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?

Übersicht

> Ein **Ziel** der kommunalen Verpackungssteuer ist es, das **Aufkommen der relevanten Verpackungen zu reduzieren**.

> **Gastronomiebetriebe** und **Endverbraucher** verfügen über verschiedene Möglichkeiten, sowohl die **Steuer als auch die betroffenen Verpackungen** zu vermeiden:

a) Nutzung von **Mehrwegverpackungen**, die von der kommunalen Verpackungssteuer ausgenommen sind.

b) Ausweichen auf **andere Konsumformen oder Produkte**, die nicht unter die kommunale Verpackungssteuer fallen.

> Dabei kann es jedoch auch zu einem **erhöhten Abfallaufkommen** führen.

> In der folgenden Übersicht wird stark vereinfacht bewertet, wie sich die Reaktionen auf die Verpackungssteuer auf das **Abfallaufkommen** auswirken.

Einflussfaktoren auf das Abfallaufkommen

Reaktionen	Relevanz	Einfluss auf das Abfallaufkommen
Nachfrage nach Mehrweg		
Mehrweg mit hoher Umlaufzahl (ULZ)	++	Abfallaufkommen sinkt
Mehrweg mit mittlerer Umlaufzahl	+++++	Abfallaufkommen sinkt
Mehrweg mit niedriger Umlaufzahl	+++++	Abfallaufkommen steigt
Deklaratives Mehrweg	++	Abfallaufkommen steigt
Eigene Kundenbehälter	++	Abfallaufkommen sinkt
Ausweichbewegungen		
Mehr Vor-Ort-Verzehr statt Mitnahme	+++	Abfallaufkommen sinkt
Lieferdienst statt Mitnahme	++++	Abfallaufkommen steigt
Flaschen/Dosen statt Getränkebecher	++	Abfallaufkommen steigt
Vorgepackte Convenience-Speisen aus LEH	++++	Abfallaufkommen steigt
Konsumverlagerung in andere Kommunen	++	Abfallaufkommen bleibt unverändert
Materialverschiebungen	+++	Abfallaufkommen bleibt unverändert

Leitfrage 6a

Gibt es Auswirkungen der kommunalen Verpackungssteuer, die sich erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?

a) **Inwiefern kann sich die Nutzung von Mehrwegverpackungen erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?**
b) Inwiefern können sich Ausweichbewegungen oder verändertes Konsumverhalten erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?

Übersicht

> Eines der Hauptziele der kommunalen Verpackungssteuer ist die **Substitution von Einweg- durch Mehrwegverpackungen**.

> Mehrwegverpackungen sind von der **kommunalen Verpackungssteuer ausgenommen**.

> Die Nutzung von Mehrwegverpackungen bringt **verschiedene Herausforderungen** mit sich und ist nur bei **ausreichend hohen Umlaufzahlen** materialeffizienter als Einwegverpackungen. Bei geringen Umlaufzahlen ist der Verpackungsverbrauch von Mehrwegverpackungen höher als der von Einwegverpackungen.

> Die **Einflussfaktoren auf Verluste und Umlaufzahlen** sowie das Problem von **„Pseudo-Mehrweg“** werden auf den nachfolgenden Folien erläutert und anhand von **Beispielrechnungen** dargestellt.

Umlaufzahl

> Ob es zu einer Verringerung des Abfallaufkommens kommt, hängt bei Mehrwegverpackungen von der **Umlaufzahl** ab.

> Die Umlaufzahl ist Folge der **Verluste im Mehrwegsystem**. Dabei lassen sich interne und externe Verluste unterscheiden.

interne Verluste

- Ausschleusen der Verpackung durch Aufbereiter/Gastronomie wegen Beschädigungen
- Ausschleusen der Verpackung durch Aufbereiter/Gastronomie, weil die Verpackung nicht mehr ansehnlich ist
- Ausschleusen der Verpackung durch Aufbereiter/Gastronomie,weil die Verpackungen umgestellt werden

externe Verluste

- Bruch der Verpackung beim Endverbraucher
- Zweckentfremdung der Verpackung
- Entsorgung der Verpackung statt der Rückgabe, weil der Pfandbetrag zu niedrig ist

Verluste bei Mehrwegverpackungen

- Bei Mehrwegverpackungen spielen vor allem **externe Verluste** wie Bruch, Verformung, Zweckentfremdung oder Entsorgung statt Rückgabe eine Rolle.
- Die Mehrwegschalen und -becher haben für ein Mehrwegsystem eine **geringe Rücklaufquote**.
- Ursachen sind insbesondere die **Zweckentfremdung** sowie ein **offenbar zu geringer Rückgabeanreiz**.
- **Interne Verluste** entstehen zudem durch **Beschädigungen der Mehrwegschalen**, beispielsweise durch Edelstahlbesteck, weshalb betroffene Schalen nicht erneut ausgegeben werden.



Quelle: GVM

Einflussfaktoren auf die Verluste

Einflussfaktoren auf die externen Verluste

System:

- Anzahl und Dichte der Rückgabepunkte
- Pfandhöhe

Nutzung:

- Anteil Vor-Ort- / Mitnahme-Verzehr
- Umgang mit der Verpackung / Stabilität der Verpackung

Design:

- Variantenvielfalt
- Individual- oder Poolsystem
- Möglichkeit der Zweckentfremdung

…

Einflussfaktoren auf die internen Verluste

- **Umlaufdauer**
- **Umgang** mit der Verpackung / **Stabilität** der Verpackung

…

Deklaratives Mehrweg, „Pseudo-Mehrweg“

> Als deklaratives Mehrweg, bzw. **„Pseudo-Mehrweg“**, werden Verpackungen bezeichnet, die als **Mehrweg vermarktet** werden, jedoch **faktisch wie Einwegverpackungen** genutzt werden.

> Zentral ist, dass bei deklarativem Mehrweg die **Rückgabe und Wiederverwendung der Verpackung nicht intendiert** ist.

> Typische Ausgestaltungen sind:

1. Einwegverpackungen werden etwas **robuster und schwerer** als klassische Einwegverpackungen ausgeführt und als wiederverwendbar vermarktet. Diese Vorgehensweise wurde im Rahmen der **GVM-Arbeiten** zur **Bewertung der Mehrwegangebotspflicht** für das **Umweltbundesamt** bestätigt.

2. Verpackungen werden **ohne Pfand** oder mit einem sehr **geringen Pfandwert** ausgegeben, wodurch der Anreiz zur Rückgabe gering ist.

Pseudo-Mehrwegverpackungen werden wie Einwegverpackungen genutzt und tragen nicht zur Abfallvermeidung bei, sondern erhöhen den Verpackungsverbrauch.

Verpackungsverbrauch in Abhängigkeit der Umlaufzahl

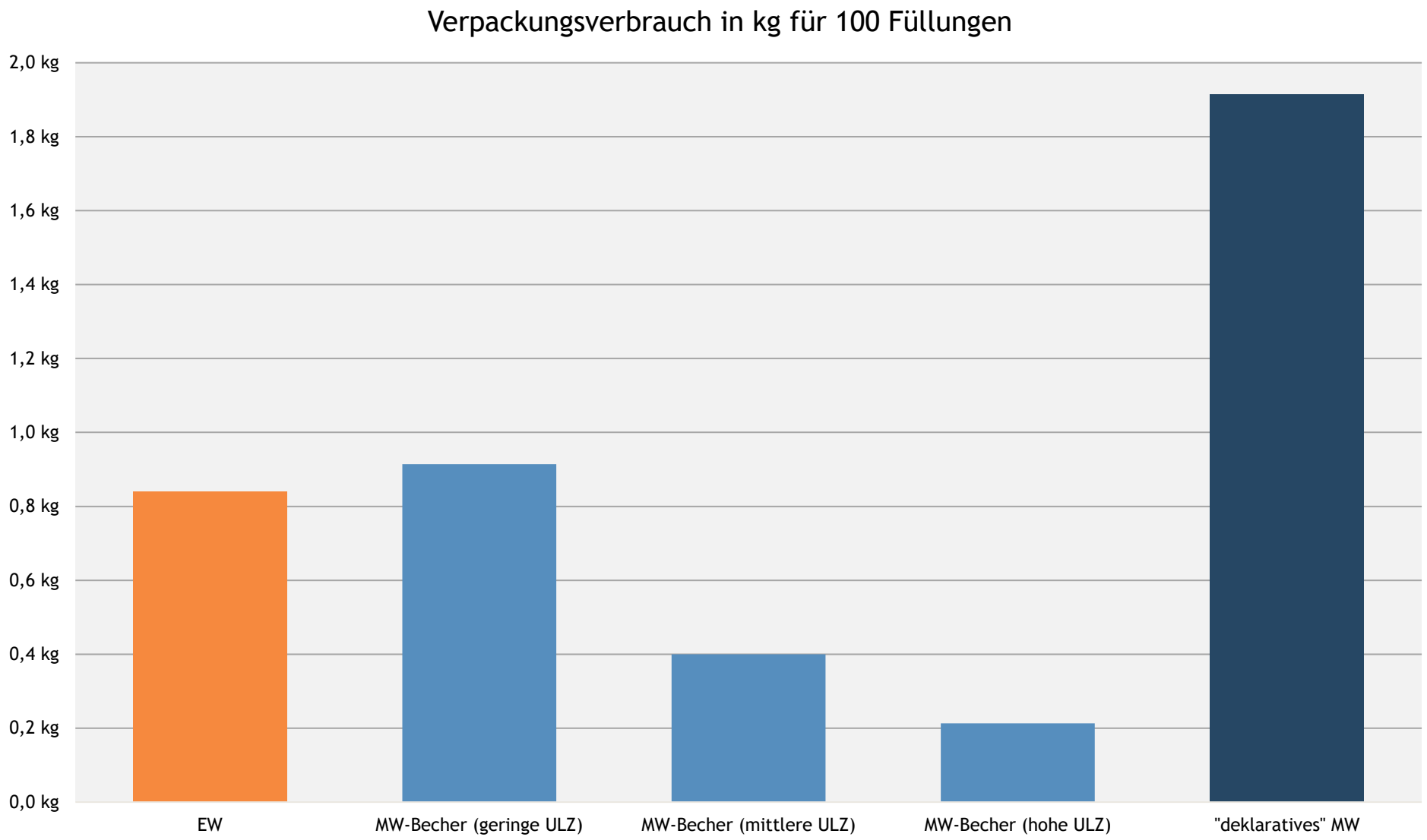
> In den nachfolgenden **Beispielen für Getränkebecher und Schalen** wird der Verbrauch von Einwegverpackungen mit dem Verbrauch von Mehrwegverpackungen verglichen.

> Für die Mehrwegverpackungen werden drei unterschiedliche Varianten von Umlaufzahlen angenommen.

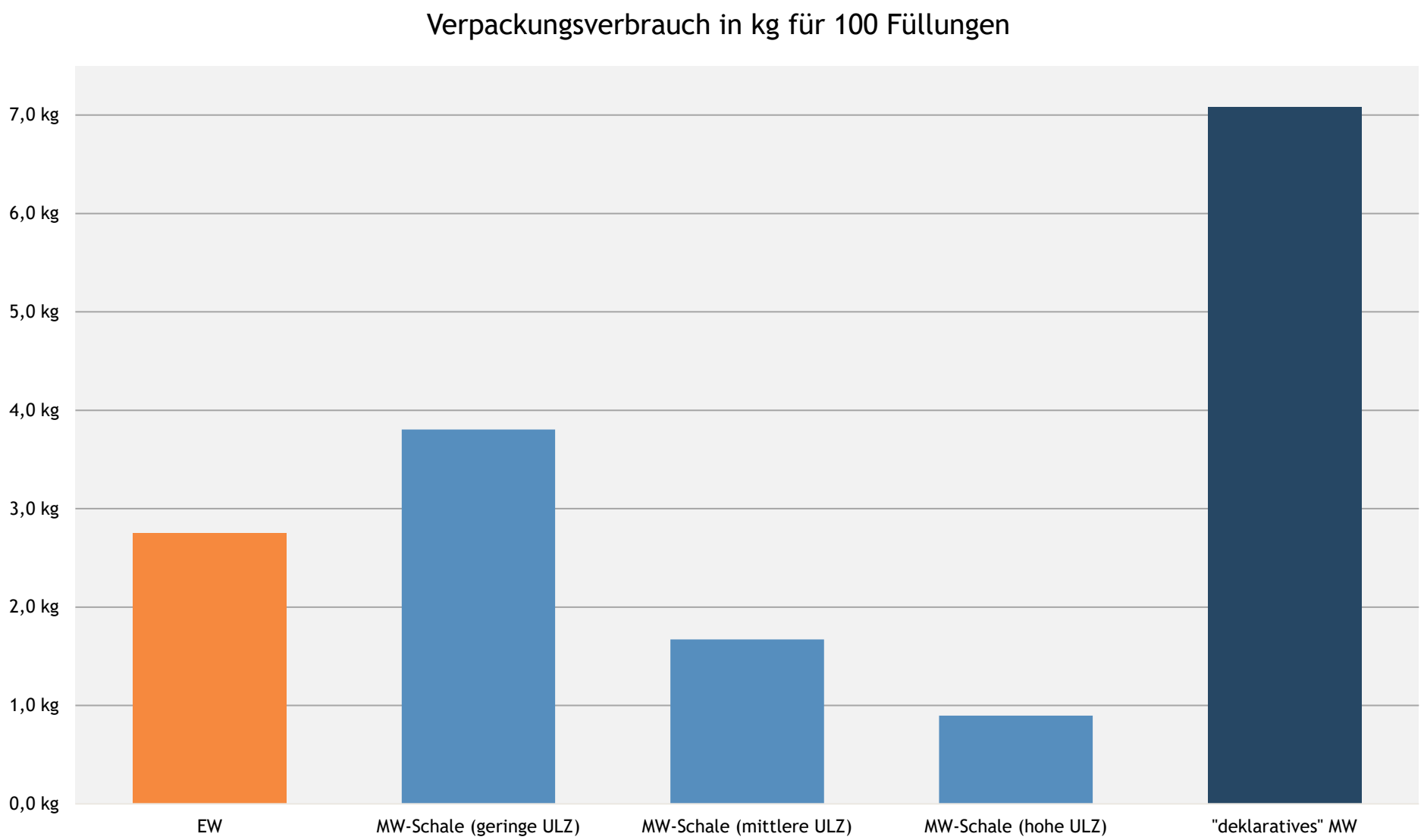
- **Niedrige Umlaufzahl**
- **Mittlere Umlaufzahl**
- **Hohe Umlaufzahl**

Varianten	Umlaufzahl
Niedrige ULZ	1-5
Mittlere ULZ	6-10
Hohe ULZ	> 10

Verpackungsverbrauch Becher nach Umlaufzahl



Verpackungsverbrauch Schalen nach Umlaufzahl



Einordnung der Ergebnisse

1. Bei **niedriger Umlaufzahl** fällt durch die Mehrwegnutzung **mehr Verpackungsabfall** an als bei der Nutzung von Einwegverpackungen.

2. Bei **mittleren und hohen** Umlaufzahlen **verringert** sich die Verpackungsabfallmenge.

3. Die **wenigsten Mehrwegsysteme** erreichen heute aus den zuvor genannten Gründen hohe Umlaufzahlen.

4. Sowohl bei den Bechern als auch bei den Schalen **steigt der Verpackungsverbrauch** durch die Nutzung von **deklarativen Mehrwegverpackungen („Pseudo-Mehrweg“)** stark an.

Idealvorstellung vs. Realität vor Ort

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Die **Vor-Ort-Recherche** hat gezeigt, dass die Mehrwegnutzung **in vielen Betrieben** mit **Herausforderungen** verbunden ist.

Idealvorstellung (Ziel der kommunalen Verpackungssteuer)	Realität (Vor-Ort-Recherche & Gespräche)
Mehrweg wird zum Standard •bei Vor-Ort-Bestellungen sowie •bei Bestellungen zur Mitnahme	Geringe Mehrwegquote •bei Systemgastronomien, Bäckereien, Imbisse
Hohe Umlaufzahlen für Mehrweg	Mehrweg-Angebot vorhanden, aber selten genutzt
Einfache, flächendeckende Rückgabe von Mehrwegverpackungen	Rückgabestellen für Mehrwegbehälter vorhanden
Hohe Mehrweg-Nachfrage der Verbraucher	Kleiner Kundenkreis, viele zahlen lieber Steuer

Erkenntnisse aus Städten mit Verpackungssteuer

Dimension	Beobachtungen	Ableitung
Verfügbarkeit von Mehrwegangeboten	Mehrwegstrukturen und -angebote unterscheiden sich je nach Betriebstyp deutlich. Für Heißgetränke bestehen häufig Mehrwegoptionen. Für Speisen werden Mehrwegoptionen nur vereinzelt angeboten. Einige Betriebe waren zudem bereits vor Einführung der Verpackungssteuer von der Mehrwegangebotspflicht betroffen und verfügten daher schon über ein Mehrwegangebot.	Die Verpackungssteuer trifft auf sehr unterschiedliche Ausgangslagen. Sie baut nicht überall neue Mehrwegstrukturen auf, sondern verstärkt häufig nur bereits bestehende Angebote. Insbesondere das Mehrwegangebot für Speisen ist weiterhin begrenzt.
Entwicklung der Mehrwegnachfrage	Gastronomiebetriebe berichten nur in Einzelfällen von einer gestiegenen Nachfrage nach Mehrweg seit Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer.	Die Steuer verändert das Nutzerverhalten bislang nur begrenzt. Ein breiter Wechsel von Einweg zu Mehrweg ist nicht erkennbar.
Akzeptanz unterschiedlicher Mehrwegsysteme	Bundesweite Mehrwegsysteme werden besser angenommen als lokale oder betriebsinterne Lösungen.	Mehrweg funktioniert vor allem dort, wo es standardisiert, einfach und anschlussfähig ist.
Einfluss von Konsumroutinen und Gewohnheiten	Spontane Kaufentscheidungen sowie fehlende Routinen erschweren die tatsächliche Nutzung von Mehrweglösungen.	Nutzergewohnheiten stellen eine zentrale Hürde für die stärkere Verbreitung von Mehrweg dar.
Gesamtbewertung	***Trotz vorhandener Mehrwegangebote bleiben Einwegverpackungen für viele Betriebe und Kunden die einfachere und bevorzugte Lösung.***	

Leitfrage 6a: Auswirkungen der Verpackungssteuer

Leitfrage 6a: Inwiefern kann sich die Nutzung von Mehrwegverpackungen erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?

Erst bei ausreichend hohen Umlaufzahlen verringern Mehrwegverpackungen das Abfallaufkommen. Werden sie von Verbrauchern und/oder Betrieben als Selbstzweck eingesetzt, wirkt sich das erhöhend auf das Mehrwegaufkommen aus.

Insbesondere Pseudo-Mehrweg stellt ein ökologisches Desaster dar. Hier entsteht faktisch ein System mit Einwegcharakter, aber höherem Abfallaufkommen.

Leitfrage 6b

Gibt es Auswirkungen der kommunalen Verpackungssteuer, die sich erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?

a) Inwiefern kann sich die Nutzung von Mehrwegverpackungen erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?

b) Inwiefern können sich Ausweichbewegungen oder verändertes Konsumverhalten erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?

Ausweichbewegungen und verändertes Konsumverhalten

> Einige Ausweichbewegungen der Kunden und Betriebe führen nicht zu einer Verringerung des Abfallauskommens bzw. wirken sich sogar erhöhend auf das Abfallaufkommen aus.

> Dabei ist zu unterscheiden zwischen

1. der **Verlagerung des Konsumorts**: Zum Beispiel werden Lieferdienste zunehmend nachgefragt und beworben, was durch zusätzlichen Verpackungseinsatz, etwa in Form von Tragetaschen, zu mehr Abfall führen kann.

2. der **Veränderung des Produktangebots**: Zum Beispiel fallen für kalte Speisen oder vorverpackte Convenience-Produkte genauso Verpackungen an.

Das Verpackungsaufkommen sinkt durch Ausweichreaktionen nicht. Im „Best Case“ bleibt es unverändert; in vielen Fällen steigt es tendenziell sogar an. Die Steuer verändert damit vor allem die Anfallstelle des Abfalls.

Ausweichbewegungen und verändertes Konsumverhalten

Verlagerung des Konsumorts

- Mehr Vor-Ort-Verzehr statt Mitnahme
- Lieferdienst statt Mitnahme
- Konsumverlagerung in andere Kommunen
- …

Veränderung des Produktangebots

- Änderung des Speiseangebots, z. B. kalte statt warmer Speisen
- Änderung des Getränkeangebots, z. B. Flaschen/Dosen statt Getränkebecher
- Vorgepackte Convenience-Speisen aus dem LEH statt Serviceverpackungen
- …

Leitfrage 6b: Auswirkungen der Verpackungssteuer

Leitfrage 6b: Inwiefern können sich Ausweichbewegungen oder verändertes Konsumverhalten erhöhend auf das Abfallaufkommen auswirken?

Wenn Verbraucher auf Lieferdienste, Convenience-Produkte oder andere Kommunen ausweichen, sinkt das Verpackungsaufkommen nicht. Es verlagert sich lediglich oder nimmt durch zusätzliche bzw. andere Verpackungen sogar zu.

Der **Konsumort** verlagert sich, der Verpackungsbedarf bleibt: Wird der Kauf in andere Kommunen, zu Lieferdiensten oder in den Lebensmitteleinzelhandel verschoben, fallen Verpackungen weiterhin an, nur an anderer Stelle.

Das **Produktangebot** wird sich an die Steuer angepasst: Betriebe können auf andere Darreichungsformen, Verpackungsarten oder nicht steuerpflichtige Artikel ausweichen. Das senkt nicht zwingend das Abfallaufkommen.

Zusätzliche Verpackungen können entstehen: Convenience-Produkte und Lieferangebote benötigen häufig andere oder zusätzliche Verpackungskomponenten. Dadurch kann das Verpackungsaufkommen trotz Steuer steigen.

Leitfrage 7

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Wie stark verändern kommunale Verpackungssteuern das Aufkommen von Verpackungen und von Haushaltsabfällen?
(Unter der Annahme, dass die Verpackungssteuer in allen Kommunen in Deutschland eingeführt wird)

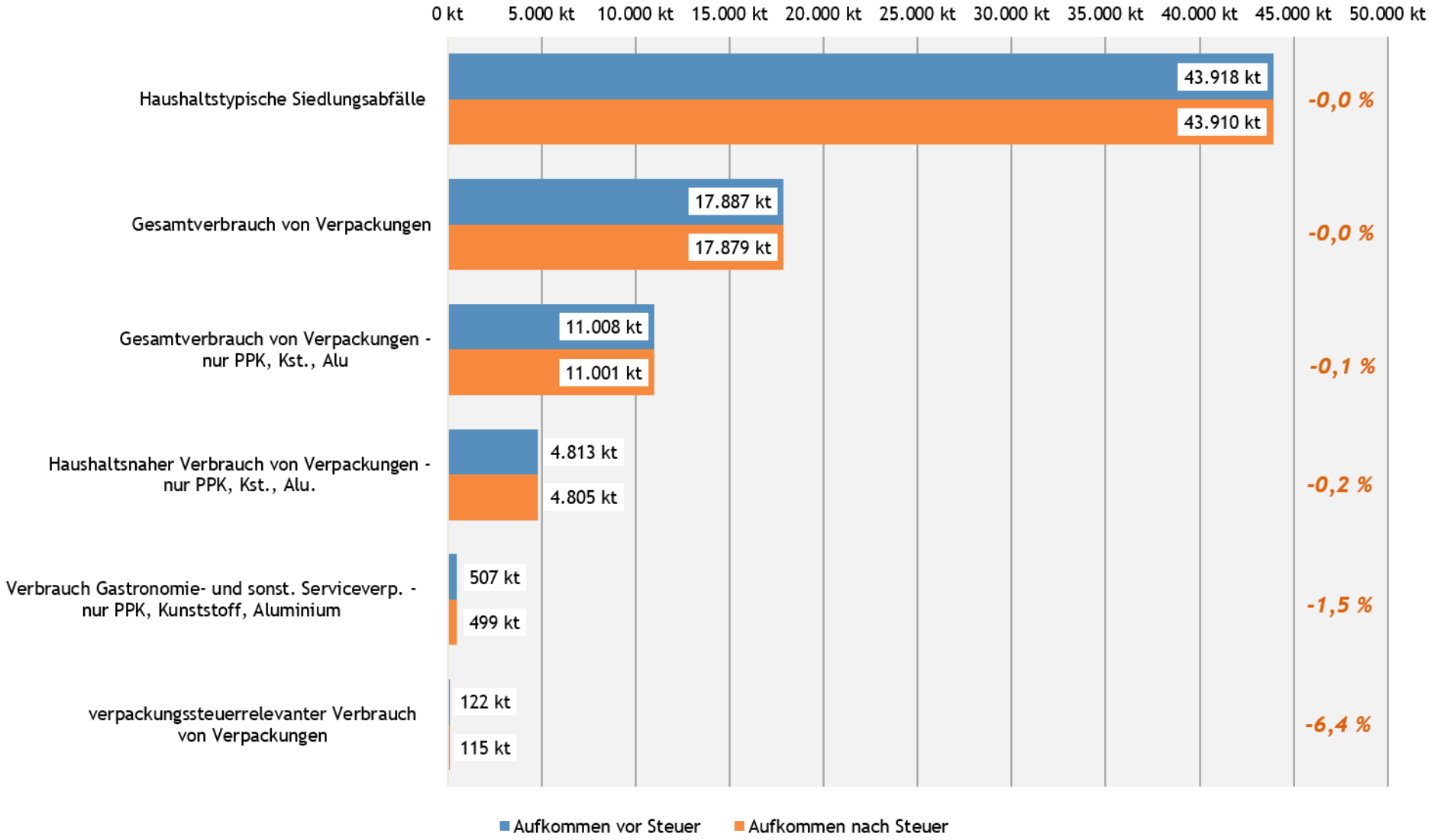
Auswirkung auf Siedlungsabfälle und Verpackungsverbrauch

1. Die zuvor beschriebenen Einsparungen in Folge der Verpackungssteuer haben **keinen merklichen Einfluss auf das Aufkommen von haushaltstypischen Siedlungsabfällen** und den gesamten Verpackungsverbrauch.

2. Betrachtet man nur den **haushaltsnahen Verbrauch** von PPK, Kunststoff und Aluminium, verringert sich das Aufkommen durch die Einführung der Verpackungssteuer um **0,2 %**.

3. Auf der folgenden Folie sind die **Siedlungsabfälle und der Verpackungsverbrauch unter der Annahme dargestellt**, dass die Verpackungssteuer in allen Kommunen in Deutschland eingeführt wird.

Auswirkung auf Siedlungsabfälle und Verpackungsverbrauch



Leitfrage 7: Auswirkungen auf das Verpackungsaufkommen

Leitfrage 7: Wie stark verändern kommunale Verpackungssteuern das Aufkommen von Verpackungen und von Haushaltsabfällen?

Das Aufkommen von Haushaltsabfällen und Verpackungen ändert sich selbst unter der Annahme, dass die Verpackungssteuer in allen Kommunen in Deutschland eingeführt wird, nur marginal.

Die Einsparungen in Folge der Verpackungssteuer haben keinen merklichen Einfluss auf das Aufkommen von haushaltstypischen Siedlungsabfällen und den gesamten Verpackungsverbrauch.

Betrachtet man nur den haushaltsnahen Verbrauch von PPK, Kunststoff und Aluminium, verringert sich das Aufkommen um 0,2 %.

Leitfrage 8

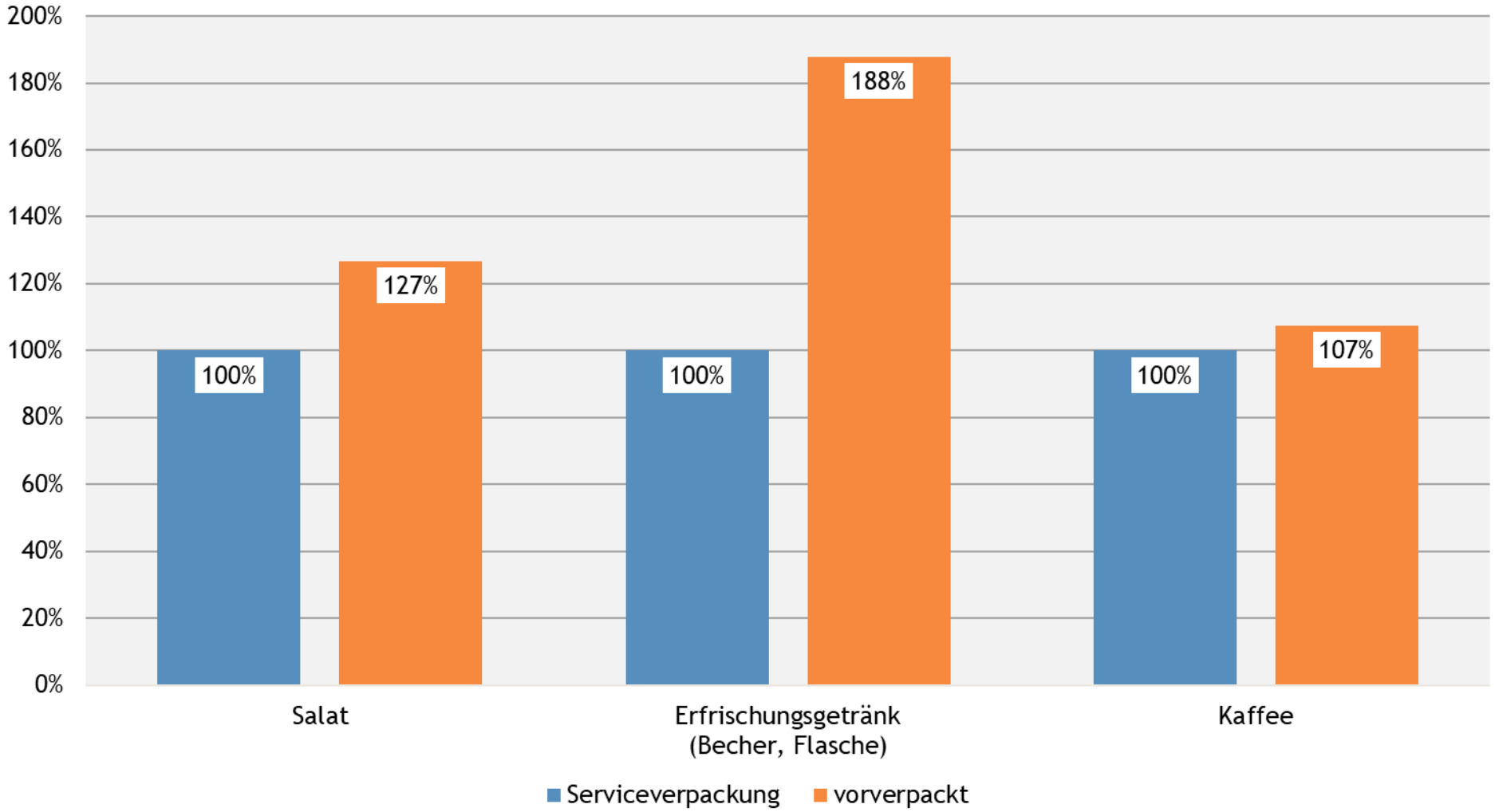
Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Wie verändert sich das Aufkommen von Verpackungen, wenn Verbraucher ihren Bedarf wegen der Verbrauchssteuer durch Convenience-Produkte im Lebensmitteleinzelhandel decken statt in Gastronomieverpackungen?

Substitution durch Convenience-Produkte

1. Die Verpackungssteuer ist **primär auf Gastro-Verpackungen** im Mitnahmegeschäft ausgerichtet. Sie greift vor allem bei direkt konsumierten Produkten.
2. Gleichzeitig werden in einigen Fällen ähnliche **Convenience-Produkte** im LEH angeboten, auf die keine Verpackungssteuer anfällt.
3. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend untersucht, wie sich das **Verpackungsaufkommen** verändert, wenn Konsumenten ihren Bedarf nicht mehr über die Gastronomie sondern über **Convenience-Produkte im LEH** decken.
4. Im Fokus stehen mögliche **Ausweichreaktionen** auf vergleichbare Produkte in anderen Darreichungsformen infolge der Verpackungssteuer.
5. Grundlage sind drei typische Anwendungsszenarien:
   - Salat,
   - Erfrischungsgetränk und
   - Kaffee.

Substitution durch Convenience-Produkte - Beispiele



Einordnung der Ergebnisse

> In den betrachteten Beispielen führt die Verlagerung zu vorverpackten Produkten zu einem **höheren Verpackungsaufkommen**.

> Erhöhung des Verpackungsaufkommens:

- vorverpackter Salat: + 27 Prozent
- vorverpacktes Erfrischungsgetränk: + 88 Prozent
- vorverpackter Kaffee: + 7 Prozent

> Der Grund für das erhöhte Verpackungsaufkommen ist, dass Convenience-Produkte im LEH häufig **komplexere Verpackungslösungen** erfordern. Neben der Primärverpackung sind **zusätzliche Bestandteile** wie Deckel, Umverpackungen oder Etiketten notwendig.

> Die Verpackungen müssen zudem höhere Anforderungen an **Haltbarkeit, Transport und Lagerung** erfüllen.

> In der Gastronomie sind Verpackungen hingegen auf den **sofortigen Verzehr ausgelegt**. Dies ermöglicht einfachere und materialärmere Lösungen.

Leitfrage 8: Substitution durch Convenience-Produkte

Leitfrage 8: Wie verändert sich das Aufkommen von Verpackungen, wenn Verbraucher ihren Bedarf wegen der Verbrauchssteuer durch Convenience-Produkte im Lebensmitteleinzelhandel decken statt in Gastronomieverpackungen?

Die Umgehung der Verpackungssteuer durch den Umstieg auf Convenience-Produkte bietet hier keinen ökologischen Vorteil.

Die Beispiele zeigen, dass eine Verlagerung hin zu Convenience-Produkten im LEH das Verpackungsaufkommen tendenziell erhöht.

Verbraucher können die Verpackungssteuer zwar umgehen, indem sie auf alternative Darreichungsformen ausweichen. Sie verändern damit vor allem den Ort des Konsums, reduzieren jedoch nicht die anfallende Verpackungsmenge.

In den betrachteten Fällen führt diese Ausweichreaktion sogar zu mehr statt weniger Verpackung.

Leitfrage 9

Wie hoch ist die wirtschaftliche Gesamtbelastung von Gastro-Verpackungen durch Beteiligungsentgelte an dualen Systemen, kommunale Verpackungssteuern und Abgaben nach EWKFondsG?
(Unter der Annahme, dass die Verpackungssteuer in allen Kommunen in Deutschland eingeführt wird)

Abgaben auf Einwegverpackungen

1. Die Abgaben auf die Verpackungen, die direkt oder indirekt von den Gastronomie- und Handwerksbetrieben zu entrichten ist, sind:
   - **Beteiligungsentgelte**
   - Abgaben in den **EWKFonds**
   - Kommunale **Verpackungssteuer**

2. Nachfolgend ist schematisch dargestellt, wer die Abgabe zahlt, welches Ziel mit der Abgabe verfolgt wird und welche Kosten damit finanziert werden.

Übersicht der Abgaben

Kategorie	Beteiligungsentgelte	Abgaben nach EWKFondsG	Kommunale Verpackungssteuer
Art der Abgabe	Privatrechtliches Entgelt (Systembeteiligung)	Öffentlich-rechtliche Sonderabgabe (Fonds)	Öffentlich-rechtliche Steuer (kommunale Aufwandsteuer)
Ziel der Abgabe	Finanzierung von Sammlung, Sortierung und Verwertung von Verpackungen (privater Endverbrauch)	Finanzierung kommunaler Kosten für Reinigung, Sammlung und Sensibilisierung bestimmter EWK-Artikel (gemäß EWKRL)	Lenkung hin zu Mehrweg, Reduktion von Einwegverpackungen, teilweise Refinanzierung von Reinigungskosten
Schuldner	Erstinverkehrbringer (Hersteller, Abfüller, Importeure)	Hersteller von Einwegkunststoffprodukten, Inverkehrbringer	Letztvertreiber
Empfänger	Duale Systeme	EWKFonds (Weiterleitung an Kommunen)	Kommunen
Bezugsgröße	Massebezogen	Massebezogen	Stückzahlbezogen
Material-differenzierung	Ja	Nein (nur kunststoffhaltige)	Nein

Beteiligungsentgelte

> **Art**: privatrechtliches Entgelt

> **Bemessung**: massebezogen

> **Materialabhängigkeit**: ja

> **Abgabenhöhe**: variabel je nach System, Material, Mengenstruktur

Material	Beteiligungsentgelt €/t
PPK	250 €
LVP	750 €

EWKFonds

> **Art**: öffentlich-rechtliche Sonderabgabe

> **Bemessung**: massebezogen

> **Materialabhängigkeit**: ja (nur Produkte mit Kunststoffanteil)

> **Abgabehöhe**: gesetzlich festgelegt

EWK-Artikel	Abgabe €/t
Lebensmittelbehälter	177 €
Tüten und Folienverpackungen	876 €
Getränkebecher	1.236 €

Verpackungssteuer

> **Art**: öffentlich-rechtliche Steuer (kommunal)

> **Bemessung**: stückzahlbezogen (€/Einheit)

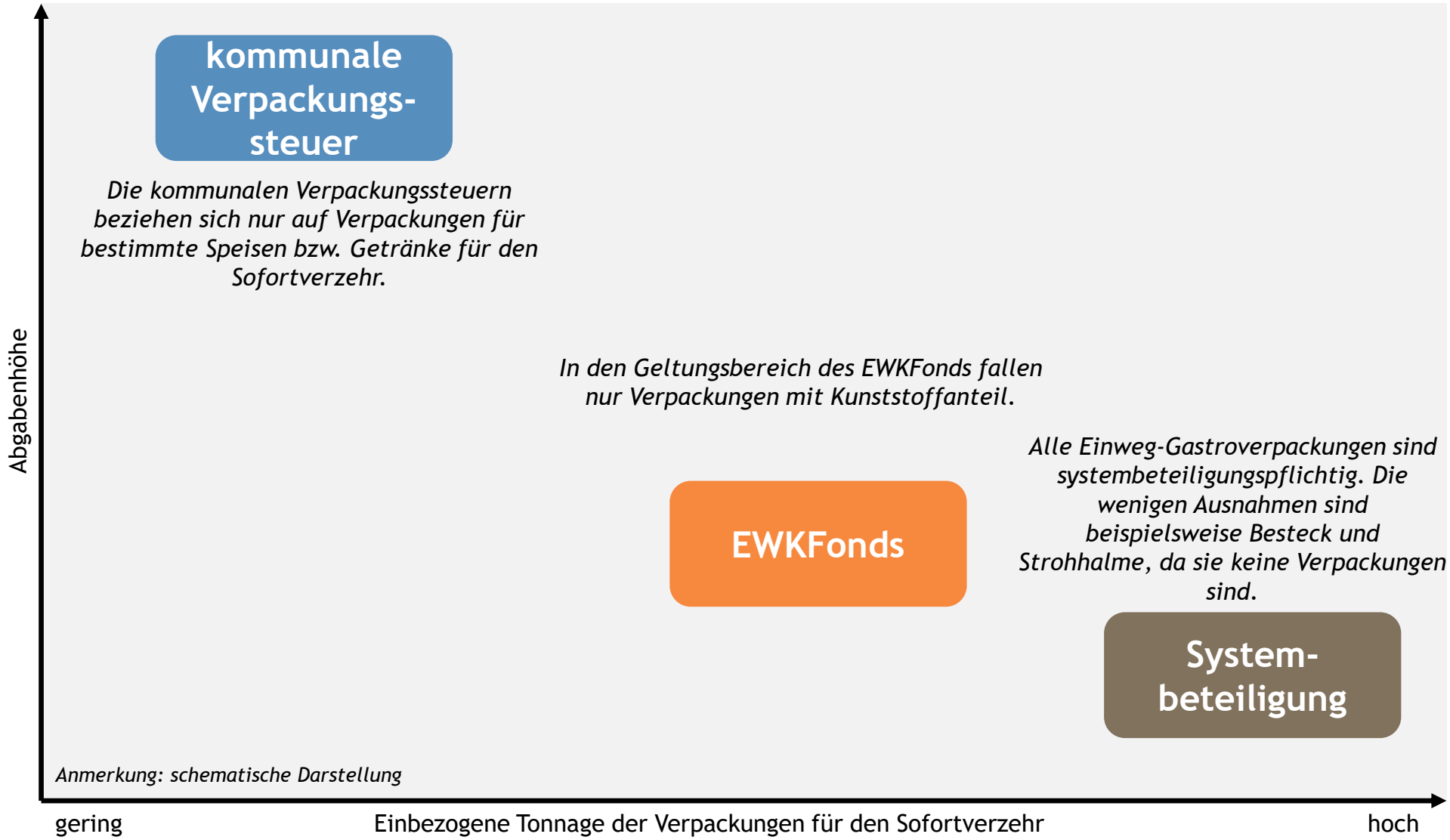
> **Materialabhängigkeit**: nein (materialneutral)

> **Abgabehöhe**: in der jeweiligen Satzung festgelegt

Einwegartikel	Abgabe in €/Stück
Menüschalen, Teller, …	0,50 €
Beutel, Folien	0,50 €
Getränkebecher	0,50 €
Strohhalme	0,20 €
Besteck, Rührstäbchen	0,20 €
…	

Auf alle Verpackungssteuersätze wird die gesetzliche Mehrwertsteuer zusätzlich erhoben.

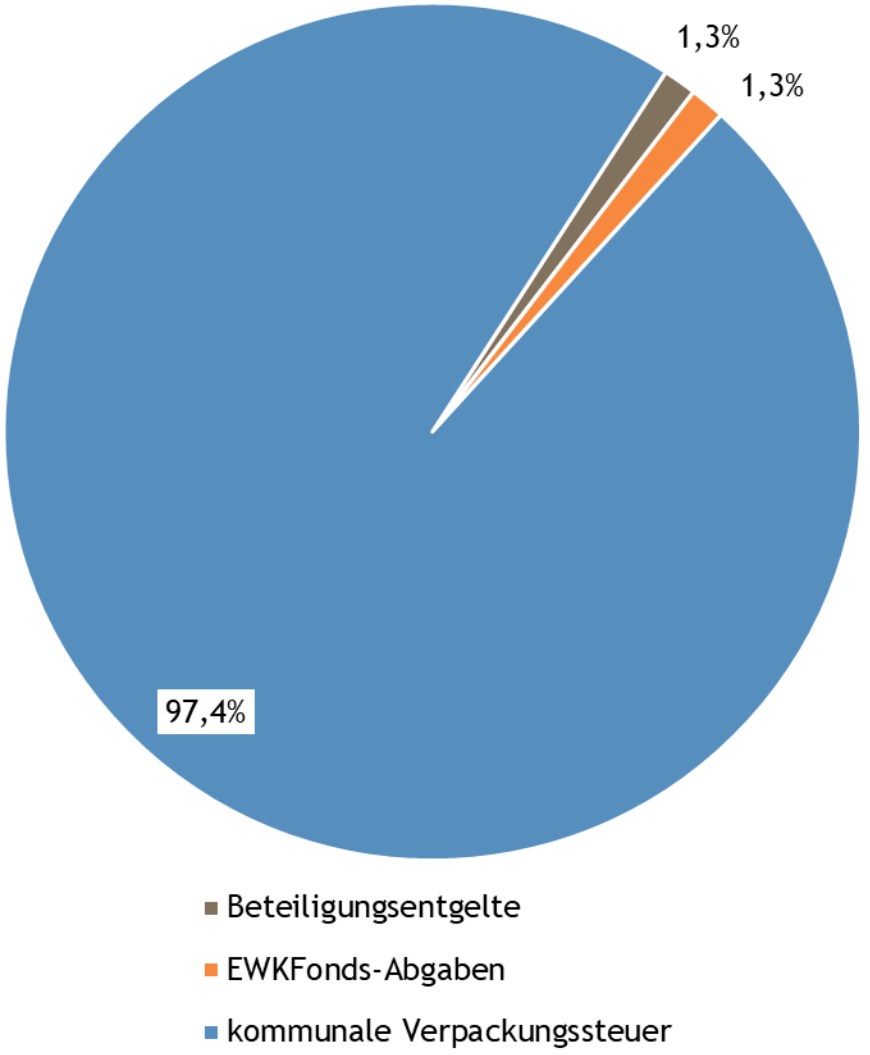
Schematische Darstellung der Abgabenhöhe und Tonnage



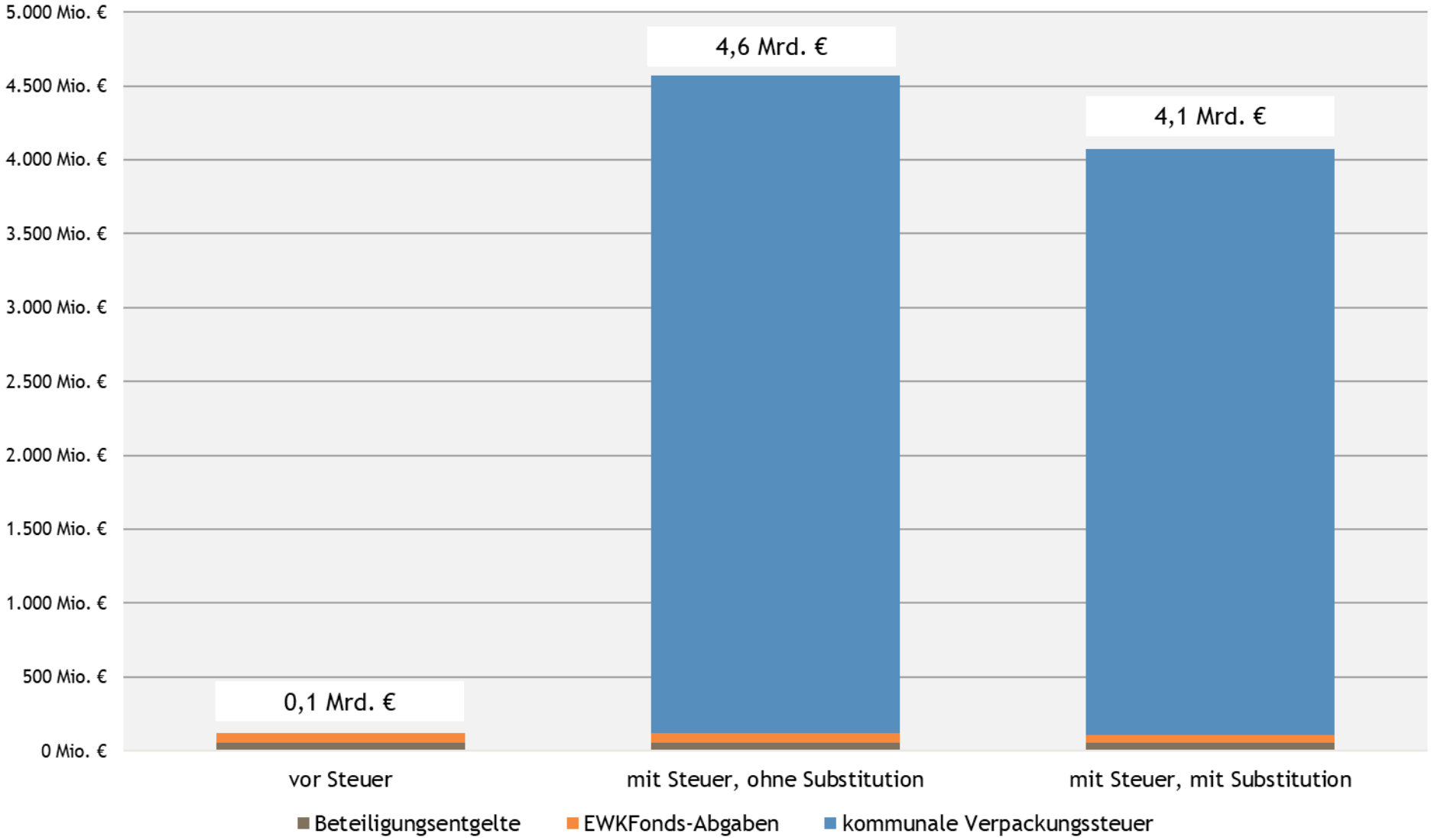
Übersicht der Abgaben

> Die Verpackungssteuer macht **97 % der Abgabenbelastung** aus.

> Die **Beteiligungsentgelte** und die **Abgaben in den EWKFonds** machen jeweils nur ca. 1 % der Abgaben auf die Einwegverpackungen aus.



Abgabenhöhe für Gastro-Verpackungen in Deutschland



Leitfrage 9: Wirtschaftliche Gesamtbelastung

Leitfrage 9: Wie hoch ist die wirtschaftliche Gesamtbelastung von Gastro-Verpackungen durch Beteiligungsentgelte an dualen Systemen, kommunale Verpackungssteuern und Abgaben nach EWKFondsG?

Die wirtschaftliche Gesamtbelastung von Gastro-Verpackungen i. S. d. Verpackungssteuer steigt von 0,1 Mrd. € auf 4,1 Mrd. € an.

Die Verpackungssteuer macht 97 % der Abgabenbelastung aus.

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

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	

Erläuterung

> Die Abgabenstrukturen folgen verschiedenen Logiken, wodurch Einwegartikel **unterschiedlich von den Abgaben belastet** werden:

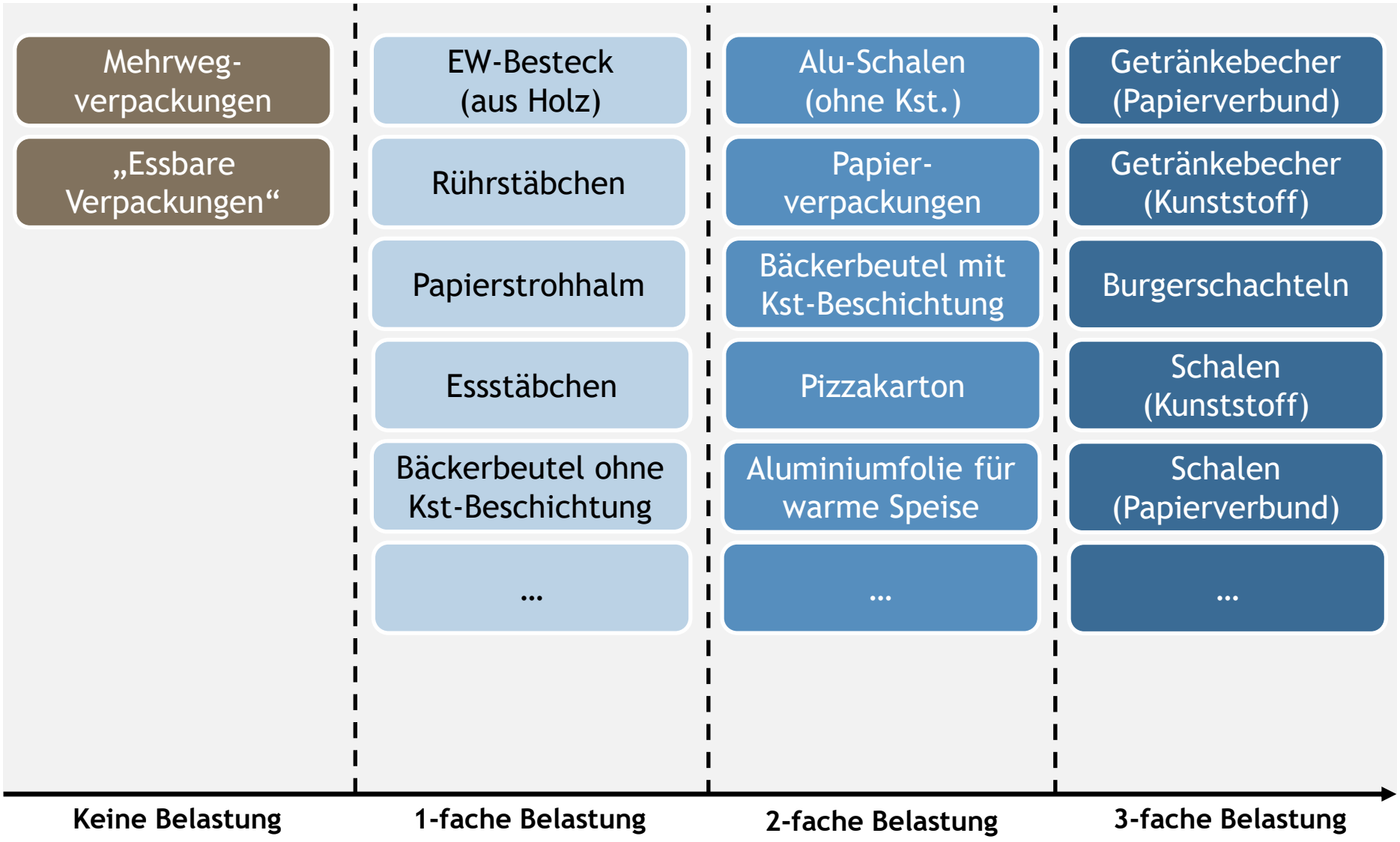
> Die **kommunale Verpackungssteuer** wirkt **materialneutral**. Entscheidend ist allein der Einwegcharakter. Die stückzahlbezogene Bemessung führt dazu, dass materialeffiziente oder gewichtsreduzierte Varianten keinen Vorteil haben.

> Die **EWKFonds-Abgabe** erfasst ausschließlich **Produkte mit Kunststoffanteil**, unabhängig vom Kunststoffanteil.

> Die **Beteiligungsentgelte** sind für **alle Verpackungen** fällig. Die Höhe der Beteiligungsentgelte hängt jedoch vom Material ab. Insbesondere ist entscheidend, ob der Kunststoffanteil in Verbundverpackungen < 5 % beträgt. Für Nicht-Verpackungen (z. B. Rührstäbchen oder Trinkhalme) fallen keine Beteiligungsentgelte an.

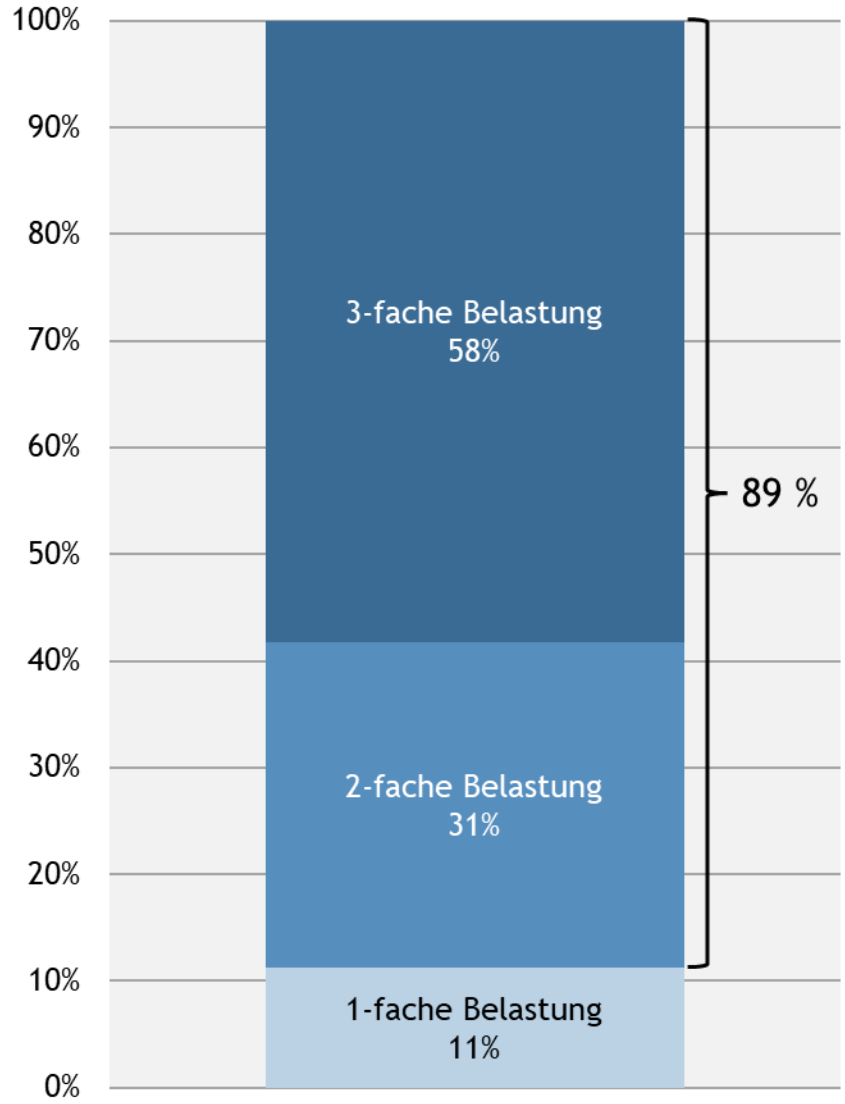
> Besonders stark belastet sind **Einwegverpackungen** für Lebensmittel oder Getränke für den Sofortverzehr **mit Kunststoffanteil**. Hier greifen alle drei Abgaben.

Einteilung unterschiedlicher Verpackungen / Zubehör



Anteil mehrfach belasteter Verpackungen

- **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.



Leitfrage 10: Mehrfachbelastung

Leitfrage 10: Welche Branchen werden durch Beteiligungsentgelte, Abgaben nach EWKFondsG und kommunale Verbrauchssteuern mehrfach belastet?

Besonders stark betroffen sind Anbieter von Einwegverpackungen für Speisen und Getränke zum Sofortverzehr mit Kunststoffanteil (z. B. Getränkebecher, Schalen).

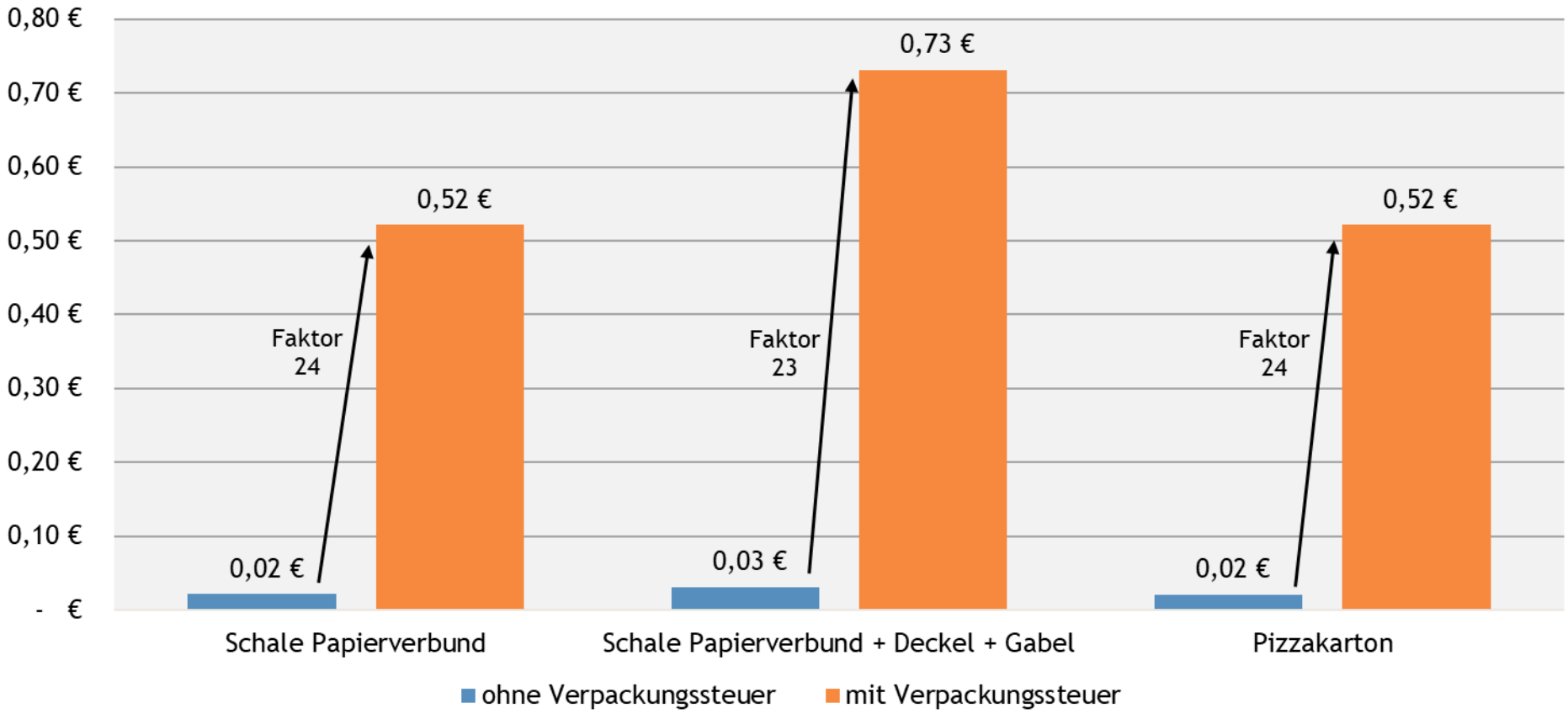
Bei diesen Einwegverpackungen wirken alle drei Abgaben gleichzeitig und führen zu einer kumulierten Mehrfachbelastung, die andere Branchen in dieser Form nicht haben.

89 % der Einweg-Verpackungstonnage wird durch mehrere Abgaben belastet. 58 Masseprozent der Verpackungen fallen sogar in den Geltungsbereich aller Abgaben.

Leitfrage 11

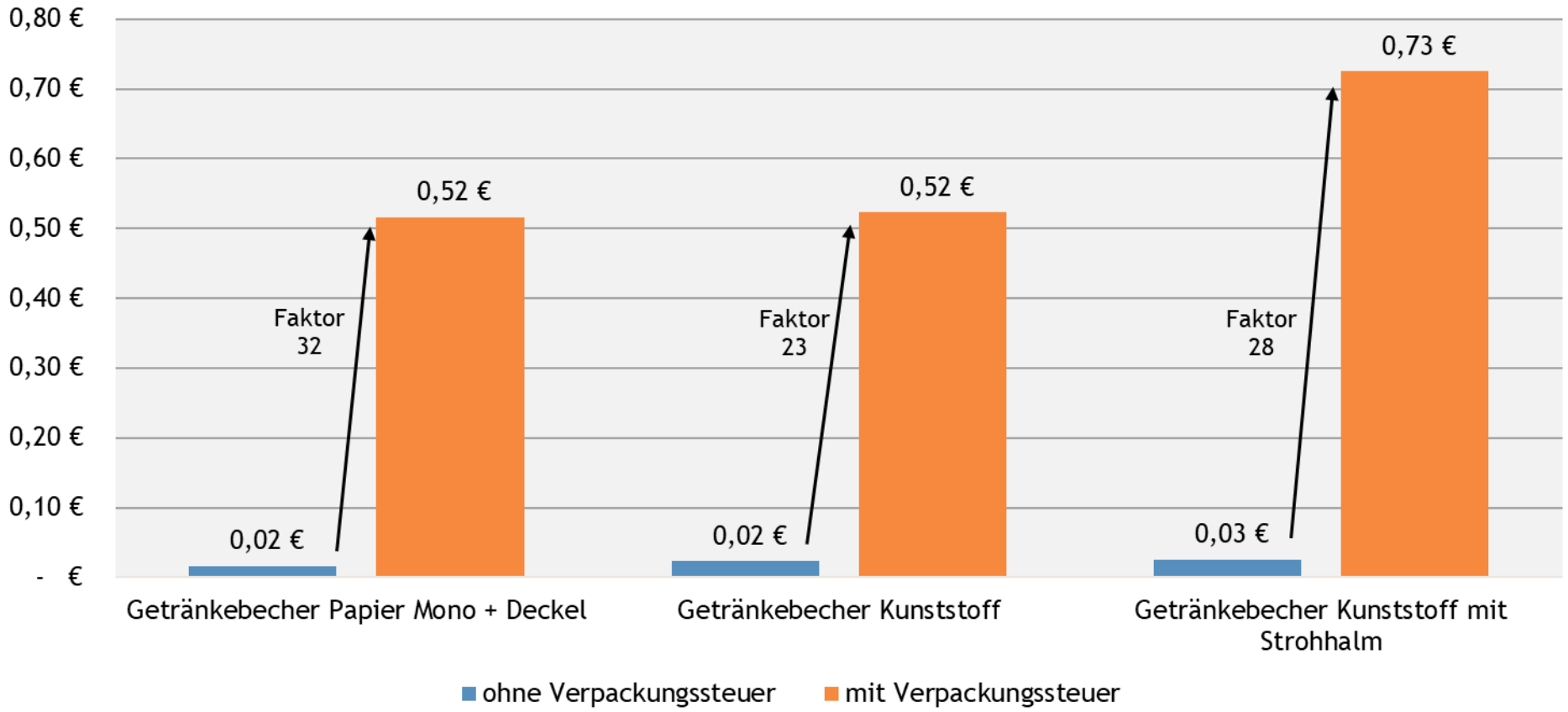
Wie hoch ist die gesamte Abgabenbelastung (Beteiligungsentgelte, Abgaben nach EWKFondsG, kommunale Verpackungssteuer) einzelner Gastronomieverpackungen (Beispiele) vor und nach Einführung der Verbrauchssteuer?

Abgabenbelastung mit und ohne Verpackungssteuer I



- 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.

Abgabenbelastung mit und ohne Verpackungssteuer II



> Auch bei Getränkebechern verschiebt sich die Abgabenstruktur massiv.

> Die Abgaben steigen in den Beispielen um den Faktor 23 bis 32.

Leitfrage 11: Abgabenbelastung

Leitfrage 11: Wie hoch ist die gesamte Abgabenbelastung (Beteiligungsentgelte, Abgaben nach EWKFondsG, kommunale Verpackungssteuer) einzelner Gastronomieverpackungen (Beispiele) vor und nach Einführung der Verbrauchssteuer?

Die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer verschiebt die Abgabenhöhe und -struktur massiv. In den betrachteten Beispielen steigen die Abgaben um das 20- bis 30-fache.

Diese Veränderungen sind insbesondere vor dem Hintergrund zu bewerten, dass im Markt für Gastro-Verpackungen bereits Bruchteile von Cents über die Wettbewerbsfähigkeit entscheiden.

Der Vergleich mit den Abgaben im Zusammenhang mit dem EWKFonds zeigt, dass nur ein sehr geringer Teil der Verpackungssteuer die verursachergerechte Kostendeckung sicherstellen soll.

Leitfrage 12

Wie werden Litteringabfälle kommunal entsorgt und welchen Anteil davon machen die untersuchten Gastroverpackungen aus?

Litter und kommunale Entsorgung

> Litter umfasst **Siedlungsabfälle im öffentlichen Raum**, z. B. in Grünanlagen, Innenstädten oder an Straßen. Auch Abfälle aus öffentlichen Papierkörben sind Bestandteil dieses Stroms.

> Für die Beseitigung von Abfällen auf öffentlichen Flächen sind in der Regel die **kommunalen Reinigungs- bzw. Entsorgungsbetriebe** zuständig.

> Dazu gehören beispielsweise das manuelle Einsammeln von Abfällen, die regelmäßige Entleerung von Papierkörben sowie der Einsatz von Straßenreinigungsfahrzeugen.

> Die Abfälle werden anschließend überwiegend **energetisch verwertet**. Die stoffliche Verwertung nach Sortierung ist in diesem Strom in der Regel nicht vorgesehen.

Verwertungsmöglichkeiten bei Litter

- Litteringabfälle sind häufig **verschmutzt, vermischt und feucht**.
  Neben Essensresten (Organik) spielen auch Blätter, Staub, Regen und sonstige Umwelteinflüsse eine wesentliche Rolle.
- Dadurch ist eine **nachträgliche Sortierung** wirtschaftlich und technisch kaum möglich.
- In der Praxis erfolgt daher keine differenzierte Trennung nach Materialien. Der Abfall wird überwiegend direkt der **energetischen Verwertung zugeführt**.
- Gastroverpackungen sind im öffentlichen Raum gut sichtbar. Ihr Anteil am gesamten Litteraufkommen ist jedoch mengenmäßig begrenzt.

Der Entsorgungsweg bestimmt das Verwertungspotenzial

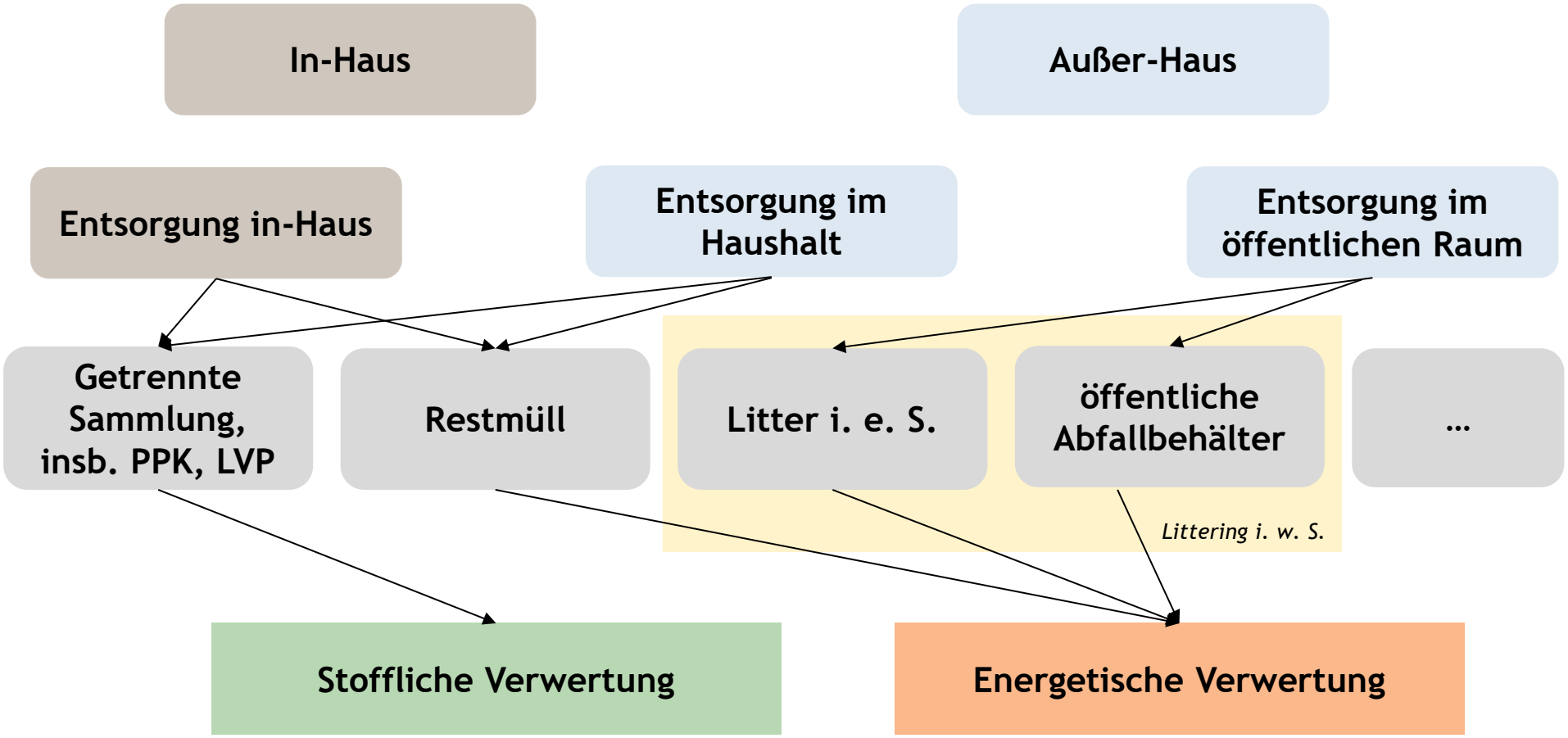
> Bei **getrennter Erfassung** in Haushalten oder Betrieben (z. B. LVP- oder PPK-Sammlung) bestehen **stoffliche Verwertungsoptionen**.

> Dies gilt insbesondere für saubere Verpackungen.

> Voraussetzung ist, dass Verpackungen nicht im öffentlichen Raum entsorgt, sondern gezielt gesammelt werden. Die **Entsorgungsstruktur** ist hier entscheidend.

> Damit unterscheiden sich die Verwertungsmöglichkeiten grundlegend zwischen Litter und haushaltsnaher Sammlung.

Entsorgungskaskade



Anmerkung: Aluminium wird teilweise auch aus MVA-Schlacke zurückgewonnen und stofflich verwertet

Leitfrage 12: Litteringabfälle

Leitfrage 12: Wie werden Litteringabfälle kommunal entsorgt und welchen Anteil davon machen die untersuchten Gastroverpackungen aus?

Die Litteringabfälle werden überwiegend energetisch verwertet. Die stoffliche Verwertung nach Sortierung ist in diesem Strom in der Regel nicht vorgesehen.

Litter umfasst Siedlungsabfälle im öffentlichen Raum, z. B. in Grünanlagen, Innenstädten, an Straßen oder Plätzen. Dazu zählt auch der Inhalt von öffentlichen Papierkörben.

Litteringabfälle werden überwiegend durch die kommunale Straßenreinigung und Abfallwirtschaft eingesammelt und anschließend thermisch verwertet. Aufgrund von Verschmutzung und Vermischung erfolgt in der Regel keine Sortierung.

Bei getrennter Sammlung (z. B. LVP- oder PPK-Sammlung) in der Gastronomie oder in Haushalten sind für einige Verpackungen stoffliche Verwertungswege möglich.

Inhalt

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. Gegenstand, Zielsetzung, Datenbasis, Methodik
2. Kommunale Verpackungssteuer
3. Abfallaufkommen
4. **Ökologische Bewertung**
5. Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen
6. Gesamtbewertung
7. Fazit

Leitfragen 13 & 14

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

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

Tragen kommunale Verpackungssteuern dazu bei, den Treibhausgasausstoß in Deutschland zu reduzieren? Wenn ja, in welcher Höhe?

Vorgehensweise

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Um den **Ausstoß von Treibhausgasen** von Gastro-Verpackungen zu berechnen, wurde folgende Vorgehensweise gewählt.

1. Basis der Bilanzierung sind die von der GVM erarbeiteten Werte zum **Verpackungsaufkommen** bzw. zum Zukauf in den Mehrwegsystemen sowie zu den Sekundärmaterialeinsatzquoten und den Verwertungszuführungsquoten.
2. Bilanziert wurden **vollständige Systemräume** von der Wiege bis zur Bahre.
3. Die Allokation für den **Umweltnutzen des Recyclings** bzw. des Sekundärmaterialeinsatzes folgt den Vorgaben *Circular Footprint Formula* (CFF) gemäß den Regeln zum *Product Environmental Footprint* (PEF) der EU.
4. Alle für die Bilanzierung verwendeten **Datensätze entstammen der Ecoinvent** 3.12 Datenbank.
5. Die Emissionen der Spülung der MW-Systeme beziehen sich auf eine **Gesamtsumme der Füllungen** pro Jahr (96,9 Mio. Füllungen pro Jahr vor Steuer/ 333,4 Mio. Füllungen nach Steuer).



Bilanzierte Szenarien

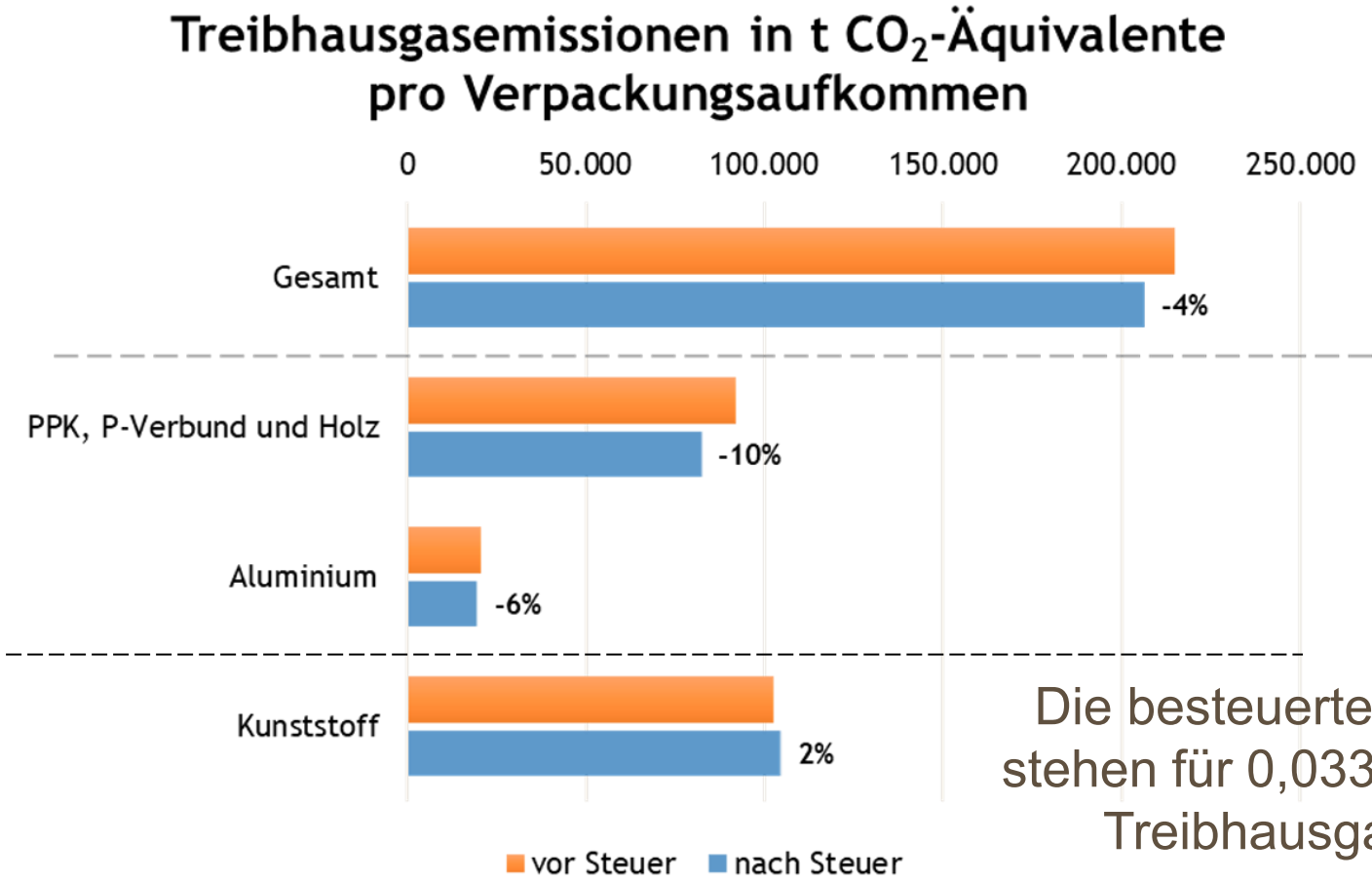
> Es werden Werte für die einzelnen Materialfraktionen bilanziert, welche die Situation **„vor Steuer“** und **„nach Steuer“** abbilden (**Basisszenario**).

> 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**).

> Um mögliche **Optimierungen bei der Faserproduktion** von Papier-Verbundverpackungen wird ein zusätzliches Szenario bilanziert, in dem für die Abbildung der Verbundverpackungen andere Datensätze Anwendung finden (**Best-Case-Betrachtung**):

- Datensatz für die Abbildung von Papierverbundverpackungen im Basisfall:
  - *EI3.12 single use paper container production, for food packaging, from partially recycled fibre RER*
- Datensatz für die Abbildung von Papierverbundverpackungen in der Sensitivität „Best-Case“:
  - *Faser: EI 3.12 liquid packaging board RER*
  - *Alu: European Aluminium, Environmental Profile Report 2025, primary ingot RER*
  - *Kunststoffe: EI 3.12 polyethylene production, low density, granulate RER*

THG-Emissionen steuerpflichtiger Verpackungen





Die besteuerten Verpackungen stehen für 0,033 % der deutschen Treibhausgasemissionen

*PPK, P-Verbund: Produktion in Deutschland

- Die Treibhausgasemissionen **der besteuerten Verpackungen** sinken durch die Steuer um 9 kt CO_2-Äquivalente (von 214 kt auf 206 kt).
- Das entspricht einer Reduktion von −4 % gegenüber dem Szenario „vor Steuer“.

THG-Emissionen steuerpflichtiger Verpackungen

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Ergebnisse der Treibhausgasbilanzierung für das **Basisszenario**:



Treibhausgasemissionen in t CO_2-Äquivalente pro Verpackungsaufkommen

Kategorie	vor Steuer	nach Steuer	%-Änderung
Gesamt	**214.497**	**205.785**	↘ -4%
PPK, P-Verbund und Holz	91.709	82.122	↘ -10%
Aluminium	20.619	19.385	↘ -6%
Kunststoffe	102.168	104.278	↗ +2%

*PPK, P-Verbund: Produktion in Deutschland

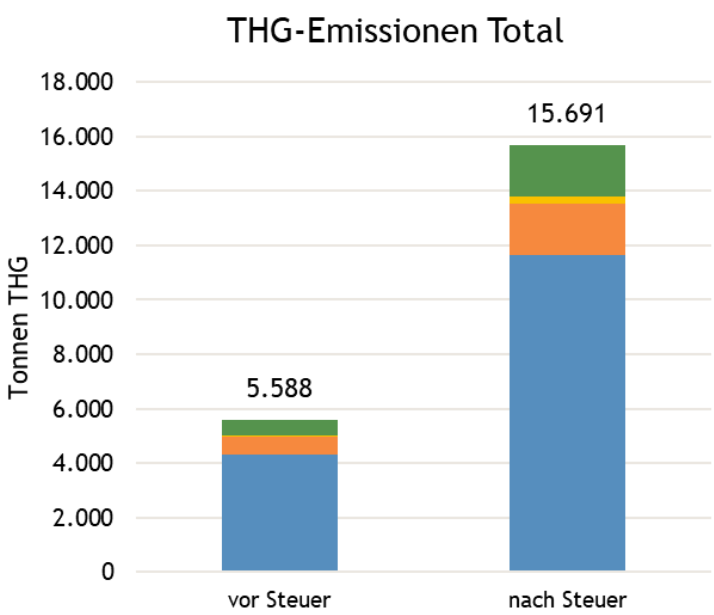
THG-Emissionen des Verpackungsaufkommens

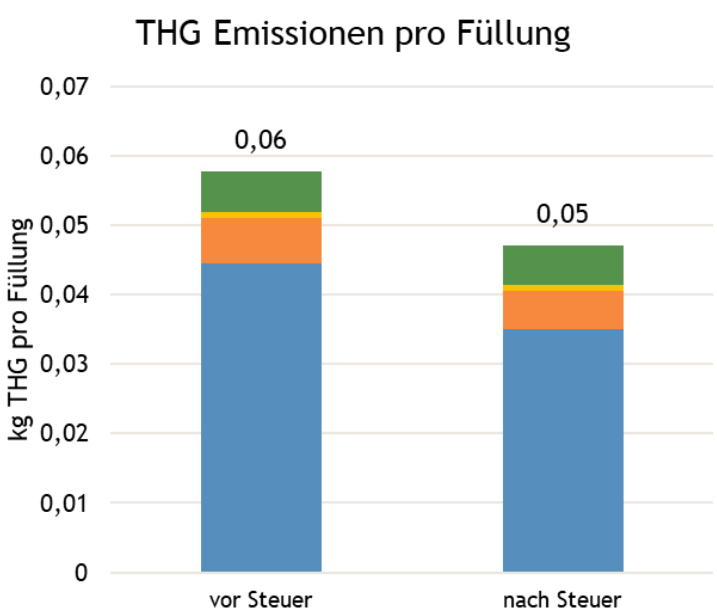
1. Die Treibhausgasemissionen des gesamten Verpackungsaufkommens **sinken** durch die Steuer um **8.712 t CO_2-Äquivalente** (von 214.497 t auf 205.785 t).

2. Das entspricht einer **Gesamtreduktion von −4 %** gegenüber dem Szenario „vor Steuer“.

3. Ergebnisse nach Materialkategorie:
   - Faserbasierte Verpackungen (PPK, P-Verbund und Holz): **stärkste relative Entlastung** mit −10 % (91.709 t → 82.122 t); rund 9.600 t CO_2-Äq. weniger als vor Steuer.
   - Aluminium: **moderater Rückgang** um −6 % (20.619 t → 19.385 t).
   - Kunststoffe: in Summe **Zunahme um +2** % (102.168 t → 104.278 t) bedingt durch:
     > Rückgang bei Einweg-Kunststoffen
     > deutlicher Anstieg bei Mehrweg-Kunststoffen

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung







> Die Ergebnisse der MW-Systeme werden bestimmt durch die **Herstellung und Entsorgung** des Materials zur Deckung des MW-Zukaufs.

> Die **Reinigung** der MW-Systeme verursacht 10 % bis 12 % der Netto-Systemlasten.

> Die Summe der THG-Emissionen muss mit der Menge der Füllungen ins Verhältnis gesetzt werden.

Es zeigt sich, dass bei zunehmender Verwendung von MW-Systemen die bilanzierten Umweltlasten sinken (Abnahme Lasten Herstellung und Entsorgung Material und Zunahme Lasten Reinigung).

Worst-Case-Szenario (Produktion in Asien):

> Faserbasierte Verpackungen aus dem **asiatischen Raum** weisen eine abweichende Treibhausgasbilanz auf.

> Ursache hierfür sind insbesondere ein anderer Energiemix in der Produktion, abweichende Vorketten bei Kunststoffen (z. B. Kohle statt Erdöl) sowie zusätzliche Transportaufwände durch den Schiffstransport nach Europa.

> Da keine belastbaren Aussagen zur Importquote vorliegen, wird im Sinne eines **Worst-Case-Szenarios** eine vollständige Importquote (100 %) für faserbasierte Verpackungen angesetzt.

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Best-Case-Szenario (Optimierte Produktion):

> Der Produktion in Asien gegenüber ist die **europäische Produktion** – insbesondere in Skandinavien und im Baltikum – durch **deutlich geringere Energieverbräuche** gekennzeichnet.

> Grund hierfür sind moderne, **integrierte Faserstofffabriken**, in denen Nebenprodukte und Reststoffe aus der Holzverarbeitung direkt zur Energieerzeugung genutzt werden und externe Energiequellen weitgehend ersetzt werden können.

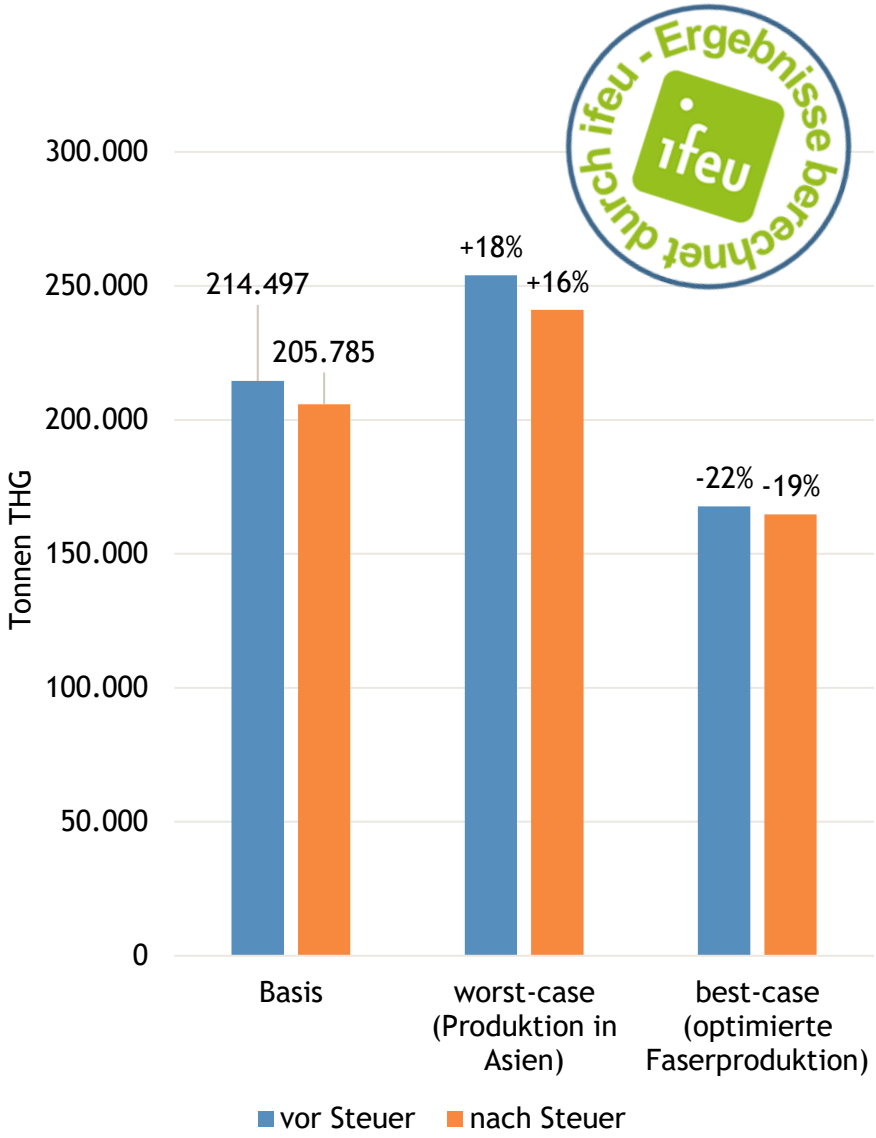
> Im Sinne eines **Best-Case-Szenarios** werden daher alternative Datensätze herangezogen, in denen die Faserproduktion vollständig aus integrierter nordischer Produktion stammt.

> Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Annahme nicht die technologische Leistungsfähigkeit einzelner Systeme bewertet, sondern eine **Variation der zugrunde liegenden Datensätze** darstellt.

> Der tatsächliche Anteil integrierter Produktionsstrukturen in den betrachteten Verpackungssystemen ist derzeit nicht belastbar quantifizierbar.

Vergleich der Szenarien

- 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 %



Bürgerbilanz und Gesamt-THG-Reduktionspotenzial

Σ THG-Emissionen pro Kopf in Dtl. 2024



THG-Emissionen durch Serviceverpackungen pro Kopf in Dtl. 2024

vor Steuer: 2,5 kg CO_2e pro EW

nach Steuer: 2,4 kg CO_2e pro EW



- In Deutschland wurden im Jahr 2024 **649 Mio. Tonnen Treibhausgase** emittiert. Dies entspricht **7,7 Tonnen CO_2e 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 CO_2e 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 CO_2e pro Einwohner).

Gesamt-THG-Reduktionspotenzial

> In Summe lassen sich durch die Einführung einer Verpackungssteuer in Deutschland pro Jahr **8.712 Tonnen CO_2e Emissionen** einsparen. Dies entspricht 0,0013 % der bundesdeutschen THG-Emissionen.

> Im Sinne der Szenarienanalyse konnte ermittelt werden, dass die Varianz in der Bestimmung der Gesamttreibhausgasbilanz der Serviceverpackungen größer ist.

- So ließen sich 46.846 Tonnen CO_2e Emissionen sparen, wenn ausschließlich Faserverpackungen aus optimierter integrierter Produktion verwendet werden.
- Es könnten aber auch 39.415 Tonnen CO_2e Emissionen zusätzlich emittiert werden, wenn ausschließlich Faserverpackungen aus asiatischer Produktion verwendet werden.

> Somit lässt sich festhalten, dass das **Reduktionspotenzial einer Verpackungssteuer begrenzt** ist.

> Deutlich **größere ökologische Effekte** ließen sich durch marktbezogene Eingriffe (z. B. Importbeschränkungen) oder **gezielte Anreize für ökologisch optimierte** faserbasierte Verpackungen erzielen.

Leitfragen 13 & 14: Ausstoß von Treibhausgasen

Leitfragen 13 und 14: Wie stark tragen Gastro-Verpackungen zum Ausstoß von Treibhausgasen bei? Welchen Anteil haben sie an der „Bürgerbilanz“? Tragen kommunale Verpackungssteuern dazu bei, den Treibhausgasausstoß in Deutschland zu reduzieren? Wenn ja, in welcher Höhe?

Gemessen an der Gesamtsumme der pro-Kopf THG-Emissionen ist der Beitrag durch Gastro-Verpackungen sehr gering (0,033 %). Durch die Einführung einer Verpackungssteuer lassen sich 0,0013 % der bundesdeutschen THG-Emissionen einsparen.

Die Treibhausgasemissionen des gesamten Verpackungsaufkommens sinken durch die Steuer um 8.712 t CO_2-Äquivalente (von 214.497 t auf 205.785 t).

Das entspricht einer Gesamtreduktion von −4 % gegenüber dem Szenario „vor Steuer“.

Leitfrage 15

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Gibt es ökologische Folgen kommunaler Verpackungssteuern, die sich erhöhend auf den Ausstoß von Treibhausgasen auswirken (z. B. zunehmende Transportfahrten durch Redistribution von Mehrwegverpackungen, höhere Tonnage von Mehrwegverpackungen, zunehmender Food-Waste, etc.)?

Erhöhung des Ausstoßes von Treibhausgasen

- Die Analyse zeigt, dass zum aktuellen Zeitpunkt der überwiegende Teil der Umweltwirkungen von Mehrwegsystemen durch die **Herstellung und Entsorgung** des Verpackungsmaterials verursacht wird.
- Die Umweltlasten aus **zusätzlichen Transporten und der Reinigung** der Gebinde sind zwar in der Ergebnisaufbereitung sichtbar, aber **nicht ergebnisbestimmend**. Hauptursache hierfür sind die **geringen Umlaufzahlen**.
- Die zentrale Optimierungsherausforderung für Mehrwegverpackungen liegt daher in der **Erhöhung der Umlaufzahlen**, insbesondere durch eine Intensivierung der Nutzung.
- Mit **steigenden Umlaufzahlen reduziert sich die Umweltbelastung** aus Herstellung und Entsorgung des Materials deutlich. Dagegen bleiben die relativen **Beiträge aus Reinigung und Transport weitgehend konstant**, da diese auf die **Anzahl der Füllzyklen** bezogen sind.
- Aus ökologischer Sicht ist daher **nicht zu erwarten, dass die Gesamtumweltbelastung bei einer deutlichen Erhöhung der Umlaufzahlen zunimmt**.
- Das Thema Food Waste konnte im Rahmen der Analyse nicht bewertet werden, da hierfür keine belastbaren Daten, die den Unterschied zwischen Einweg und Mehrweg valide abbilden, vorliegen.

Inhalt

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. Gegenstand, Zielsetzung, Datenbasis, Methodik
2. Kommunale Verpackungssteuer
3. Abfallaufkommen
4. Ökologische Bewertung
5. **Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen**
6. Gesamtbewertung
7. Fazit

Leitfrage 16

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Welche Betriebstypen sind von kommunalen Verpackungssteuern betroffen?

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Die kommunale Verpackungssteuer betrifft **nicht nur Gastronomiebetriebe**, sondern auch **weitere Branchen** wie das Lebensmittelhandwerk (z. B. Bäckereien und Metzgereien) sowie den LEH. Zu den **betroffenen Betriebstypen** gehören u. a.:



> Im folgenden Kapitel werden die **unterschiedlich stark betroffenen Betriebstypen** eingeordnet.

Übersicht

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Die **Betroffenheit von Betrieben** durch die kommunale Verpackungssteuer **variiert je nach Betriebsstruktur**. Besonders betroffen sind Betriebe mit einem hohen **To-go-Anteil** und **starker Nutzung von Einwegverpackungen**.

> Die Auswirkungen hängen vor allem von **folgenden Faktoren** ab:

- Anteil Mitnahmegeschäft
- Einweganteil
- Mehrwegangebot
- Kundentyp
- Produktart
- Preisniveau

Übersicht betroffener Unternehmen

Betriebstypen	Anteil betroffener Unternehmen	Erläuterung
Speisegeprägte Gastronomie	**++++**	
Imbissbetriebe	+++++	
Systemgastronomie	+++++	
Verkaufswagen	+++++	
Gaststätten, Restaurants	+++	nur sofern Mitnahmegeschäft angeboten
Dessertgastronomie (z. B. Eisdiele)	++++	
Lieferküchen	+	nur sofern nicht ausschließlich Lieferdienst
Getränkegeprägte Gastronomie	**+++**	
Cafés, Kaffeeröstereien	++++	
Biergärten, sonst. Schankwirtschaft	+	
Trinkhallen	+	
Saft- und Smoothiebars	+++++	
Bubble-Tea-Läden	+++++	
Bars, Clubs	+	nur Außenverkauf relevant
Lebensmittelhandwerk	**++++**	
Bäckereien	++++	insb. bei Kaffee und "heiße Theke"
Metzgereien	+++	insb. bei "heiße Theke"

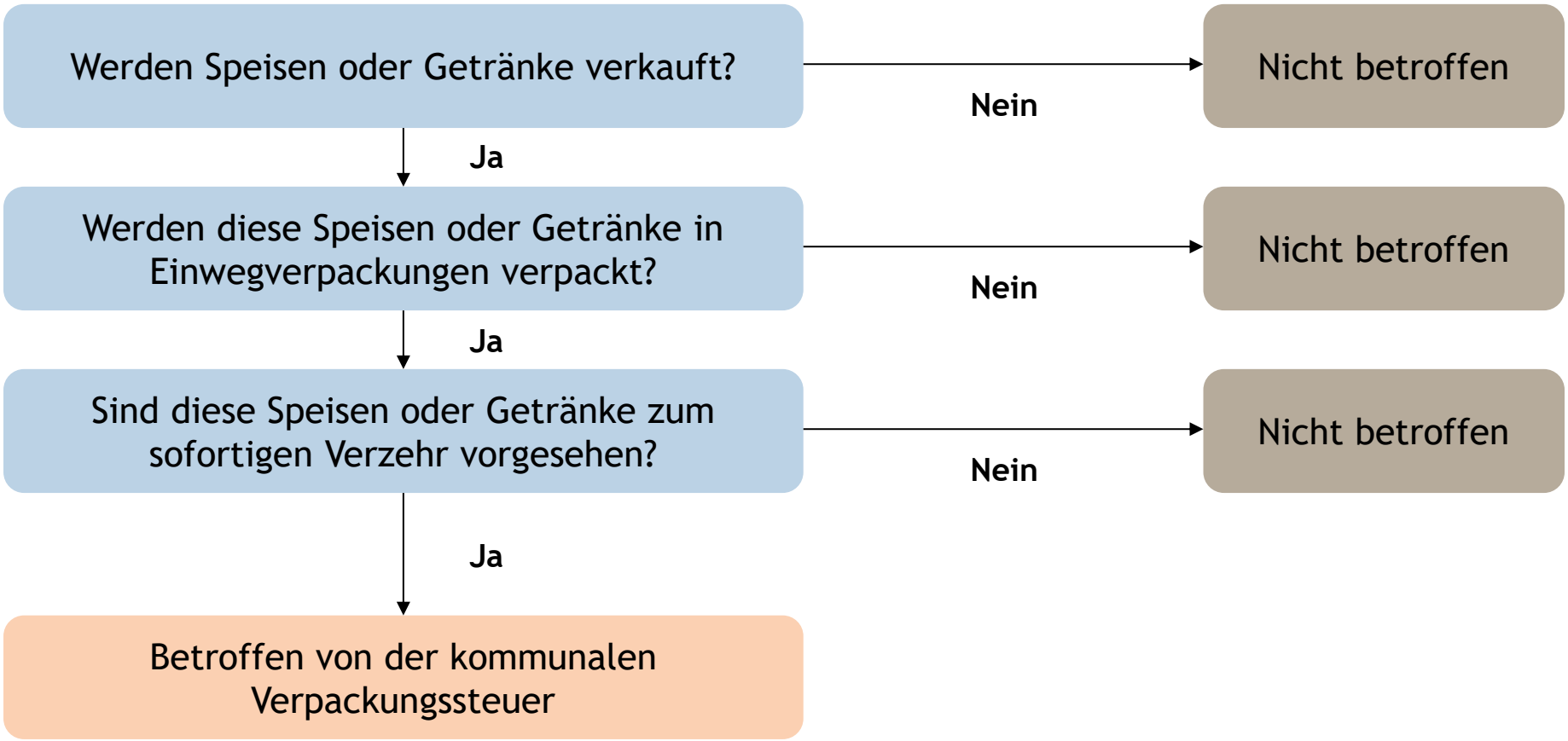
Betriebstypen	Anteil betroffener Unternehmen	Erläuterung
LEH	**++++**	
Discounter	+++	insb. bei Convenience-Produkten mit Besteck
Supermärkte, Vollsortimenter	+++++	insb. bei Convenience-Produkten mit Besteck, "heiße Theke", Salattheke und Sushitheke
Kioske	+++	
Tankstellen	++++	insb. bei Kaffee und warmen Speisen
Gemeinschaftsverpflegung	**++**	
Kantinen, Betriebsrestaurants	++	
Mensen	++	
Catering	++	
Krankenhäuser, Pflegeheime	++++	nur bei Kiosk- und Cafeteria-Verkauf
Sonstige / Sonderbereiche	**+++**	
Freizeitgastronomie (Kino, Zoos etc.)	++++	
Schul-, Kita-, Vereinsfeste	+	nur sofern > 10 Veranstaltungstage / Jahr
Straßenfeste	+	nur sofern > 10 Veranstaltungstage / Jahr
Märkte	++	
Konzerte, Festivals	++++	
Großevents, Stadien	++++	
Automaten	**+++++**	
Verkaufsautomaten	+++++	

Auflistung nicht abschließend

Entscheidungsbaum

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Mithilfe des **vereinfachten Entscheidungsbaums** lässt sich feststellen, ob ein Betrieb von der kommunalen Verpackungssteuer betroffen ist oder nicht.



Merkmale

> Gastronomiebetriebe, die **stark von der kommunalen Verpackungssteuer betroffen** sind, weisen in der Regel einen **hohen Anteil an Mitnahme- bzw. To-go-Bestellungen** auf.

> Bei Bestellungen zur Mitnahme werden überwiegend **Einwegverpackungen sowie Einwegbesteck und -geschirr verwendet**. Typische Einwegverpackungen sind dabei u. a.:

- Teller, Schalen, Boxen
- Becher, Gläser, Dosen, Tassen
- Beutel, Einwickelpapier, Folien

> Zu den besonders **Mitnahme-orientierten Gastronomiebetrieben** zählen beispielsweise:

- Schnellrestaurants
- Imbisse
- Foodtrucks
- Bubble-Tea- oder Smoothie-Läden
- Kioske
- Bäckereien (teilweise)

Lebensmitteleinzelhandel

- Neben Gastronomiebetrieben sind auch **Lebensmitteleinzelhändler** von der kommunalen Verpackungssteuer betroffen, sofern sie **Speisen und Getränke zum Sofortverzehr** anbieten.
- Dazu zählen unter anderem **abgepackte Convenience-Produkte wie Sushi oder Salate** mit **Besteck bzw. Besteck und Dressing** sowie warme Speisen an Frischetheken oder Salate aus der Salattheke.
- Der Wortlaut aus den Tübinger Auslegungshinweisen lautet:

  *Liegt/liegen verzehrfertigen **Convenience-Speisen Besteck bzw. Besteckteile** wie z. B. bei **verzehrfertigem Sushi mit Stäbchen** bei, so ist bei typisierender Betrachtungsweise von einem unmittelbaren oder zumindest sehr zeitnahen Verzehr auszugehen, so dass hier die **Verpackungssteuer eingreift**.*

- Auch **Einwegbecher für z. B. Kaffee aus Automaten** im Eingangsbereich oder innerhalb des Geschäfts fallen unter die Verpackungssteuer.

Weniger stark betroffene Betriebstypen

> Die Auswirkungen der kommunalen Verpackungssteuer **unterscheiden sich je nach Betriebstyp** deutlich.

> **Vor-Ort-orientierte Gastronomiebetriebe** sind von der Verpackungssteuer gering betroffen.

> Dazu zählen insbesondere klassische **Restaurants** sowie **Kantinen und Mensen**.

> In diesen Betrieben werden Speisen und Getränke überwiegend auf Geschirr, in Gläsern bzw. Tassen und mit Edelstahlbesteck ausgegeben.

> Aufgrund des geringen To-go-Anteils fallen **weniger verpackungssteuerpflichtige Verpackungen** an.

Leitfrage 16: Betroffene Betriebstypen

Leitfrage 16: Welche Betriebstypen sind von kommunalen Verpackungssteuern betroffen?

Die Steuer betrifft nicht nur klassische Gastronomie, sondern alle Betriebstypen mit Angeboten zur Mitnahme. Entscheidend ist weniger die Branche als vielmehr das Konsumformat (Vor-Ort-Verzehr / Mitnahmegeschäft).

Klassische Betriebstypen sind:

- Speisegeprägte Gastronomie (z. B. Imbisse, Systemgastronomie)
- Getränkegeprägte Gastronomie (z. B. Cafés)
- Handwerk (z. B. Bäckereien, Metzgereien)
- Lebensmitteleinzelhandel (v. a. mit Frische-, Salat- und Sushitheke)
- Tankstellen, Kioske und Convenience-Stores

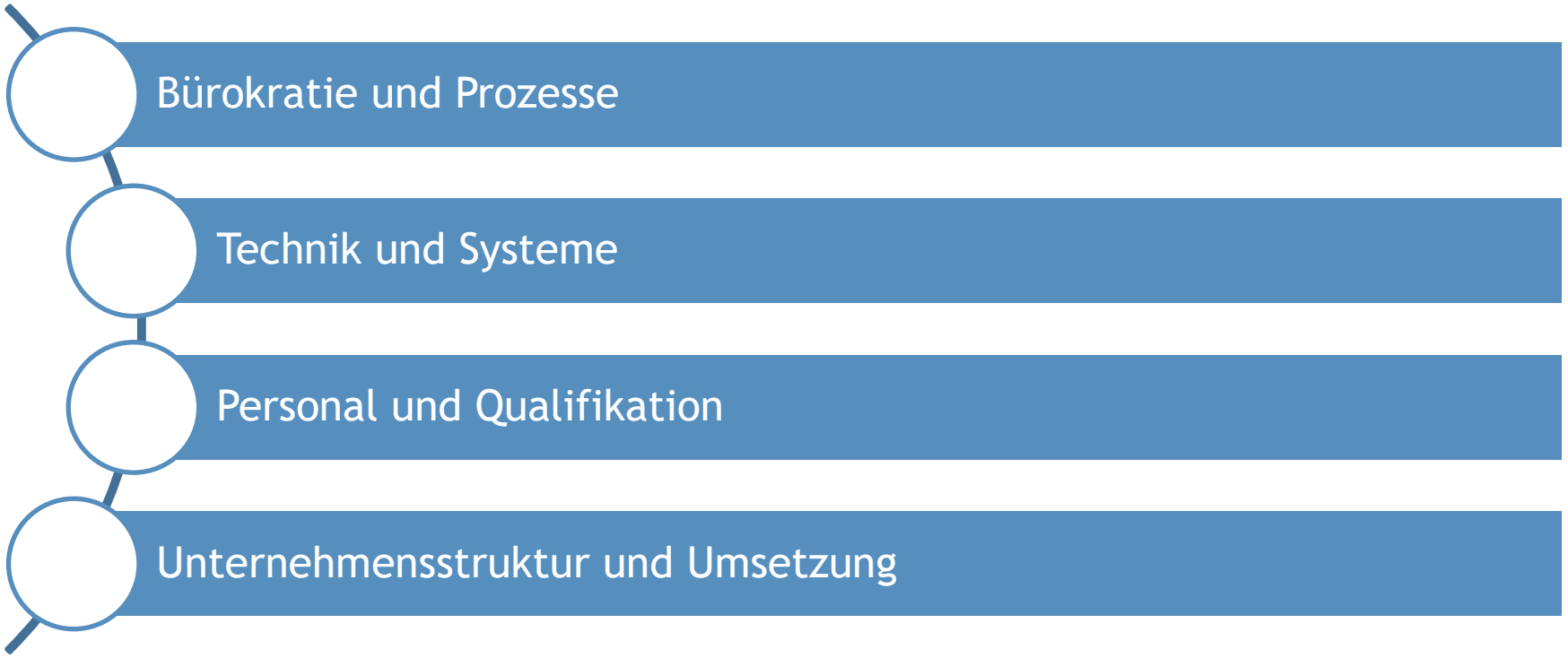
Leitfrage 17

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Welche Auswirkungen ergeben sich durch die kommunale Verpackungssteuer für Betriebe?

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Neben der **Abgabenbelastung**, die bei den in der **vorherigen Leitfrage genannten Betriebstypen** aufgrund der eingesetzten Verpackungen entsteht, ergeben sich **zusätzliche organisatorische, technische und personelle Auswirkungen**, die insbesondere die **Umsetzung bei Einführung der kommunalen Verpackungssteuer** und den **laufenden Betrieb** erschweren.



Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Wesentliche Auswirkungen auf die Betriebe infolge einer kommunalen Verpackungssteuer:

Einführung

- Anpassung / Umstellung von Kassensystemen und bestehenden Abläufen
- Aufbau neuer interner Prozesse und Zuständigkeiten
- Schulung der Mitarbeiter
- …

Betrieb

- Anwendung komplexer steuerlicher Regelungen im Verkauf
- Zunehmende Aufklärung gegenüber Kunden
- Wiederkehrende Schulungen / Einarbeitung neuer Mitarbeiter
- Sprachliche und fachliche Hürden
- Handhabung des Mehrwegsystems
- …

Steuererklärung

- Zusätzliche Dokumentationspflichten
- Mögliche Steuervorauszahlungen
- Erstellung der Steuererklärung
- …

Einfluss auf betriebliche Abläufe

> **Stark betroffene Betriebe** sind nicht nur durch die **zusätzliche Abgabenlast**, sondern auch durch weitreichende **Auswirkungen auf betriebliche Abläufe** belastet.

> Es entstehen zusätzliche **organisatorische, technische und personelle Anforderungen**.

> Insbesondere bei **komplexen Unternehmensstrukturen** (z. B. Franchise-Strukturen) erhöht sich der **organisatorische und administrative Umsetzungsaufwand** deutlich.

Auswirkung auf…	Tendenz
Zeitaufwand	↗
Kosten (IT, Schulungen,…)	↗
Fehleranfälligkeit	↗
Effizienz	↘

> Neben den direkten Auswirkungen folgen **indirekte Belastungen**, etwa durch **zusätzliche Maßnahmen** wie die Einführung von Mehrweglösungen.

Zusatzbelastungen durch Mehrwegeinsatz

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
Pfandvereinahmung	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

Leitfrage 17: Betriebliche Auswirkungen

Leitfrage 17: Welche Auswirkungen ergeben sich durch die kommunale Verpackungssteuer für Betriebe?

Die kommunale Verpackungssteuer erhöht für Betriebe vor allem den operativen und administrativen Aufwand. Besonders betroffen sind kleine Betriebe, die bisher von der Mehrwegangebotspflicht ausgenommen waren und durch die Steuer in stärkerem Maße in Richtung Mehrweglösungen gedrängt werden.

Parallelstrukturen werden zum Normalfall: Betriebe müssen Einweg und Mehrweg häufig gleichzeitig vorhalten. Das erhöht den Aufwand im laufenden Betrieb.

Kleine Betriebe verlieren ihre Entlastung: Auch wenn sie von der Mehrwegangebotspflicht ausgenommen sind, geraten sie durch die Steuer unter Anpassungsdruck.

Die Steuer greift direkt in **Verkaufsprozesse** ein: Kasse, Ausgabe, Kundenkommunikation und Dokumentation werden komplexer.

Leitfrage 18

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Welche Erfahrungen, Auswirkungen und Vorkommnisse schildert das Verkaufspersonal im täglichen Umgang mit der kommunalen Verpackungssteuer?

Einleitung

> Im Rahmen der **ökonomischen Bewertung** wurde der **Umgang mit der kommunalen Verpackungssteuer** in den Städten untersucht.

> Dabei fanden Gespräche mit einer **Vielzahl an Mitarbeitern** statt, um deren **Erfahrungen mit der Verpackungssteuer** zu erfassen.

> Themen waren u. a.:

- Praktischer Umgang mit der **Verpackungssteuer im Alltag**
- **Herausforderungen** und **Umsetzungsprobleme**
- **Wahrnehmung und Akzeptanz** der Steuer
- Akzeptanz von **Mehrweglösungen**
- **Individuelle** Einschätzungen und Erfahrungen

> Die **gesammelten Stimmen und Eindrücke** sind auf den folgenden Folien zusammengefasst.

Allgemeine Stimmen

„Wir haben zum Jahreswechsel aufgehört, Kaffee zu verkaufen.“ (Bäckerei)

„Die Steuer ist bereits in unseren Preisen enthalten, müssen wir einfach zahlen.“ (Kino)

„Der Umgang mit der Steuer ist mittlerweile Alltag bei uns im Betrieb.“ (Bäckerei)

„Wir weisen bei jedem Kaufvorgang auf die Steuer hin, viele nehmen das warme Essen dann lieber auf eine Serviette mit.“ (Bäckerei)

„Unsere Speisen zum Mitnehmen sind günstiger als beim Vor-Ort-Besuch, daher haben wir keine Beschwerden.“ (Restaurant)

„Was es mit der Steuer auf sich hat, müssen Sie die Stadt fragen.“ (Schnellimbiss)

„Die Steuer direkt an die Kunden zu übertragen ist zu viel Aufwand. Wir haben daher die meisten Produkte, die es betrifft, aus dem Sortiment genommen.“ (LEH)

„An sich finden wir die Idee gut, eine wirkliche Müllreduktion nehmen wir im Alltag allerdings bisher nicht wahr.“ (Café)

Allgemeine Stimmen

„Der Ablauf an der Kasse ist komplizierter geworden. Man muss stärker darauf achten, welche Verpackung steuerpflichtig ist und welche nicht.“ (Imbiss)

„Wir haben uns im Team daran gewöhnt, aber es bleibt ein zusätzlicher Arbeitsschritt. Gerade in Stoßzeiten ist das störend.“ (Café)

„Wir werden häufig gefragt, warum wir die Steuer weiterhin umsetzen, obwohl andere Betriebe dafür kreative, aber nicht korrekte Lösungen nutzen. (Systemgastronomie)

„Die Steuer führt immer wieder zu Diskussionen, weil Kunden nicht verstehen, warum bestimmte Artikel betroffen sind und andere nicht.“ (Tankstelle)

„Wir haben inzwischen feste Formulierungen für Kundengespräche. Das hilft, aber es nimmt trotzdem Zeit aus dem Verkauf.“ (Systemgastronomie)

„Unklar sind für uns die Ausnahmen für Anbieter, die unter 10 Tagen verkaufen, obwohl auch dort Abfall entsteht und die Entsorgung oft schlechter ist.“ (Systemgastronomie)

„Wenn viel los ist, wird das Thema zur Belastung. Jede Rückfrage an der Kasse verlangsamt den Ablauf.“ (Imbiss)

Erfahrungen im Kundenkontakt

„Kunden reagieren mit Unverständnis, das sich in Vorwürfen bis hin zu Behauptungen von Betrug äußert.“ (Systemgastronomie)

„Oft kein Verständnis bei warmen vs. kalten Speisen, Kunden bestellen dann lieber nichts.“ (Bäckerei)

„Verbale Anfeindungen kommen vor, es gab auch schon vereinzelt körperliche Übergriffe.“ (Systemgastronomie)

„Täglich erleben wir wütende Gäste, die wenig Verständnis für die Verpackungssteuer zeigen.“ (Systemgastronomie)

„Die Umsetzung der Vorgaben ist für unser Personal grundsätzlich kein Problem, schwieriger sind eher die unfreundlichen Reaktionen mancher Kunden.“(Bäckerei)

„Am Anfang war der Umgang damit ungewohnt, jetzt aber kein Problem mehr beim Personal.“ (Bäckerei)

Rückmeldungen zu den Verpackungslösungen

„Wir bemerken kaum mehr Nachfrage bei Mehrwegbechern.“ (Bäckerei)

„Wir führen nur noch Mehrwegbecher, und das läuft ziemlich gut. Ab und an meckern aber Kunden.“ (Café)

„Touristen nutzen überwiegend Einwegverpackung, Tübinger eher Mehrweg.“ (Café)

„Wir haben Einwegbesteck aus dem Sortiment genommen, führen jetzt aber Mehrwegbesteck.“ (LEH)

„Die Nachfrage von Mehrweg ist gestiegen, auch haben wir viel Rücklauf.“ (Bäckerei)

„Einige Kunden bringen eigene Behälter mit, aber das bleibt eher die Ausnahme. Die breite Masse hat ihr Verhalten nicht stark verändert.“ (Imbiss)

„Manche Kunden fragen nach Alternativen, entscheiden sich am Ende aber doch für die Einwegverpackung. Bequemlichkeit ist oft wichtiger als der Aufpreis.“ (Bäckerei)

„Die Nachfrage nach Mehrweg hat sich nicht verändert.“ (Systemgastronomie)

Leitfrage 18: Verkaufspersonal

Leitfrage 18: Welche Erfahrungen, Auswirkungen und Vorkommnisse schildert das Verkaufspersonal im täglichen Umgang mit der kommunalen Verpackungssteuer?

Die kommunale Verpackungssteuer ist im Verkaufsalltag angekommen, aber nicht als Treiber für Mehrweg. Die Steuer verändert weniger das Konsumverhalten als den Arbeitsalltag an der Kasse: mehr Komplexität, mehr Rückfragen, mehr Reibung.

Leitfrage 19

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Wie beeinflussen sozioökonomische Veränderungen in Arbeit, Haushalt, Mobilität und Konsum den Verbrauch von Serviceverpackungen?

Sozioökonomische Veränderungen

> Deutschland ist ein Land des Wohlstands. Nahrungsbeschaffung und –aufnahme stehen nicht mehr im Vordergrund des Alltags. **Convenience** rückt in den Vordergrund.

> Der **Außer-Haus-Konsum steigt** – und damit auch der Verbrauch von Verpackungen für den Sofortverzehr. Zudem wird seltener mittags zu Hause gegessen.

> Zugleich findet eine **„Verhäuslichung“** statt: Lieferdienste sorgen für mehr Convenience bei der Essensbestellung nach Hause, wodurch bspw. mehr Pizzakartons verbraucht werden.

> Der Verbrauch von Einweg-Serviceverpackungen ist hoch, weil immer mehr Konsumanlässe außerhalb klassischer Haushaltssituationen stattfinden.
> Treiber sind Convenience, mobile Lebensstile, veränderte Arbeits- und Haushaltsstrukturen sowie Preis- und Einkommensunterschiede.

Alltag und Haushalte

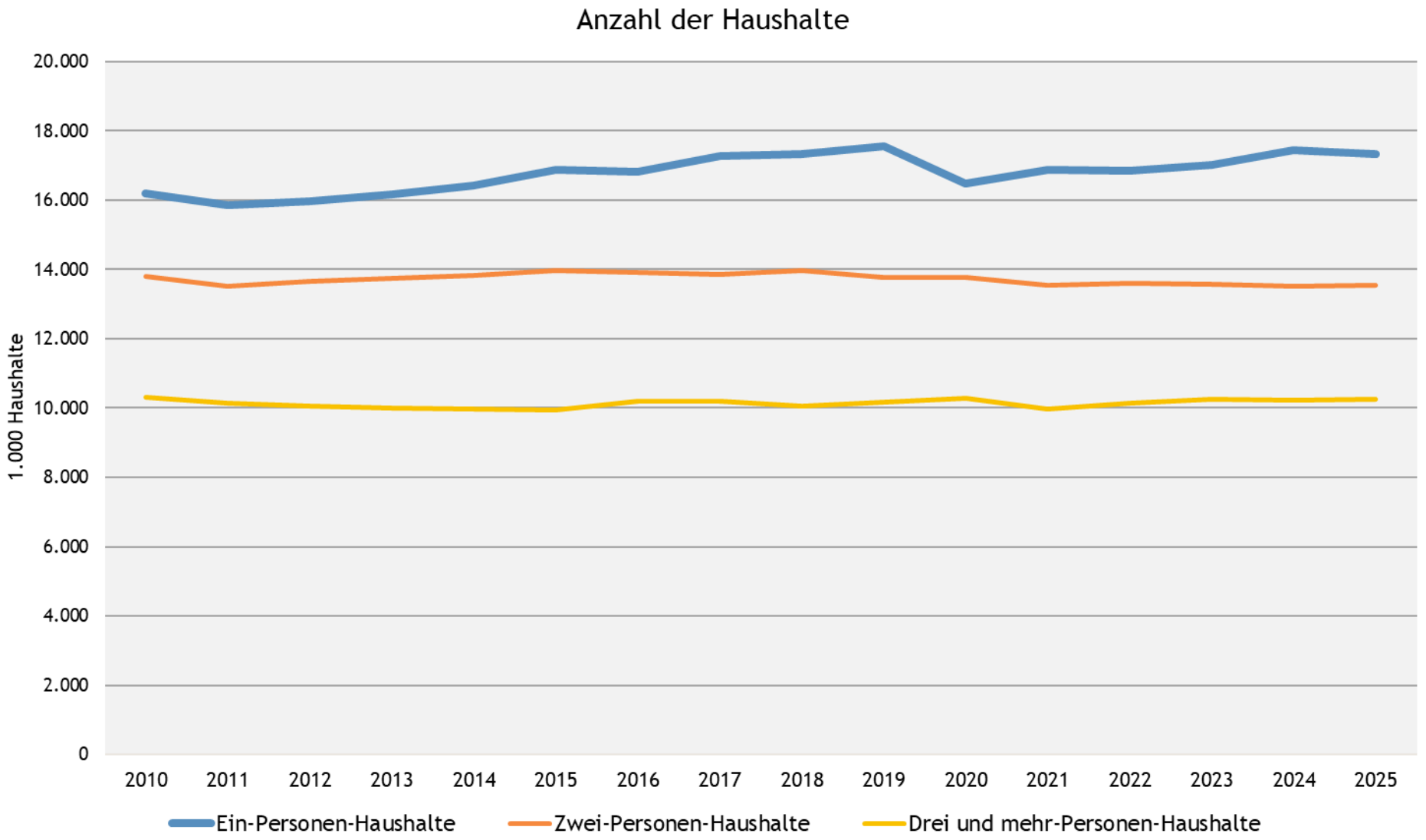
> **Ein-Personen-Haushalte nehmen langfristig an Bedeutung zu**
Wenn weniger Personen gemeinsam essen, sinkt der Anreiz, regelmäßig selbst zu kochen. Einzelportionen, Snacks, Convenience und Außer-Haus-Angebote gewinnen dadurch an Bedeutung.

> **Mahlzeiten werden stärker individualisiert**
Unterschiedliche Tagesrhythmen, Freizeitaktivitäten und Arbeitszeiten führen dazu, dass nicht alle Haushaltsmitglieder zur gleichen Zeit essen. Verpflegung wird häufiger spontan und situativ organisiert.

> **Mittagessen findet nicht mehr selbstverständlich zu Hause statt**
Der Anteil der Personen, die werktags mittags zu Hause essen, unterscheidet sich deutlich nach Altersgruppe, Erwerbsstatus und Lebensphase. Für Erwerbstätige, Studierende und mobile Gruppen entstehen mehr Verpflegungssituationen außerhalb des Haushalts.

> **Convenience ersetzt nicht nur Kochen, sondern auch Planung**
Fertigprodukte, To-go-Angebote und Lieferangebote reduzieren den Aufwand für Einkauf, Zubereitung und Abwasch. Damit steigt die Bedeutung verpackter, sofort verfügbarer Mahlzeiten.

Anzahl Ein-Personen-Haushalte



Quelle: Destatis

Arbeit und Zeit

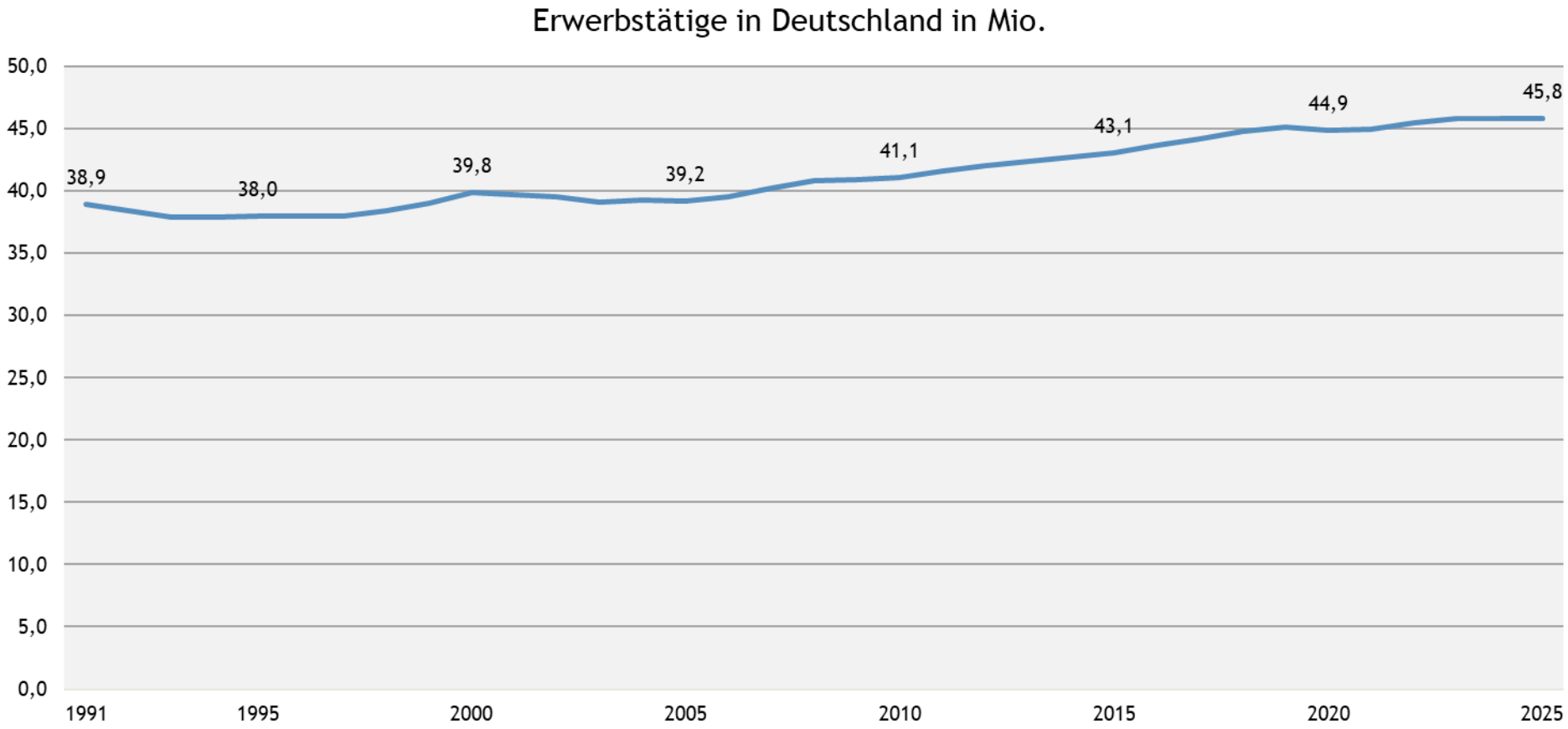
> **Mehr Erwerbstätigkeit bedeutet mehr Verpflegung außerhalb des Haushalts**
> Je mehr Menschen erwerbstätig sind, desto mehr Mittagspausen, Pendelwege, Schichtzeiten und Zwischenmahlzeiten entstehen außerhalb der eigenen Küche.

> **Arbeitszeiten werden heterogener**
> Teilzeit, lange Arbeitstage, Schichtarbeit, unregelmäßige Arbeitszeiten und atypische Beschäftigung erzeugen unterschiedliche Essensfenster. Dadurch steigt die Nachfrage nach flexiblen, schnell verfügbaren Angeboten.

> **Kürzere und längere Arbeitszeiten verstärken den Außer-Haus-Konsum**
> Kürzere Arbeitszeiten schaffen zusätzliche Freizeit- und Konsumanlässe; längere oder unregelmäßige Arbeitszeiten erhöhen den Bedarf an schneller Verpflegung während oder nach der Arbeit.

> **Prekäre bzw. atypische Beschäftigung wirkt ambivalent**
> Einerseits begrenzt geringeres Einkommen die Zahlungsbereitschaft; andererseits erhöhen unregelmäßige Arbeitszeiten und geringere Planbarkeit den Bedarf an günstigen, schnell verfügbaren Verpflegungsangeboten.

Anzahl der Erwerbstätigen



Quelle: Destatis

In den vergangenen 10 Jahren ist die Anzahl der Erwerbstätigen in Deutschland um 2,5 Mio. gestiegen.

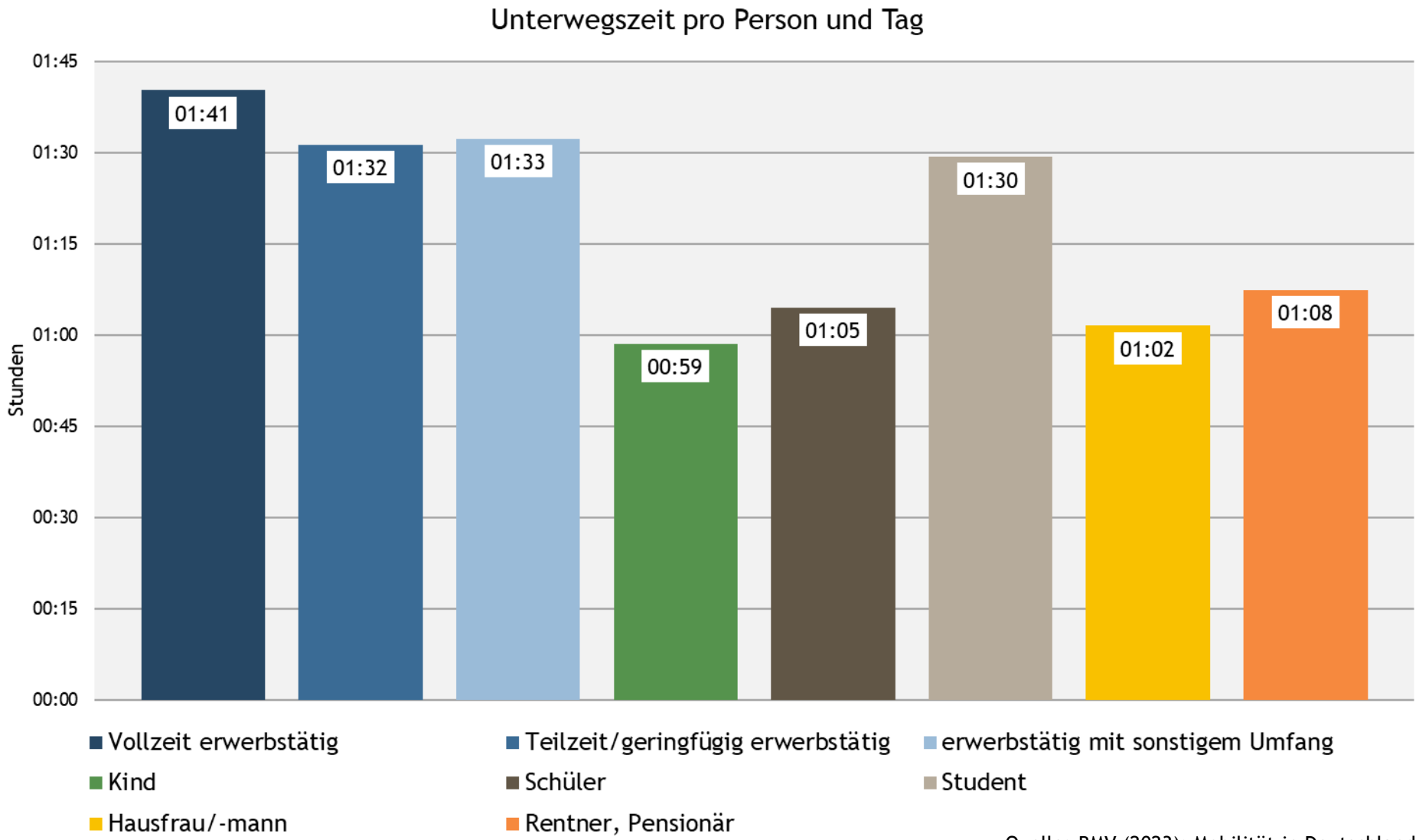
Mobilität, Technik und Angebot

> **Mobilität schafft Konsumanlässe**
> Pendeln, Wegeketten, Freizeitmobilität, Bahnhöfe, Tankstellen, Innenstädte und Veranstaltungen schaffen Konsumanlässe.

> **Digitale Bestell- und Bezahlwege senken Zugangshürden**
> Liefer-Apps, Click & Collect, Self-Ordering, Kartenzahlung und digitale Kassensysteme machen Außer-Haus-Konsum schneller, planbarer und skalierbarer.

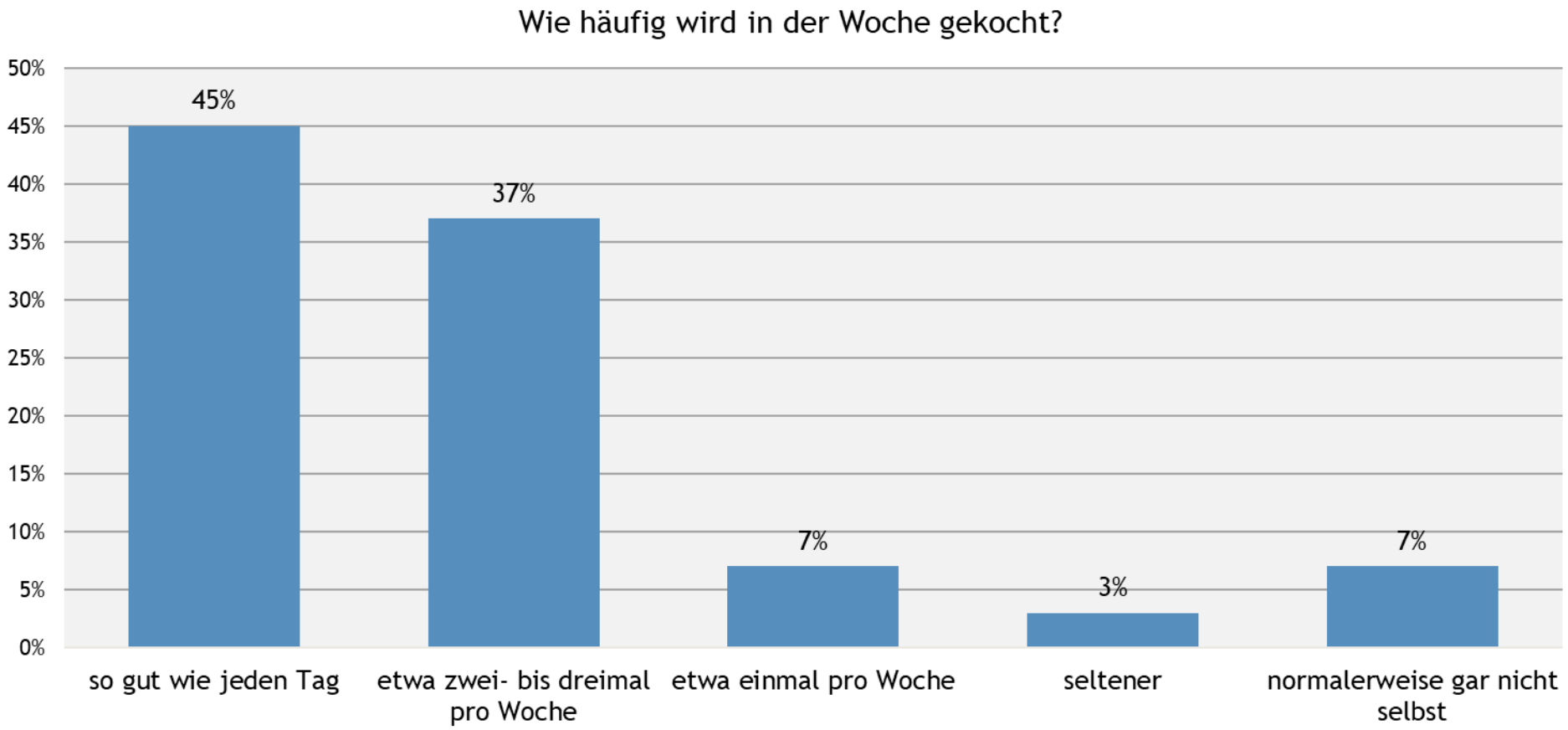
> **Convenience gewinnt als Angebotsform an Bedeutung**
> LEH-Convenience, Handelsgastronomie, Tankstellenangebote, Bäckereisnacks, Bowls, Salate und Coffee-to-go sind auf sofortige Verfügbarkeit und einfache Mitnahme ausgelegt.

> **Technische Verpackungsinnovationen erweitern das Angebot**
> Dichte Deckel, mikrowellengeeignete Schalen, temperaturstabile Becher, Siegelfolien und portionierte Komponenten ermöglichen Produkte, die früher schwerer außer Haus verkäuflich waren.



Quelle: BMV (2023): Mobilität in Deutschland

Häufigkeit des Kochens



Quelle: BMLEH (2024): Deutschland, wie es isst. Der BMEL-Ernährungsreport 2024.

Nur 45 % der Befragten kochen nahezu täglich. Damit organisiert mehr als die Hälfte ihre Ernährung zumindest an mehreren Tagen pro Woche über Alternativen zum klassischen Kochen im Haushalt.

Preise, Einkommen, Vermögen, Preissensibilität

> **Preis und Zeit konkurrieren im Alltag**
> Verbraucher entscheiden nicht nur nach ökologischen Kriterien, sondern nach Kosten, Aufwand, Verfügbarkeit und Bequemlichkeit. Ein günstiger Snack oder ein Coffee-to-go kann attraktiver sein als Einkauf, Zubereitung und Abwasch.

> **Einkommens- und Vermögensunterschiede verstärken unterschiedliche Konsummuster**
> Höhere Einkommen ermöglichen häufiger Gastronomie, Lieferdienste und Premium-Convenience. Niedrigere Einkommen begünstigen günstige To-go-Angebote, Bäckereisnacks, Imbissprodukte oder Convenience-Produkte im LEH.

> **Preisdruck begünstigen einfache Verpackungslösungen**
> Betriebe müssen schnell, günstig und zuverlässig ausgeben. Einweg-Serviceverpackungen reduzieren Prozesskosten, weil Rücknahme, Reinigung, Pfandverwaltung etc. entfallen.

> **Mehrweg verändert den bekannten Ablauf**
> Rückgabe, Pfand, Reinigung und Verfügbarkeit müssen in den Tagesablauf passen. Wo das nicht gelingt, bleiben Einwegverpackungen die einfachere Lösung.

	geringer Einkommensspielraum	höherer Einkommensspielraum
wenig Zeit	günstige Snacks, Convenience-Produkte im LEH, Imbiss	Lieferdienst, Coffee-to-go, Premium-Convenience
mehr Zeit	Kochen zu Hause, Vorratskauf	Restaurant, Freizeitgastronomie

Auswirkung auf Verbrauch von Serviceverpackungen

Leitfrage 19: Sozioökonomische Faktoren

Leitfrage 19: Wie beeinflussen sozioökonomische Veränderungen in Arbeit, Haushalt, Mobilität und Konsum den Verbrauch von Serviceverpackungen?

Sozioökonomische Veränderungen erhöhen die Zahl der Konsumanlässe außerhalb des eigenen Haushalts und damit den Bedarf an Serviceverpackungen.

Veränderte Arbeitszeiten, höhere Erwerbstätigkeit, kleinere Haushalte und mobile Alltagsroutinen führen dazu, dass Essen und Trinken häufiger unterwegs, in Pausen oder spontan organisiert werden. Convenience, Lieferangebote und Unterwegs-Konsum schließen diese Versorgungslücken.

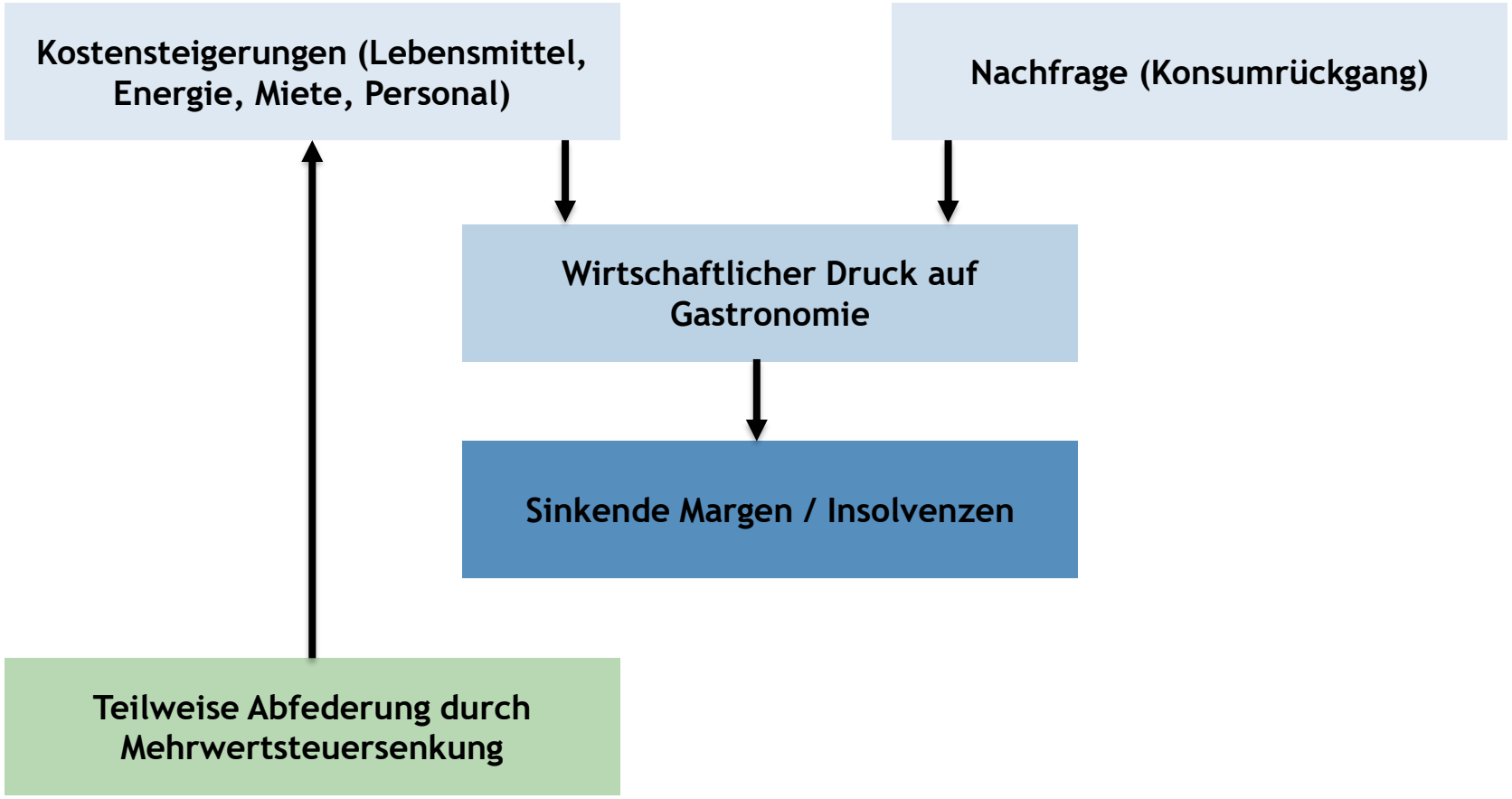
Serviceverpackungen sind Teil eines flexiblen, mobilen Konsumalltags.

Welche ökonomischen Belastungsfaktoren prägen die Gastronomie in Deutschland und welche Auswirkungen haben sie?

Übersicht

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Die Grafik zeigt die **wichtigsten ökonomischen Faktoren**, die die Gastronomie derzeit prägen, sowie deren **Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation der Branche**.

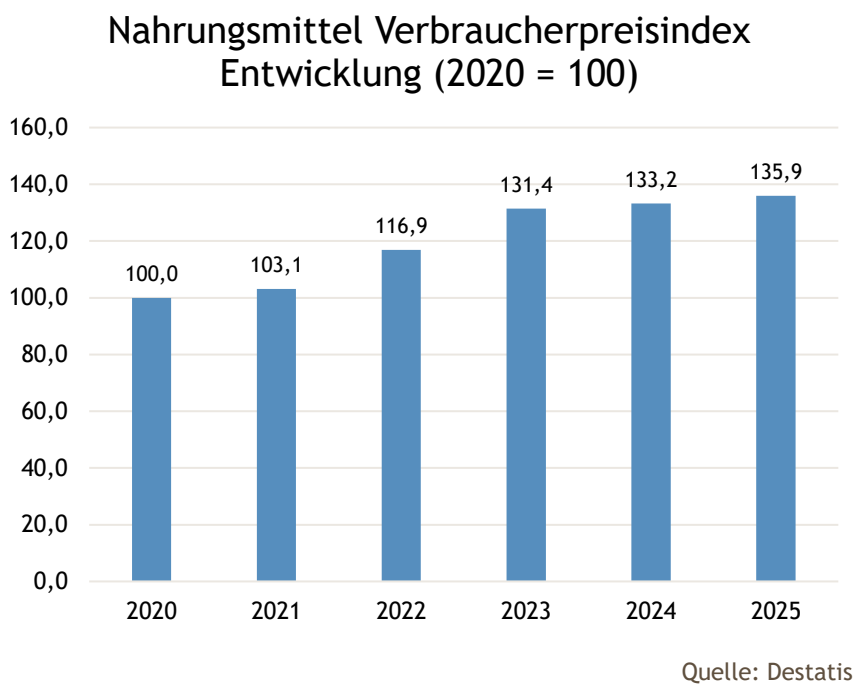


Lebensmittelpreise

> Ein **Faktor**, der Gastronomiebetriebe derzeit besonders stark unter Druck setzt, ist die sogenannte **„Food Inflation“**.

> Die **Preise für Nahrungsmittel** sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen, vor allem aufgrund von **Lieferengpässen**, den **Energiepreisen** sowie **höheren Produktions- und Transportkosten**.

> Im Jahr 2025 lag der **Verbraucherpreisindex für Nahrungsmittel bei 135,9** (Basisjahr 2020 = 100).



Quelle: Destatis

Strom- und Gaspreise für Gewerbekunden

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

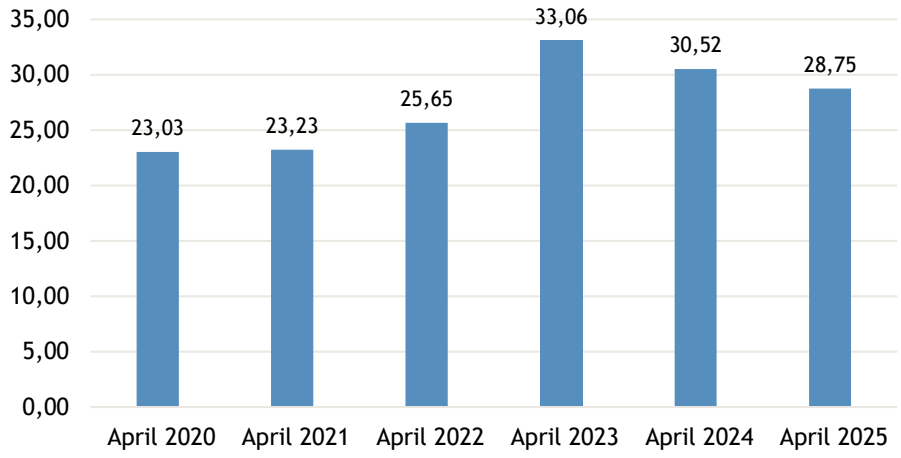
> Die **Strompreise für Gewerbekunden** sind im Vergleich zu 2020 deutlich gestiegen und lagen im April 2025 bei **28,75 €/kWh**.

> Auch die **Gaspreise** verzeichneten einen starken Anstieg: Nach einem Höchststand im Jahr 2023 (12,11 €/kWh) lagen sie im April 2025 bei **9,48 €/kWh** und damit deutlich **über dem Niveau von 2020**.

> Die **Preiserhöhungen** haben u. a. folgende **Ursachen**:

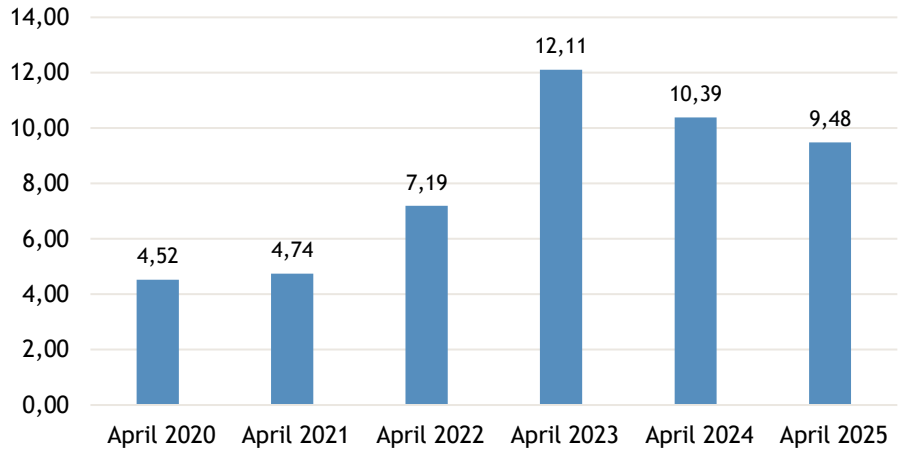
- Steigende CO_2-Preise
- Hohe Netzentgelte
- Wegfall der Gaslieferungen aus Russland
- Knappe LNG-Kapazitäten
- Angespannte Versorgungslage bei Öl

Strompreis für Gewerbekunden (in €/kWh)



Quelle: Statista, 2025, Daten: Bundesnetzagentur; Bundeskartellamt

Gaspreis für Gewerbekunden (in €/kWh)



Quelle: Statista, 2025, Daten: Bundesnetzagentur; Bundeskartellamt

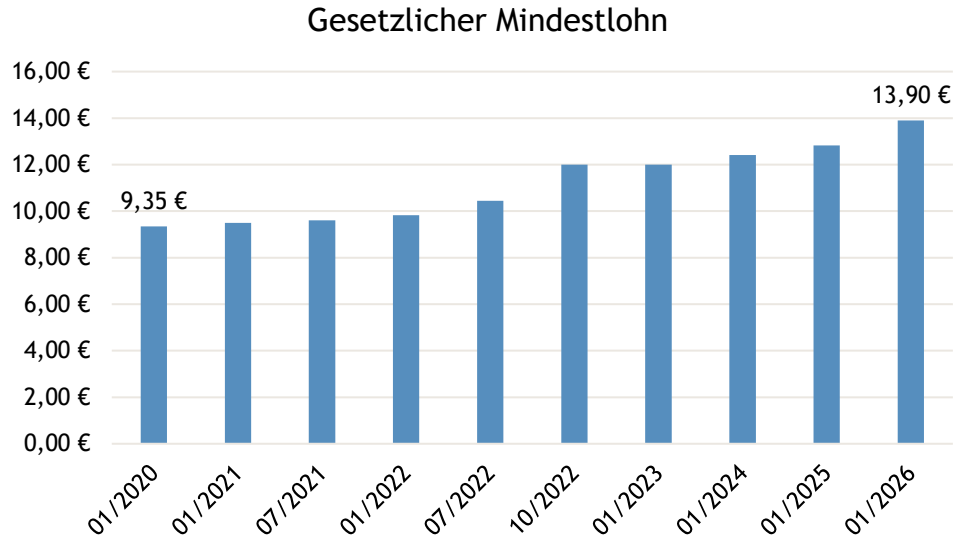
Personalausgaben

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Die Gastronomie ist eine **stark personalintensive Branche**, in der Lohnkosten einen **großen Anteil der Gesamtkosten** ausmachen.

> Im Juni 2025 waren in der **speisengeprägten Gastronomie 54 % der Beschäftigten geringfügig beschäftigt**. Mit wenigen Ausnahmen, etwa bei Jugendlichen unter 18 Jahren, haben diese **Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn**.

> Erhöhungen des Mindestlohns schlagen **direkt auf die Personalkosten** in den Betrieben durch.



Quelle: Deutscher Gewerkschaftsbund DGB, 2026

Mieten

> Mietkosten sind in der Gastronomie **einer der größten Fixkostenblöcke**.

> Sie sind **stark standortabhängig** und liegen in **Großstädten** häufig **deutlich über** dem Niveau **ländlicher Regionen**.

> Dies hängt unter anderem mit der **Konkurrenz zum Wohnimmobilienmarkt** zusammen.

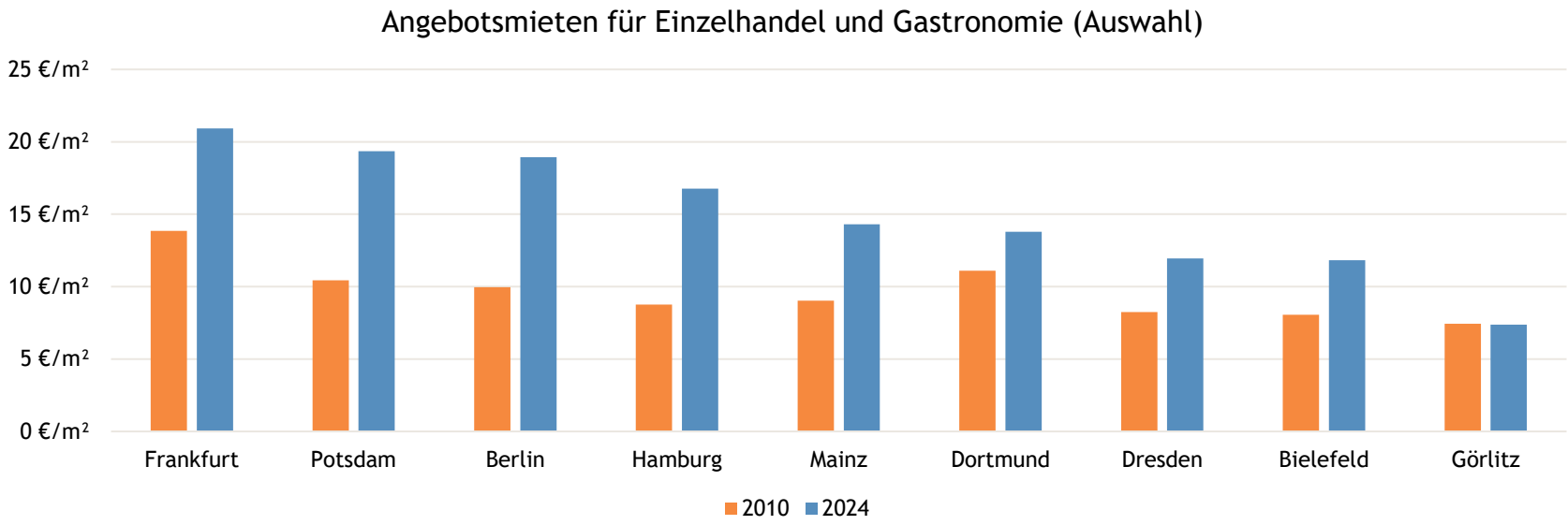
> In den **letzten Jahren** sind die Mieten vielerorts gestiegen, was insbesondere **kleinere, unabhängige Betriebe unter Druck** setzt.

> Politische Rahmenbedingungen, insbesondere die **Konkurrenz zwischen Wohn- und Gewerbeflächen**, verstärken diesen Trend zusätzlich.

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Die Grafik zeigt, dass Gewerbemieten **stark vom Standort** abhängen und **seit 2010 deutlich gestiegen** sind.

> Steigende Gewerbemieten stellen somit einen zunehmend **wichtigen Kostenfaktor** dar und erhöhen den **wirtschaftlichen Druck auf die Betriebe**.



Quelle: Tagesspiegel
https://interaktiv.tagesspiegel.de/lab/gewerbemieten-wie-steigende-mieten-fuer-einzelhandel-und-gastronomie-deutsche-staedte-neu-sortieren-landkreis-karte-analyse/

Wirtschaftliche Vorbelastung durch die COVID-19-Pandemie

> Im Jahr 2023 gab es in Deutschland **162.363 steuerpflichtige Gastronomiebetriebe**.

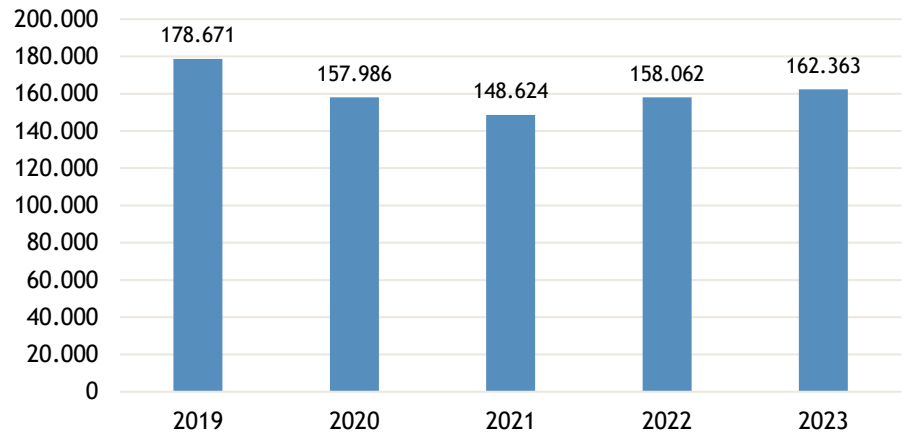
> Davon entfielen **65.919** auf **Restaurants** und machten damit den **größten Anteil** aus.

> Im Jahr 2019 waren es noch **178.671 Gastronomiebetriebe**, davon **70.619 Restaurants**.

> Hauptursache für den Rückgang war die **Coronakrise** mit ihren erheblichen **wirtschaftlichen Folgen**:

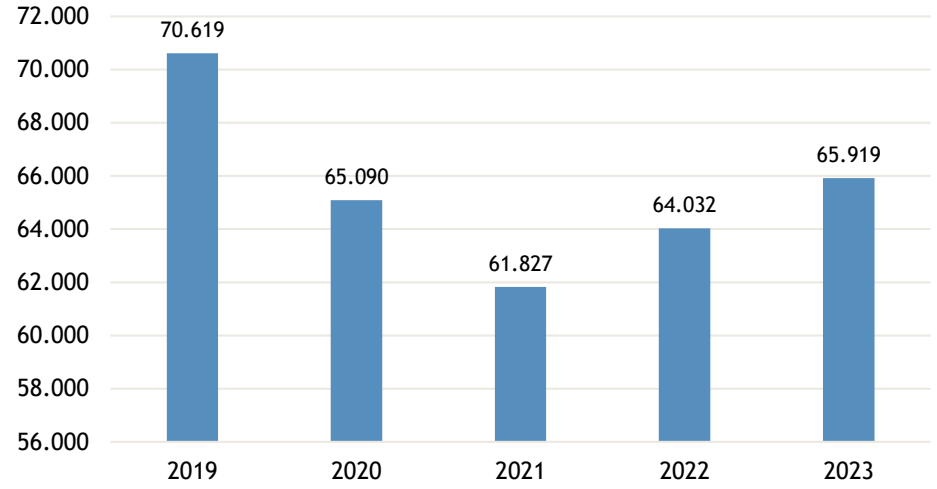
- zeitweise Betriebsschließungen
- geringere Auslastung durch Abstandsregeln
- Rückgang der Nachfrage
- weiterhin laufende Fixkosten

Anzahl der Unternehmen in der Gastronomie



Quelle: Statista, 2025, Daten: Destatis

Anzahl der Restaurants in der Gastronomie



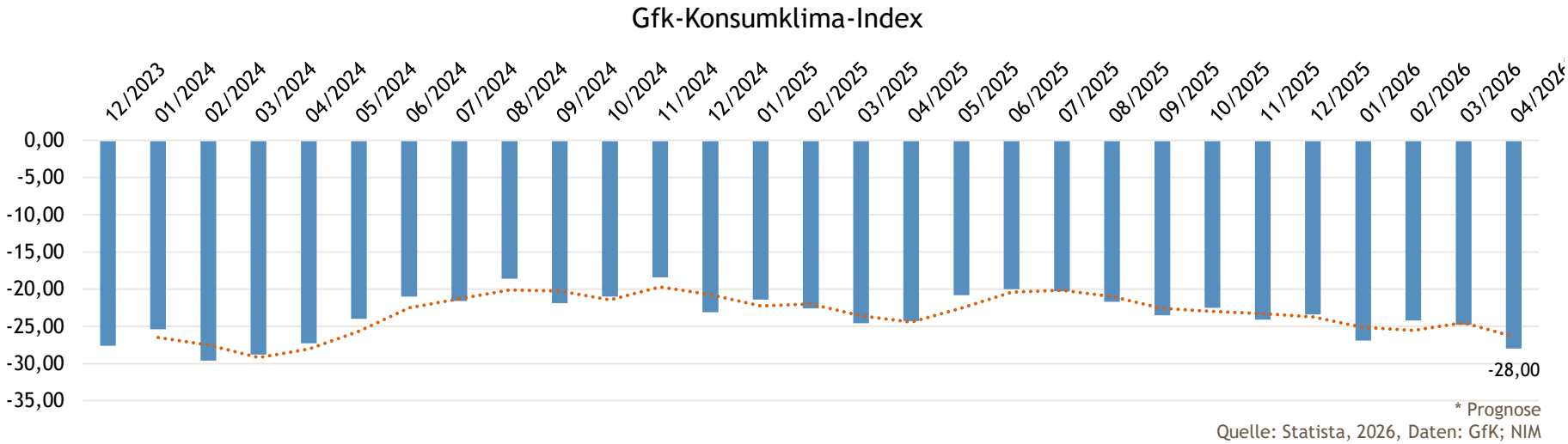
Quelle: Statista, 2025, Daten: Destatis

Konsumrückgang

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Der **GfK-Konsumklimaindex** beschreibt das **zukünftige Konsumverhalten** der privaten Haushalte.

> Mithilfe des Index lässt sich **die Konsumstimmung** in Deutschland analysieren. Grundlage sind **monatliche Befragungen zu Einkommens- und Konsumerwartungen**.



* Prognose

Quelle: Statista, 2026, Daten: GfK; NIM

> Ein **Wert wie −28,00** (April 2026) deutet auf eine **schwache Konsumstimmung** und eine **Kaufzurückhaltung der Verbraucher** hin.

> Dies wirkt sich direkt auf die Gastronomie aus, da **Restaurantbesuche häufig zu den Ausgaben zählen**, auf die Haushalte **zuerst verzichten**.

Mehrwertsteuersenkung in der Gastronomie

> Seit 2026 gilt für **Speisen in der Gastronomie** wieder ein **ermäßigter Mehrwertsteuersatz** von **7 %**.

> Ziel der Maßnahme ist die **finanzielle Entlastung** und **Stabilisierung der Branche**.

Bereich	2025	2026
Speisen (Vor-Ort-Verzehr)	19 %	7 %
Speisen (Mitnahme)	7 %	7 %

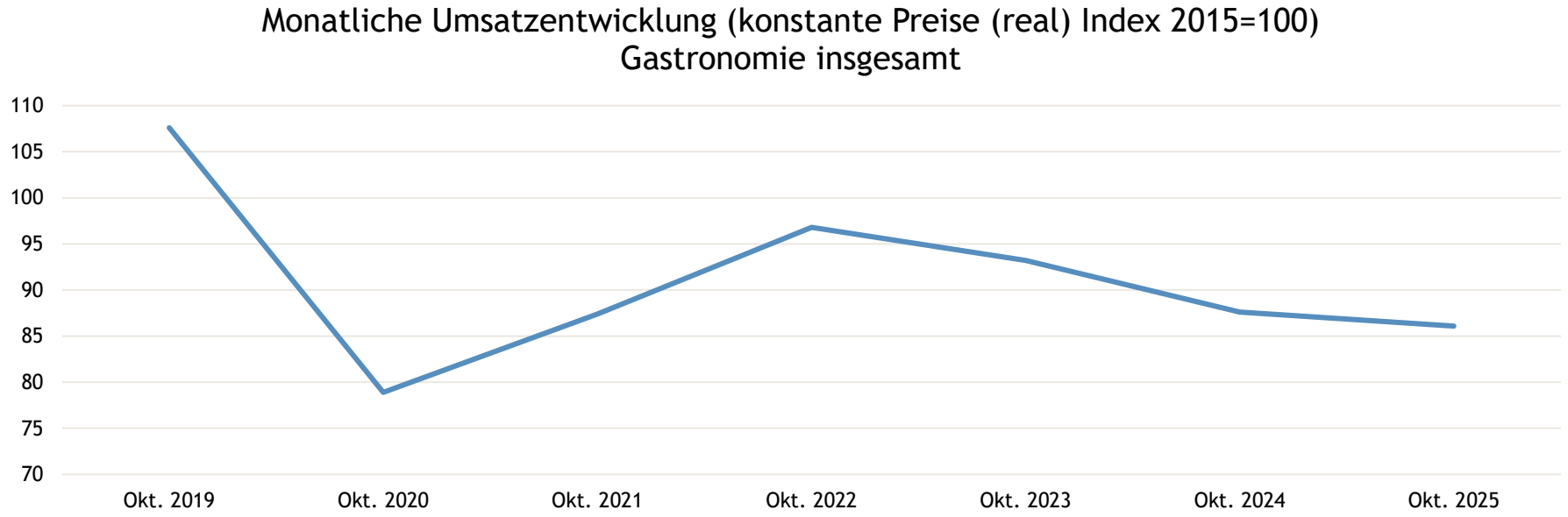
> Die Mehrwertsteuersenkung wird an die Kunden nicht direkt weitergegeben, da gestiegene Kosten für Personal, Lebensmittel und Energie den **Spielraum stark einschränken**.

> Zudem betrifft die **Senkung nur Speisen im Restaurant**, da Speisen zur Mitnahme bereits **zuvor dem ermäßigten Steuersatz** unterlagen.

> Insgesamt wirkt die **Maßnahme unterstützend**, kann die **wirtschaftlichen Belastungen der Branche** jedoch **nur teilweise abfedern**.

Umsatzentwicklung – Gastronomie insgesamt

> Der Index basiert auf dem **Referenzjahr 2015** (= 100) und zeigt die **reale Umsatzentwicklung** der **Gastronomie** im Vergleich zu diesem Basisjahr.



> Die **Umsatzentwicklung** zeigt nach dem pandemiebedingten Einbruch nur eine **teilweise Erholung**, bevor sich **seit 2023 erneut ein Rückgang abzeichnet**, was auf anhaltende ökonomische Belastungsfaktoren in der Gastronomie hinweist.

Umsatzentwicklung nach Betriebsarten

> Die Tabelle zeigt die **Umsatzentwicklung verschiedener Gastronomiebereiche** im 4. Quartal 2025 sowie im Zeitraum Januar bis Dezember 2025 **im Vergleich zum Jahr 2019**, jeweils **nominal** (ohne Preisbereinigung) und **real** (preisbereinigt).

Betriebsart	4. Quartal 2025		Januar - Dezember 2025	
	nominal	real	nominal	real
Speisengeprägte Gastronomie	8,4 %	-19,3 %	12,2 %	-16,6 %
Getränkegeprägte Gastronomie	-17,6 %	-39,7 %	-12,7 %	-35,9 %
Gaststättengewerbe	**5,8 %**	**-21,3 %**	**9,8 %**	**-18,4 %**
Catering und sonstige Verpflegungsdienstleistungen	**17,5 %**	**-13,1 %**	**18,5 %**	**-11,9 %**

Quelle: Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e.V. DEHOGA, Zahlenspiegel 4. Quartal 2025
Daten: Destatis

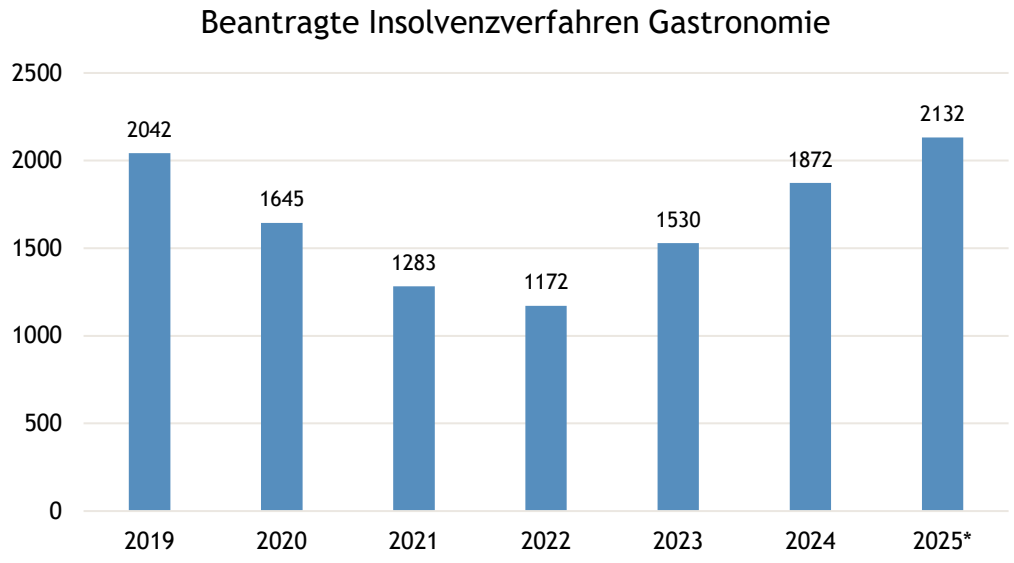
> Am Beispiel der **speisengeprägten Gastronomie** sind die **nominalen Umsätze** deutlich gestiegen (+12,2 %), **real** jedoch stark gesunken (−16,6 %).

> Auch in der **getränkegeprägten Gastronomie** sowie im **Catering und in sonstigen Verpflegungsdienstleistungen** sind **reale Umsatzrückgänge** zu verzeichnen.

Insolvenzverfahren

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Die **zuvor dargestellten ökonomischen Belastungsfaktoren** haben in den letzten Jahren zu **zahlreichen Betriebsaufgaben** in der **Gastronomie** geführt.



*Jan.-Nov.

Quelle: Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e.V. DEHOGA, 2026, Daten: Destatis

> Seit **2019 bis Ende 2025** haben ca. **12.000 Gastronomiebetriebe** Insolvenz beantragt.

> Von **Januar bis November 2025** wurden **2.132 Insolvenzverfahren** in der Branche beantragt, der **höchste Wert der letzten 6 Jahre**.

Leitfrage 20: Ökonomische Belastungen

Leitfrage 20: Welche ökonomischen Belastungsfaktoren prägen die Gastronomie in Deutschland und welche Auswirkungen haben sie auf Umsätze und Insolvenzen?

Die Gastronomie in Deutschland wird vor allem durch steigende Kosten für Lebensmittel, Energie, Personal und Mieten belastet.

Gleichzeitig trifft sie eine rückläufige und preissensible Nachfrage sowie verstärkten Wettbewerb, wodurch notwendige Preissteigerungen nur begrenzt durchsetzbar sind.

Jede zusätzliche Belastung, wie bspw. die kommunale Verpackungssteuer, führt zu weiteren spürbaren operativen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf die Branche.

Leitfrage 21

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen arbeiten Gastronomiebetriebe in Deutschland?

Übersicht

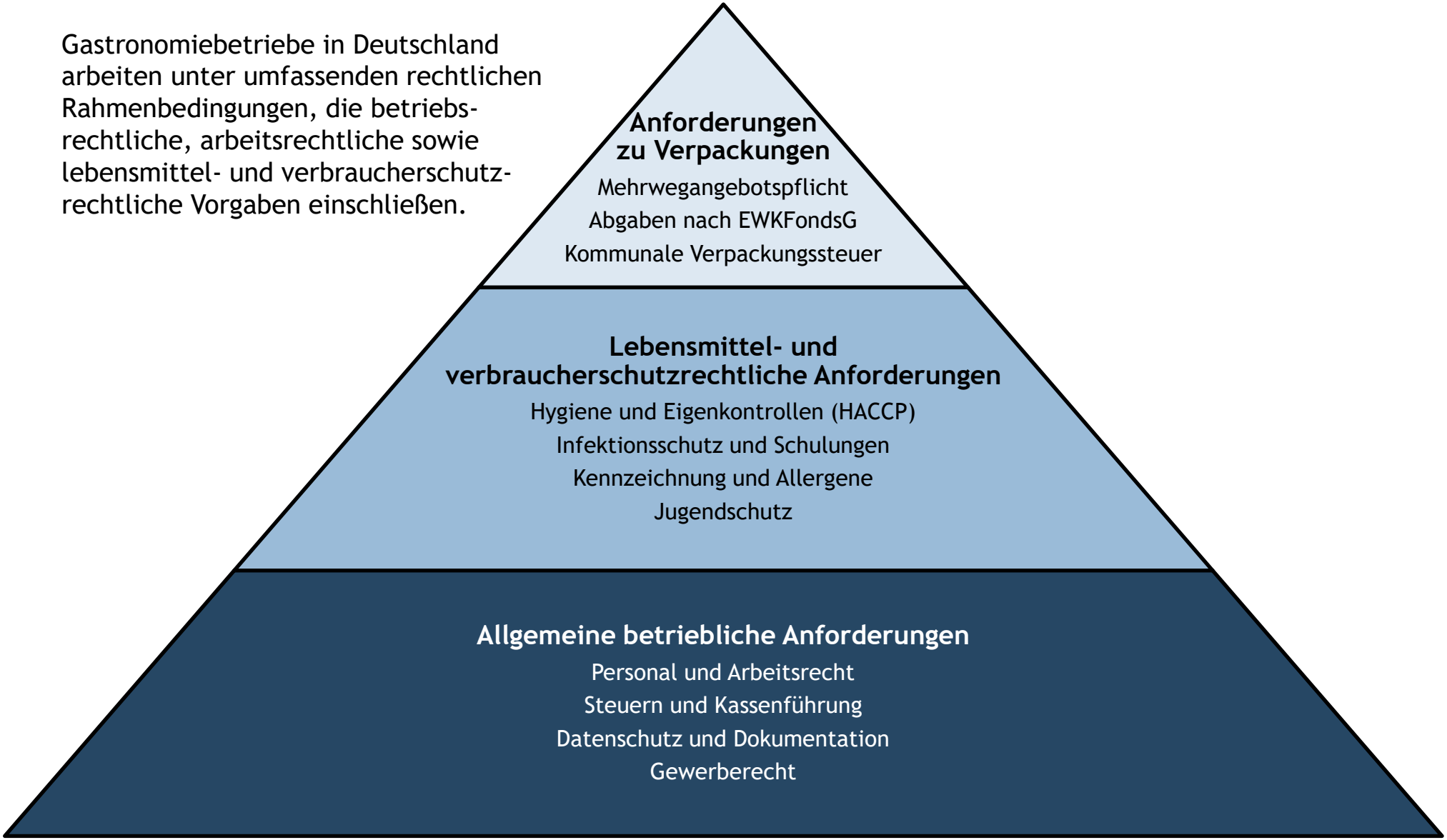
Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Betrieb allgemein	Lebensmittelbetrieb	Verpackungen
Gewerbeordnung (GewO), insbesondere § 14 (Gewerbeanzeige)	Gaststättengesetz (GastG)	Verpackungsgesetz (VerpackG), insbesondere § 33 (Mehrwegangebotspflicht)
Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)	Jugendschutzgesetz (JuSchG), insbesondere § 9 (Alkoholabgabe)	Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG)
Mindestlohngesetz (MiLoG), inkl. § 17 Dokumentationspflicht	Verordnung (EG) Nr. 852/2004 (HACCP)	Kommunale Verpackungssteuer
Arbeitszeitgesetz (ArbZG)	Infektionsschutzgesetz (IfSG), insbesondere § 43	
Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG)	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)	
Sozialgesetzbuch IV (SGB IV)	Lebensmittelinformations-verordnung (LMIV)	
Umsatzsteuergesetz (UStG)	Lebensmittelhygiene-Verordnung (LMHV)	
Preisangabenverordnung (PAngV)	...	
Kassensicherungsverordnung (KassenSichV)		
Abgabenordnung (AO), insbesondere § 146a		
...		

Ebenen rechtlicher Anforderungen im Betrieb

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Gastronomiebetriebe in Deutschland arbeiten unter umfassenden rechtlichen Rahmenbedingungen, die betriebsrechtliche, arbeitsrechtliche sowie lebensmittel- und verbraucherschutzrechtliche Vorgaben einschließen.



Kommunale Gesetzgebung

- Kommunale Verpackungssteuer

Nationale Gesetzgebung

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



beeinflusst

Globale Regulierungsansätze

- Plastikabkommen

Europäische Gesetzgebung

- Europäische Verpackungsverordnung
- Einwegkunststoffrichtlinie im Allgemeinen
- …

Leitfrage 21: Rechtliche Rahmenbedingungen

Leitfrage 21: Unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen arbeiten Gastronomiebetriebe in Deutschland?

Gastronomiebetriebe arbeiten bereits heute unter hoher regulatorischer Belastung. Neben Hygiene-, Arbeits-, Steuer- und Gewerberecht kommt eine Verpackungsgesetzgebung hinzu, die immer kleinteiliger wird.

Die Regulierungsvielfalt geht mit umfangreichen Dokumentations-, Kontroll- und Schulungspflichten einher und verursacht einen hohen administrativen Aufwand im laufenden Betrieb.

Die oft komplexen und ineinandergreifenden Regelungen binden Ressourcen und belasten die Betriebe organisatorisch und finanziell. Zusätzliche Maßnahmen wie kommunale Verpackungssteuern erweitern die bestehenden rechtlichen Vorgaben und erhöhen den Umsetzungsaufwand für die Betriebe.

Leitfrage 22

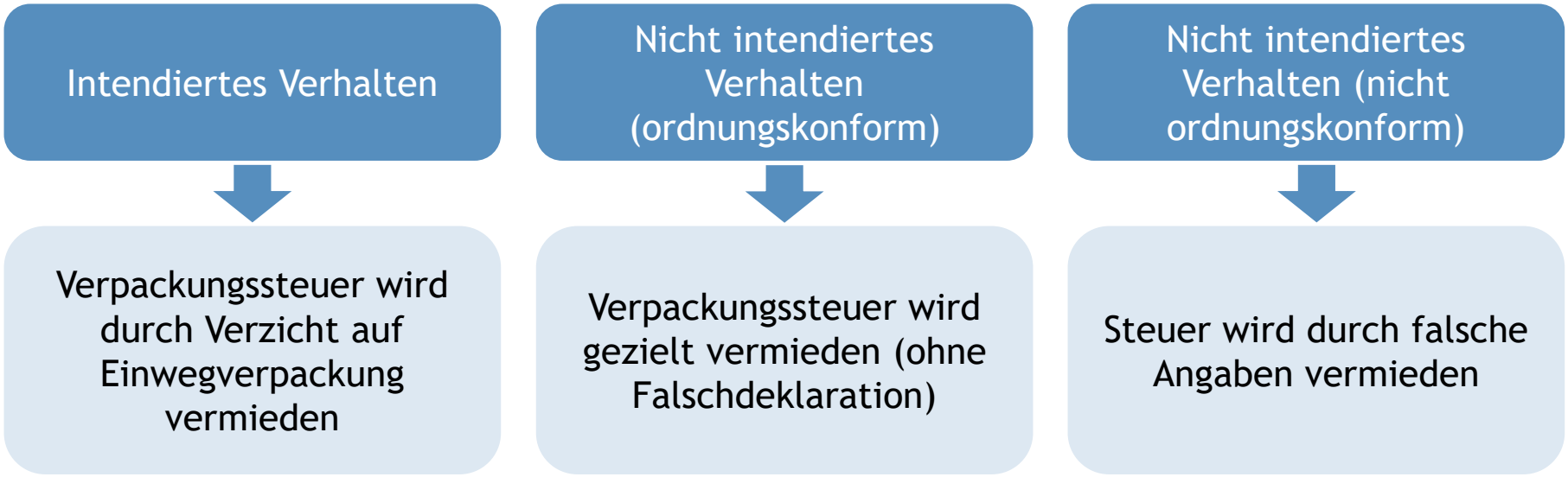
Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Welche Möglichkeiten der Steuervermeidung hat die Gastronomie?

Übersicht

> Im Zuge der kommunalen Verpackungssteuer entstehen **verschiedene Möglichkeiten, wie die Gastronomie die Verpackungssteuer vermeiden kann**.

> Diese lassen sich in **intendiertes Verhalten** sowie **nicht intendiertes (ordnungskonform und nicht ordnungskonform) Verhalten** unterteilen.



Intendiertes Verhalten

> Die kommunale Verpackungssteuer soll die Gastronomie zu einem **veränderten Verhalten bewegen** und **Anreize zur Reduktion von Einwegverpackungen** schaffen.

> Daraus ergeben sich **verschiedene intendierte Verhaltensweisen**:

Intendiertes Verhalten	Erläuterung
Umstellung auf Mehrweg	Betriebe führen Mehrwegsysteme ein, um Steuerzahlungen zu vermeiden und gleichzeitig Einwegverpackungen zu reduzieren. Die Nutzung von Pfandbehältern wird aktiv in den Verkaufsprozess integriert und zunehmend als Standardoption etabliert.
Förderung kundeneigener Behälter	Kunden werden gezielt dazu motiviert, eigene Behälter mitzubringen, etwa durch Preisnachlässe, „Stempelkarten“ oder Hinweise im Bestellprozess. Der Betrieb passt interne Abläufe an, um die Nutzung kundeneigener Behälter praktikabel und hygienisch zu ermöglichen.
Verzicht auf Speisen zur Mitnahme	Gastronomiebetriebe reduzieren bewusst ihr Angebot von Speisen in Einwegverpackungen zum Mitnehmen, um steuerpflichtige Verpackungen zu vermeiden.
Verpackungsarme Ausgabe	Speisen werden ohne zusätzliche Verpackung ausgegeben, etwa nur mit Serviette („auf die Hand“).
…	…

Nicht-intendiertes Verhalten (ordnungskonform)

Statt Verpackungen tatsächlich zu vermeiden, nutzen einige Betriebe gezielt **Spielräume der Satzung und der Auslegungshinweise**, um die **Verpackungssteuer ordnungskonform zu umgehen**, ohne das eigentliche Ziel zu erfüllen.

Nicht intendiertes, ordnungskonformes Verhalten	Erläuterung
Produktanpassung	Betriebe weichen auf nicht besteuerte Produkte aus, ohne die Verpackungsmenge tatsächlich zu reduzieren. (z. B. Bäcker bietet keine warmen Speisen mehr an) Die Steuer beeinflusst damit primär das Sortiment, die Bäckertüte fällt bei einem nicht-aufgewärmten Produkt dennoch an.
Angebot von kürzerem Besteck	Betriebe bieten gezielt Besteck an, das aufgrund seiner Länge nicht unter die steuerpflichtige Definition fällt (z. B. Pommespieker statt Gabel). Dadurch wird die Steuer vermieden, ohne dass sich der Einsatz von Einwegbesteck tatsächlich reduziert.
Unattraktive Mehrweg-lösungen anbieten	Mehrwegalternativen werden zwar formal angeboten, sind jedoch etwa durch hohe Pfandbeträge, komplizierte Rückgabeoptionen oder eingeschränkte Verfügbarkeit wenig nutzerfreundlich gestaltet.
…	…

Nicht-intendiertes Verhalten (nicht ordnungskonform)

Die Verpackungssteuer kann zudem durch **bewusst nicht ordnungskonformes Verhalten** gezielt umgangen werden.

Nicht intendiertes, nicht ordnungskonformes Verhalten	Erläuterung
Falschbuchung bzw. Nichterfassung	Steuerpflichtige Verpackungen werden bewusst nicht oder falsch im Kassensystem erfasst. Dadurch wird die Steuer rechtswidrig vermieden.
Zuschreibung der Verpackungen an Kunden	Verpackungen werden als vom Kunden gestellt deklariert, obwohl sie tatsächlich vom Betrieb bereitgestellt werden. Dadurch wird die Verantwortlichkeit falsch zugeordnet, um die Steuer zu umgehen.
Falsche Deklaration von Transaktionen	Verkäufe werden beispielsweise als Lieferung statt als Mitnahmeverkauf ausgewiesen, um die Steuerpflicht zu vermeiden.
Deklaratorisches Mehrweg („Pseudo-Mehrweg“)	Betriebe setzen formal als Mehrweg deklarierte Verpackungen oder Verzehrhilfen ein, die faktisch nach einmaliger Nutzung entsorgt werden. Dadurch wird die Steuerpflicht auf Einweg vermieden, ohne dass ein tatsächlicher Mehrwegkreislauf entsteht.
…	…

Beispiel: Pseudo-Mehrweg

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Betriebe stellen teilweise auf **„Pseudo-Mehrweg“** um, um die Verpackungssteuer zu vermeiden.

> Dabei greifen sie auf Produkte zurück, die fälschlicherweise **als wiederverwendbar deklariert** sind und vom Endverbraucher oder im Falle der Rückgabe von der Gastronomie entsorgt werden.

> Pseudo-Mehrweg kann sowohl bei Behältern als auch bei Besteck oder anderen Nebenbestandteilen auftreten.



Quelle: GVM

Nicht-intendiertes Verhalten (nicht ordnungskonform)

> Im **Rahmen von Vor-Ort-Recherchen** konnten **nicht ordnungskonforme Praktiken** festgestellt werden, z. B.

a. Produkte wie Pommes in Einwegverpackungen werden im Kassensystem teilweise als **andere, nicht steuerpflichtige Artikel erfasst** (z. B. als 0,5-l-Flaschen).

b. Serviceverpackungen werden als **„Verpackung von Kunden“ ausgewiesen**, um eine Steuerpflicht zu vermeiden.



Quelle: GVM, anonymisiert durch KI



Quelle: GVM, anonymisiert durch KI

Beweggründe für nicht-intendiertes Verhalten

> Nicht **ordnungskonformes Verhalten** kann durch **unterschiedliche strukturelle und wirtschaftliche Anreize** begünstigt werden, insbesondere wenn die **wahrgenommene Kontrollwahrscheinlichkeit gering** ist und **Wettbewerbsdruck besteht**.

> Begrenzter Vollzug und geringe Kontrolldichte:

1. Die **praktische Durchsetzung** der Verpackungssteuer ist häufig mit **begrenzten Ressourcen verbunden**, sodass Kontrollen nur eingeschränkt stattfinden.
2. Dadurch sinkt die **wahrgenommene Entdeckungswahrscheinlichkeit**, was **Anreize für regelabweichendes oder grenzwertiges Verhalten** erhöht.
3. Aus vergleichbaren Regulierungsbereichen, wie dem **Verbot bestimmter Kunststofftragetaschen**, der **Bonpflicht** oder der **Mehrwegangebotspflicht** zeigt sich, dass begrenzte Kontrolldichten die **konsequente Einhaltung erschweren** und **strategische Umgehungsreaktionen begünstigen**.

> Wettbewerbsdruck:

1. Betriebe, die die **Vorgaben konsequent umsetzen**, tragen **zusätzliche organisatorische und finanzielle Belastungen** und können dadurch **im Wettbewerb benachteiligt** sein.
2. Dies kann Anreize schaffen, **selbst Anpassungs- oder Umgehungsstrategien** zu nutzen, um **Kosten zu reduzieren** und **Wettbewerbsnachteile zu vermeiden**.

Beispiel: Steueraufkommen in Tübingen

gvm Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

- Die Stadt Tübingen hat für das erste Steuerjahr 2022 ein **Steueraufkommen von 1 Mio. Euro** veröffentlicht. Dabei handelt es sich um das sogenannte „Bescheidvolumen“.
- Dieses erste Bescheidvolumen dürfte im Wesentlichen noch **unbeeinflusst von erwünschten Lenkungswirkungen der Verpackungssteuer** sein.
- Zugleich war zu berücksichtigen, dass Tübingen als **Studentenstadt** eine Konsumstruktur aufweist, die vom Bundesdurchschnitt stark abweicht.

Bescheidvolumen Tübingen:

11 € pro Einwohner

Diskrepanz:
19 € pro Einwohner

Geschätztes Steueraufkommen in Tübingen nach den Ergebnissen der vorliegenden Studie (ohne Vermeidungseffekt):

~30 € pro Einwohner

Diese erhebliche Diskrepanz ist aus Sicht der Studienautoren nur noch zu erklären, wenn man unterstellt, dass die steuerpflichtigen Betriebe **in sehr erheblichem Umfang steuerliche Optimierungen** betreiben.

Selbst unter der Annahme von massiven Fehlern in der Schätzung des Tübinger Steueraufkommens (die unwahrscheinlich sind), ist das Tübinger **Steueraufkommen um den Faktor 2 bis 3 zu niedrig.**

Arten der Steuervermeidung

Intendiertes Verhalten	Nicht-intendiertes Verhalten (ordnungskonform)	Nicht-intendiertes Verhalten (nicht ordnungskonform)
Steuer wird durch Reduktion von Einwegverpackungen vermieden	Steuer wird gezielt vermieden (ohne Falschdeklaration)	Steuer wird durch falsche Angaben umgangen
Umstellung auf Mehrweg	Produktanpassung (kalt statt warm)	Falschbuchung im Kassensystem
Förderung der Nutzung von Kundenbehälter	Angebot von kürzerem Besteck (unter 10cm)	Verpackungen werden als kundeneigene Verpackung deklariert
Verzicht auf Einwegverpackungen im Mitnahme-Geschäft	Unattraktive Mehrweglösungen anbieten (z. B. bei Rückgabeoption)	Deklaration als Lieferung statt Vor-Ort-Abgabe
Ausgabe der Speise ohne Verpackung („auf die Hand“)	…	Deklaratorisches Mehrweg anbieten („Pseudo-Mehrweg“)
…	…	…
↓	↓	↓
Verringerung des Verpackungsverbrauchs	Keine Verringerung des Verpackungsverbrauchs	Keine Verringerung des Verpackungsverbrauchs

Leitfrage 22: Möglichkeiten der Steuervermeidung

Leitfrage 22: Welche Möglichkeiten der Steuervermeidung hat die Gastronomie?

Die Kleinteiligkeit der Verpackungssteuer öffnet Tür und Tor für Umgehungslösungen und Steuervermeidung. Die geringen Einnahmen in Kommunen mit Verpackungssteuer deuten darauf hin, dass ein erheblicher Teil des potenziell steuerpflichtigen Verbrauchs nicht steuerwirksam wird.

Intendiertes Verhalten: Einwegverpackungen werden tatsächlich reduziert. In diesen Fällen wirkt die Verpackungssteuer wie vorgesehen.

Nicht-intendiertes, ordnungskonformes Verhalten: Betriebe vermeiden die Abgabe steuerpflichtiger Verpackungen, ohne dass das Verpackungsaufkommen zwingend sinkt. Die Steuer wird umgangen, die umweltpolitischen Ziele aber nicht erreicht.

Nicht-intendiertes, nicht ordnungskonformes Verhalten: Steuerpflichtige Vorgänge werden falsch erfasst, deklariert oder nicht vollständig ausgewiesen. Hier werden nicht nur umweltpolitische Ziele verfehlt, sondern auch der Vollzug der Steuer unterlaufen.

Leitfrage 23

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Wie wird sich die Steuerlast im Ergebnis auf Gastronomie und Endverbraucher verteilen (Steuerinzidenz)?

Rechtliche Einordnung

> **Rechtlich** fällt die Steuer bei den **Gastronomiebetrieben** an, da sie die Verpackungen ausgeben. Sie sind somit **Steuerschuldner**.

> Der Wortlaut aus **§ 2 der Tübinger Verpackungssteuersatzung** sowie den **Auslegungshinweisen** lautet:

Satzung: *„Zur Entrichtung der Steuer ist der/die Endverkäufer/in von Speisen und Getränken nach § 1 verpflichtet.“*

Auslegungshinweise: *„[…] „Endverkäufer“ sind damit zum Beispiel Imbisse, Cafés, Gaststätten, Bäckereien, Supermärkte, Tankstellen u. a.“*

> Die Steuer darf gemäß der Satzung über die **Verkaufspreise weitergegeben** werden.

> Wird die kommunale Verpackungssteuer über **den Verkaufspreis** an den Kunden **weitergegeben**, wird sie **Teil des Entgelts**. Gemäß **§ 10 Umsatzsteuergesetz (UStG)** unterliegt sie somit ebenfalls der **Umsatzsteuer**.

> Bei einer Verpackung, die mit 0,50 € netto besteuert wird, entsteht für die Verbraucher ein **höherer tatsächlicher Betrag** von etwa 0,54 € brutto bei 7 % oder rund 0,60 € brutto bei 19 % Umsatzsteuer.

Ersteinschätzung

- Laut einer Umfrage der **IHK Reutlingen (verantwortlich für Tübingen)** aus dem Frühjahr 2025, an der 41 Betriebe teilgenommen haben, gaben **48 % der befragten Betriebe** an, dass die Preise infolge der Verpackungssteuer **gestiegen** sind. 45 % der Betriebe erklärten hingegen, dass es zu keiner Preissteigerung gekommen sei.
- Im Zuge der Bearbeitung dieser Studie kommen die Studienautoren zu dem Ergebnis, dass die überwiegende **Mehrheit der Gastronomiebetriebe den Großteil der Steuer an die Endverbraucher weitergibt**.
- Dies wurde zum einen in den **geführten Hintergrundgesprächen** mit Vertretern der Gastronomie **bestätigt**.
- Zum anderen zeigten auch die **Vor-Ort-Besuche ein entsprechendes Bild**. In nahezu allen gastronomischen Betrieben waren entsprechende **Hinweisschilder** im Kassenbereich oder im Eingangsbereich angebracht.
- In Gesprächen mit Gastronomiebetrieben und durch Testkäufe vor Ort wurden **unterschiedliche Varianten** festgestellt, wie die Verpackungssteuer an Endverbraucher weitergegeben wird.

Übersicht

Diese Übersicht soll die **verschiedenen Berechnungsvarianten** der kommunalen Verpackungssteuer sowie die daraus **resultierenden Steuerinzidenz** darstellen.

Variante	A	B	C	D
Beschreibung	Steuer wird inkl. der MwSt. weiter-gegeben.	Verpackungssteuer wird weitergeben, MwSt. trägt der Betrieb.	Steuer wird nicht direkt weiter-gegeben, in Endpreis für Produkt eingepreist.	Steuer wird nicht weitergegeben, keine Preiserhöhung
Kassenzettel	Die Verpackungs-steuer wird auf dem Beleg ausgewiesen.	Auf Kassenbeleg steht lediglich der Nettobetrag, z. B. 0,50 €.	Betrieb erhöht die Preise, um die Kosten der Steuer zu decken. Die Steuer wird nicht separat ausgewiesen.	Kein Hinweis auf Berechnung einer Verpackungssteuer.
Steuerlast	100 % Kunde, 0 % Betrieb	Schätzung: 90 % Kunde, 10 % Betrieb	Schätzung: 95 % Kunde, 5 % Betrieb	100 % Betrieb, 0 % Kunde
Beobachtet bei	Systemgastronomie, Schnellrestaurant, Bäcker,…	Klassisches Restaurant, Imbiss, Café,…	Systemgastronomie, Verkaufsautomaten, …	LEH, kleine Betriebe,…
Bewertung der Relevanz	+++	+++	++	+

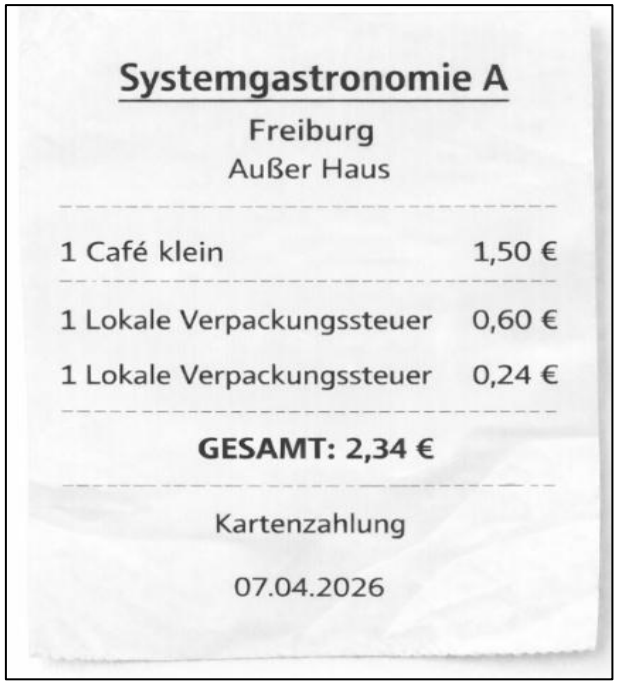
Variante A: Separater Ausweis der Steuer

> Bei **Variante A** geben die Betriebe die **Verpackungssteuer inkl. Umsatzsteuer** (Mehrwertsteuer) zu **100 % an die Kunden** weiter. Die Steuer wird auf den Kassenzetteln separat ausgewiesen.

> Im Beispiel hier für den **Einwegbecher** (0,60 € brutto) sowie das **Rührstäbchen** (0,24 € brutto).

> Diese Praxis wurde insbesondere in der **Systemgastronomie** und bei **Schnellimbissen** beobachtet, aber auch bei **Bäckereiketten**.

> Vor allem in Betrieben mit **digitalisierten, artikelgenauen Kassensystemen** war diese Variante häufig zu beobachten.



Quelle: GVM, anonymisiert durch KI

Variante B: Ausweis der Steuer, ohne MwSt.

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Bei **Variante B** wird der **Nettobetrag** der kommunalen Verpackungssteuer an den **Kunden weitergegeben und ausgewiesen**.

> Die **Mehrwertsteuer auf die Verpackungssteuer** (siehe Tabelle) wird an den Endverbraucher **nicht weitergegeben**.

Verpackungssteuer	mit 7 % MwSt	mit 19 % MwSt
0,50 €	0,54 €	0,60 €
0,20 €	0,21 €	0,24 €

> Ein Grund dafür könnte sein, dass die **Endpreise rund und leicht verständlich** sein sollen, unabhängig von der exakten steuerlichen Kalkulation im Hintergrund.

> In diesem **Beispiel** trägt der **Kunde 93 %** und der **Betrieb 7 %** der Steuerlast.



Ristorante La Perla

Freiburg

Außer Haus

1 Margherita	10,50 €
1 Verpackungssteuer	0,50 €
Gesamtbetrag: 11,00 €	
Netto:	10,28 €
MwSt: 7 %	0,72 €

Kartenzahlung

07.04.2026

Quelle: GVM, anonymisiert durch KI

Variante C: Integrierung in Produktpreise

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Bei **Variante C** wird die Verpackungssteuer **nicht ausgewiesen** und in den **Produktpreis integriert**.

> Die **angegebenen Preise** auf dem Kassenbeleg **beinhalten bereits die Verpackungssteuer** für die entsprechenden Verpackungen.

> Der **Preis für die Portion Chicken Nuggets** beträgt in **anderen Kommunen 2,99 €**.

> Werden die **Produkte in Mehrwegbehältern** ausgegeben, sind die **Preise niedriger**.

> Die Steuer wird über **Preiserhöhungen der Produkte an die Kunden weitergegeben**.

> Wie bei **Variante B** kann der Preis jedoch auch so angepasst werden, dass ein **glatter Betrag** entsteht.



Systemgastronomie B

Freiburg
im Haus

1 0,4 l Cola	4,02 €
1 Menü klein Burger + Pommes + Dip 0,4l Cola	8,70 €
1 6 Chicken Nuggets	3,53 €

GESAMT: 16,25 €

Kartenzahlung

07.04.2026

Quelle: GVM, anonymisiert durch KI

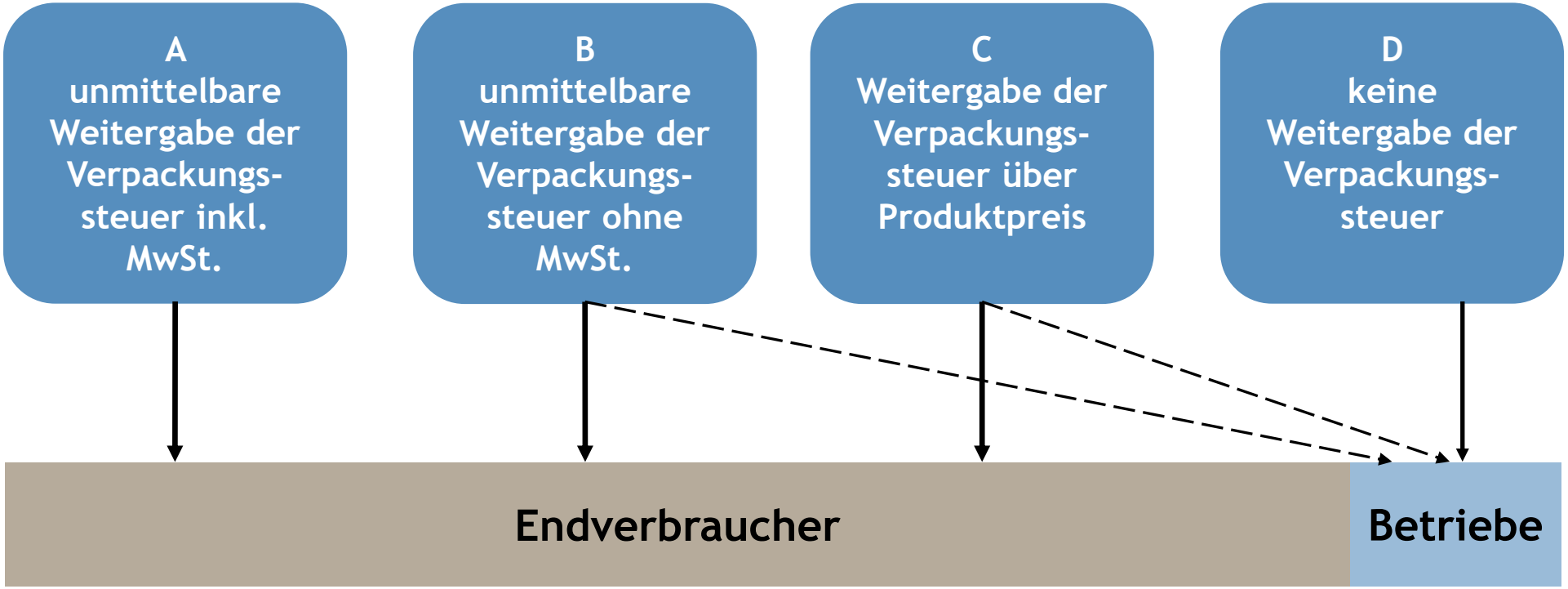
Variante D: Keine Weitergabe

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Bei den Vor-Ort-Besuchen wurde festgestellt, dass **nur wenige Betriebe** die Verpackungssteuer **nicht an die Kunden weitergeben**.

> Dies trat **vereinzelt im Lebensmitteleinzelhandel sowie in kleineren Läden** auf, in denen zum Sofortverzehr bestimmte Speisen und Getränke in Einwegverpackungen nur einen **geringen Anteil am Sortiment und Umsatz** ausmachen.

Steuerinzidenz



> Die Steuer wird hauptsächlich an die Endverbraucher weitergegeben. Kurzfristig tragen die Betriebe teilweise die zusätzliche Mehrwertsteuer.

> Auf lange Sicht wird die Steuer komplett an die Kunden weitergegeben.

Leitfrage 23: Steuerinzidenz

Leitfrage 23: Wie wird sich die Steuerlast im Ergebnis auf Gastronomie und Endverbraucher verteilen (Steuerinzidenz)?

Die Steuerlast liegt klar bei den Endverbrauchern. Sie wird in den meisten Fällen vollständig oder zumindest überwiegend an die Endverbraucher weitergegeben. Auf lange Sicht wird die Steuer komplett an die Kunden weitergegeben.

Die Weitergabe an die Endverbraucher erfolgt entweder durch eine separate Bepreisung der Einwegverpackung oder indirekt über entsprechend erhöhte Produktpreise. Hintergrund ist, dass die Steuer nicht gegenüber dem Kunden ausgewiesen werden muss.

Nur in Einzelfällen wird die Steuer von Gastronomie-, Handels- oder Handwerksbetrieben selbst getragen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Steuer im Verhältnis zum Gesamtumsatz eine untergeordnete Rolle spielt und wenn die Preisgestaltung zentral, etwa auf Konzern- oder Systemebene, vorgegeben ist. Insgesamt liegt die ökonomische Hauptlast damit beim Endverbraucher.

Leitfrage 24

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Wie wirkt sich die Verpackungssteuer auf die Einnahmen der Kommunen aus?

Übersicht

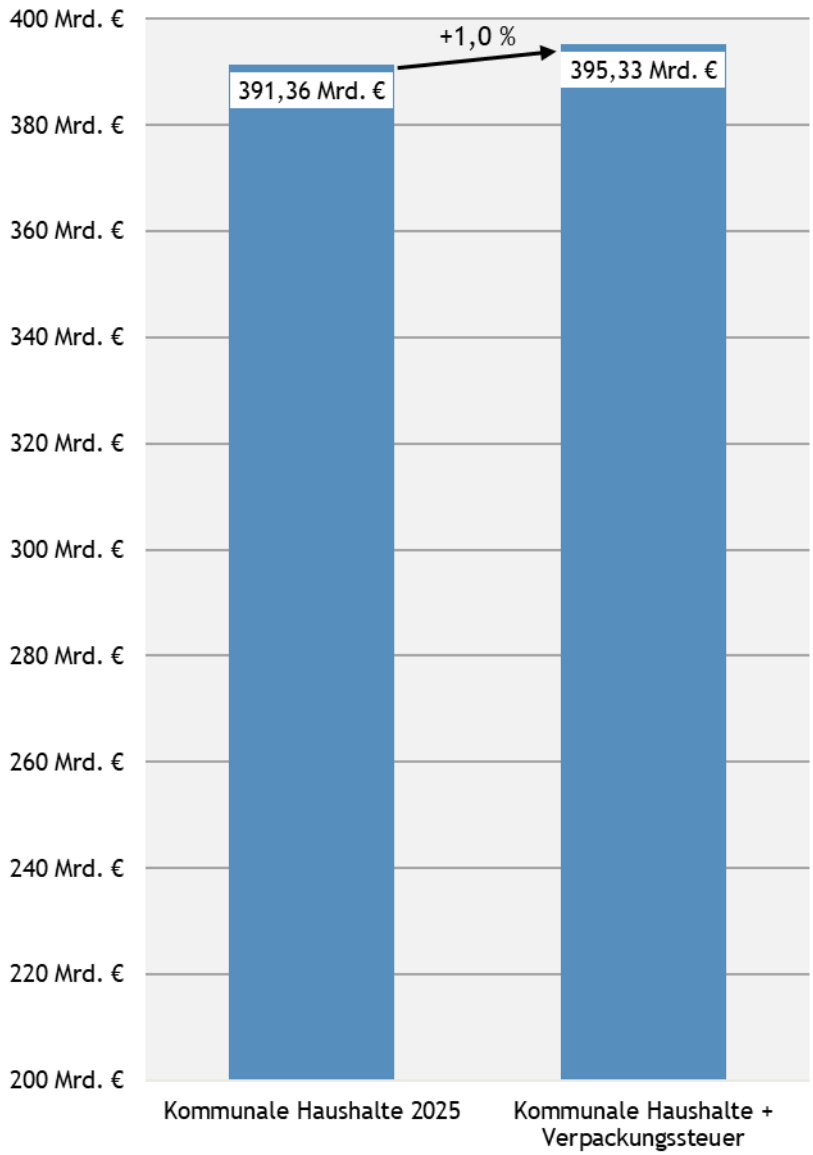
Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. 2025 hatten die Kommunen **Einnahmen** in Höhe von **391 Mrd. €**.

2. Durch die Verpackungssteuer könnten die Einnahmen um **1,0 %** auf 395 Mrd. € steigen.

3. Das Finanzierungsdefizit betrug im Jahr 2025 32 Mrd. €.

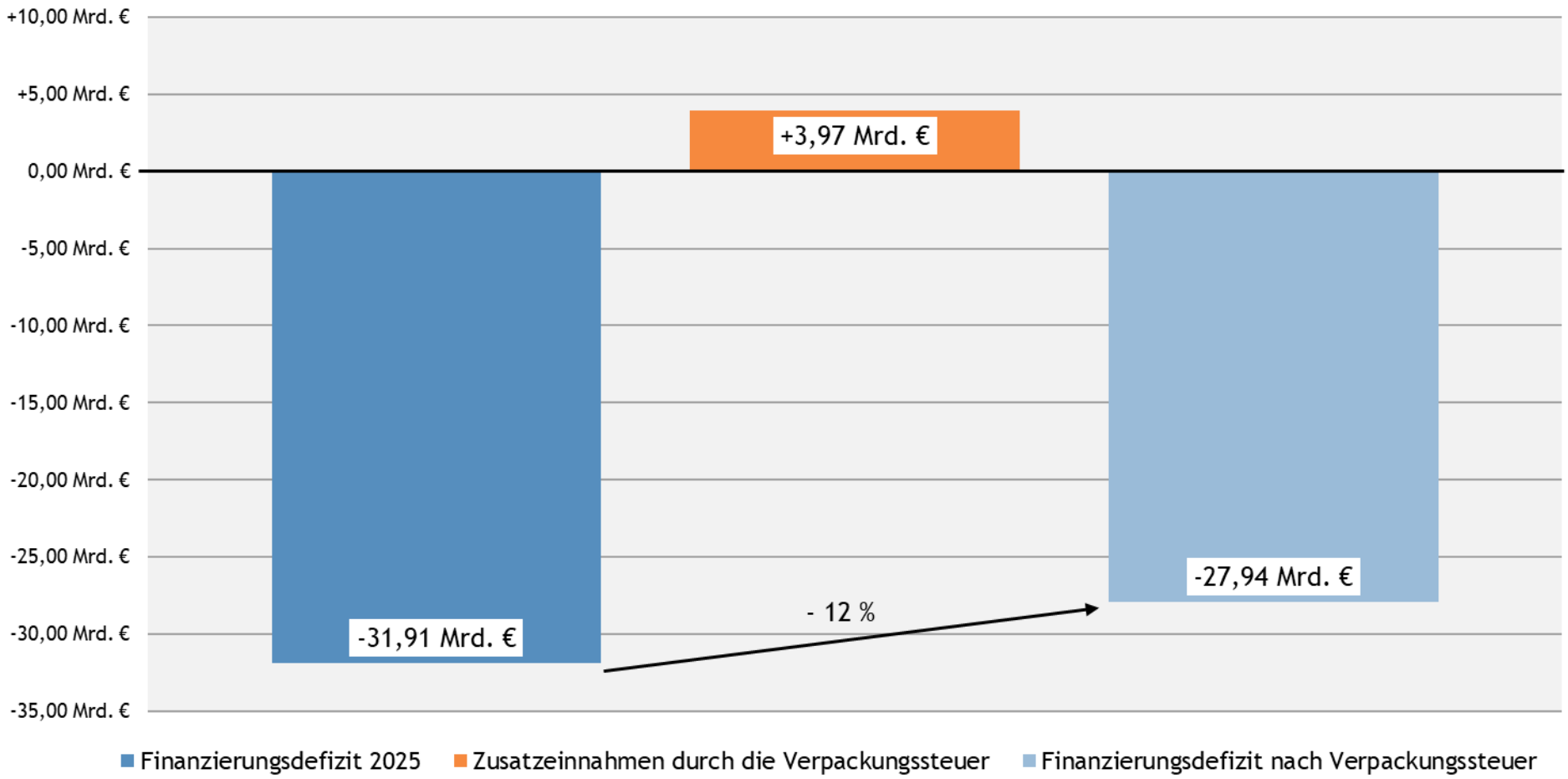
4. Die Einnahmen aus der Verpackungssteuer würden das **Finanzierungsdefizit um 12 % verringern**.



Anmerkung: Kommunen ohne Stadtstaaten.

Quelle: Vierteljährliche Kassenergebnisse der Kern- und Extrahaushalte des Öffentlichen Gesamthaushalts

Finanzierungsdefizit der Kommunen



Auswirkungen auf die Gewerbesteuer

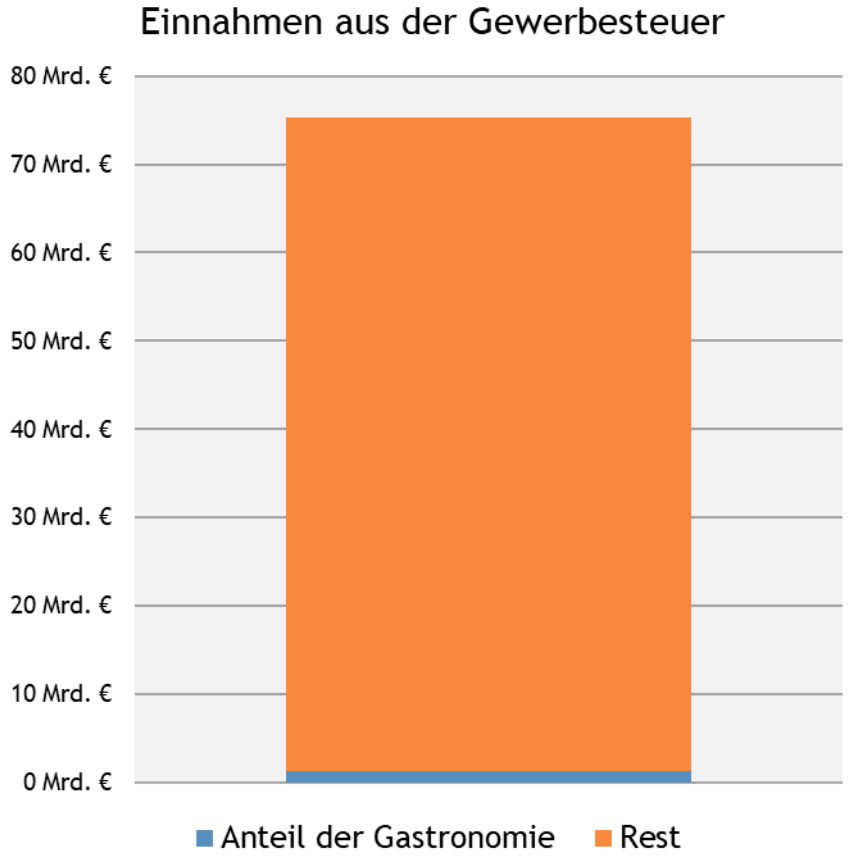
Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

> Vertreter der Gastronomie berichten von **Umsatzrückgängen** durch Kaufzurückhaltung infolge der kommunalen Verpackungssteuer.

> Sinkende Umsätze und Gewinne von Unternehmen **können die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen** verringern.

> Die **Kommunen in Deutschland** nahmen 2024 insgesamt **75,3 Mrd. € Gewerbesteuer** ein.

> Restaurants, Imbisse, Cafés und Eissalons tragen laut **Gewerbesteuerstatistik 2019 nur 1,5 %** zum Gewerbeertrag bei.



Selbst unter den Annahmen, dass eine Verpackungssteuer in allen Kommunen Deutschlands eingeführt wird und Gewinnrückgänge in der Gastronomie eintreten, ist kein Einbruch der Gewerbesteuereinnahmen zu erwarten.

Leitfrage 24: Einnahmen der Kommunen

Leitfrage 24: Wie wirkt sich die Verpackungssteuer auf die Einnahmen der Kommunen aus?

Unter der Annahme, dass die kommunale Verpackungssteuer in allen Kommunen Deutschlands eingeführt und korrekt abgeführt wird, steigen die kommunalen Einnahmen um 1,0 %.

Das Finanzierungsdefizit (Bezugsjahr 2025) der kommunalen Haushalte könnte durch eine Verpackungssteuer jedoch lediglich um 12 % verringert werden.

Mögliche Rückgänge bei der Gewerbesteuer sind grundsätzlich nicht auszuschließen. Wenn gastronomische Betriebe durch die Verpackungssteuer höhere Kosten, geringere Margen oder Umsatzverlagerungen erfahren, kann dies abzuführende Gewerbesteuer verringern. Der Effekt ist aber gering, da Gastronomie-, Handels- und Handwerksbetriebe im Vergleich zum gesamten Gewerbesteueraufkommen nur einen kleinen Anteil beitragen.

Im Ergebnis übersteigen die zusätzlichen Einnahmen aus der Verpackungssteuer mögliche Gewerbesteuerrückgänge deutlich.

Welche Anforderungen entstehen für Kommunen durch eine kommunale Verpackungssteuer?

Anforderungen an die Kommunen

Die Anforderungen an die Kommunen lassen sich in drei Kategorien unterscheiden:

Einführung der Verpackungssteuer

Laufende Aufgaben

Steuererklärung

Einführung der Verpackungssteuer

Neben Anforderungen an die Gastronomiebetriebe entstehen im Zuge der kommunalen Verpackungssteuer auch **neue Aufgaben für die Kommunalverwaltung**:

1. Die Behörde muss eine **rechtssichere Verpackungssteuersatzung** entwickeln und **bestehende rechtliche Vorgaben** prüfen.
2. **Interne Prozesse** müssen aufgebaut, **Zuständigkeiten** geklärt und **neue Stellen** geschaffen werden.
3. Die Verwaltung muss **Informationsmaterialien** erstellen und **Betriebe frühzeitig** über neue Anforderungen **informieren**.
4. Kommunen sollten sich **mit anderen Städten austauschen**, um Erfahrungen und bewährte Ansätze zu übernehmen.
5. Zusätzlich sollten **Fördermaßnahmen entwickelt** werden, um den **Einsatz von Mehrwegangeboten** zu unterstützen.

Laufender Betrieb

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Mit der Einführung der Steuer entsteht ein **dauerhafter Verwaltungs- und Vollzugsaufwand** im laufenden Betrieb:

1. Die Verwaltung muss **Anfragen von Betrieben und Bürgern** bearbeiten und **beratend unterstützen**.
2. Zwischen den **beteiligten Ämtern** ist eine kontinuierliche Abstimmung und **Koordination** erforderlich.
3. Die Kommune muss **Kontrollen planen und durchführen**, um die Einhaltung der Vorgaben zu überprüfen.
4. Verstöße müssen dokumentiert sowie **Mahn- und Vollstreckungsverfahren** organisiert werden.
5. Darüber hinaus muss die **Wirksamkeit der Steuer regelmäßig ausgewertet** und gegenüber **Politik und Verwaltung berichtet** werden.

Steuererklärung

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Auch die **steuerliche Abwicklung** verursacht zusätzliche **administrative Aufgaben** innerhalb der Kommunen:

1. **Steuerbescheide** müssen **erstellt, versendet und verwaltet** werden.
2. Die Behörde muss **eingereichte Steuererklärungen** formal und inhaltlich prüfen.
3. Bei fehlenden oder unplausiblen Angaben müssen **Steuern geschätzt und nachverfolgt** werden.
4. Die Verwaltung ist für die **Verbuchung und Abwicklung der Einnahmen** verantwortlich.
5. Zusätzlich müssen **Rückfragen und Widersprüche von Betrieben** bearbeitet werden.

Erfahrungen aus Städten mit Verpackungssteuer

> Die **bisherigen Erfahrungen** von Kommunen mit Verpackungssteuer zeigen, dass die Einführung der Verpackungssteuer **zusätzlichen Personalbedarf** verursacht.

> Tübingen plante für die **Einführung zunächst 2,0 Stellen über zwei Jahre**. Aktuell ist eine **0,5-Stelle** für die Steuerfestsetzung, die Prüfung der Steuererklärungen und den Außendienst zuständig.

> In Konstanz wurden für die **Einführung rund 60.000 € bzw. 1,0 Stellen** eingeplant, aufgeteilt auf 0,6 Stellenanteile bei der Kämmerei und 0,4 beim Amt für Klimaschutz. Dauerhaft wurde mit **0,4 Stellenanteilen** gerechnet.

> Freiburg plante für die Einführung insgesamt **3,0 Stellen in der Stadtkämmerei**. Vorgesehen waren 1,0 Stellen ab Juli 2025 sowie 2,0 weitere ab Oktober 2025. Zusätzlich wurde bereits **eine weitere Stelle** im **Umweltschutzamt** zur Vorbereitung der Verpackungssteuer geschaffen.

> Die Beispiele zeigen, dass Kommunen mit **zusätzlichen personellen Kapazitäten** für Einführung, Verwaltung und Kontrolle der Steuer kalkulieren müssen.

Erwarteter Personalaufwand in anderen Städten

- Der **Aufwand für die Umsetzung** der Verpackungssteuer unterscheidet sich je nach **Größe** und **Leistungsfähigkeit** der Kommune deutlich.
- Mit **zunehmender Stadtgröße und Anzahl von Betrieben** steigt der personelle Aufwand für eine korrekte Umsetzung der Verpackungssteuer an.
- Die Stadt **Mannheim** (ca. 320.000 Einwohner) schätzt den zusätzlichen Bedarf auf **5,5 Stellen** und rechnet allein hierfür mit **jährlichen Personalkosten von rund 417.000 €**.
- Gespräche mit Städten über **500.000 Einwohnern** deuten darauf hin, dass für eine **flächendeckende und korrekte Umsetzung einer Verpackungssteuer** eine **zweistellige Zahl** zusätzlicher Stellen erforderlich ist.
- Während **größere Städte** hierfür **zusätzliche Verwaltungsstrukturen** aufbauen können, verfügen **kleinere Kommunen** häufig nicht über ausreichende finanzielle Kapazitäten. Zusätzliche Stellen können dort teilweise nicht geschaffen oder dauerhaft finanziert werden.

Verwaltungskosten

Abgabe	Verwaltungskosten	Kosten der Abgabenpflichtigen
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**.

Leitfrage 25: Kommunale Anforderungen

Leitfrage 22: Welche Anforderungen entstehen für Kommunen durch eine kommunale Verpackungssteuer?

Rund 10-15 % der Einnahmen entfallen bereits auf die kommunale Verwaltung. Die Verpackungssteuer erzeugt damit einen eigenen Verwaltungsapparat, der einen erheblichen Teil ihres Aufkommens selbst bindet.

Die kommunale Verpackungssteuer verursacht nicht nur einmalige Einführungsaufwände, sondern dauerhaften Personal- und Verwaltungsaufwand für Steuerverwaltung, Kontrollen und Vollzug.

Neben Konzeption und rechtlicher Ausarbeitung entstehen laufende Aufgaben durch Kommunikation, Beratung, Steuerbescheide und Außendienstkontrollen.

Gleichzeitig zeigen die geringen dauerhaften Stellenumfänge in den Städten Tübingen und Konstanz, dass fraglich ist, ob ein vollständiger und flächendeckender Vollzug dauerhaft sichergestellt werden kann.

Inhalt

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. Gegenstand, Zielsetzung, Datenbasis, Methodik
2. Kommunale Verpackungssteuer
3. Abfallaufkommen
4. Ökologische Bewertung
5. Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen
6. **Gesamtbewertung**
7. Fazit

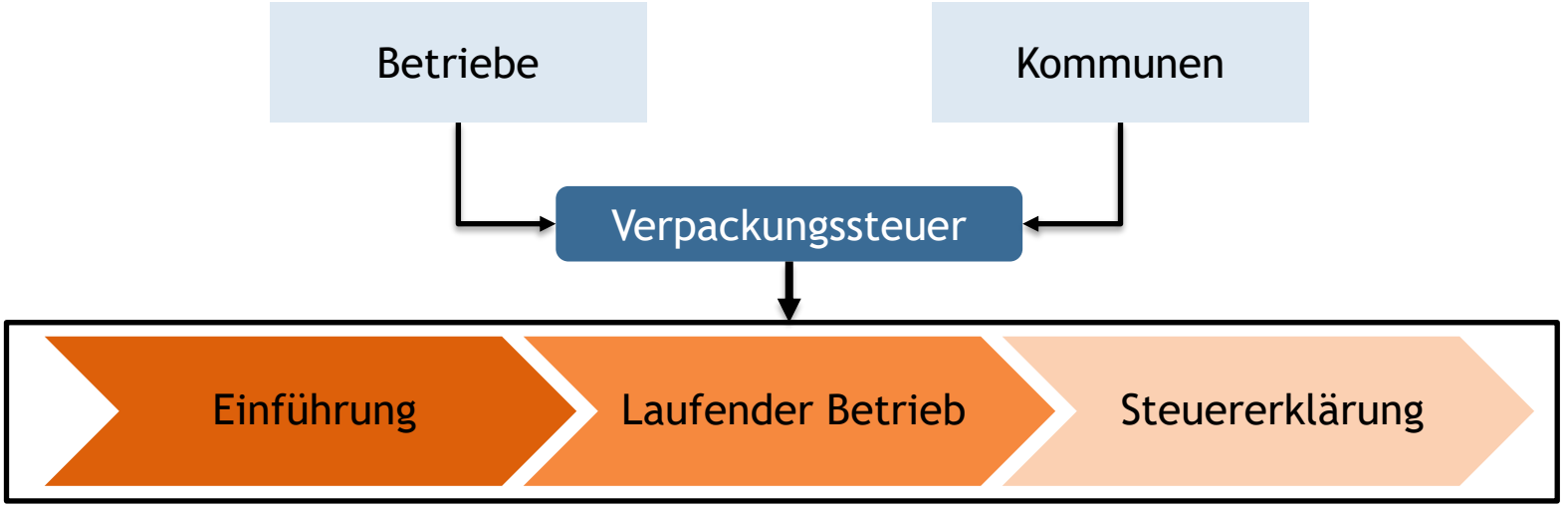
Leitfrage 26

Wie ist der bürokratische Aufwand kommunaler Verpackungssteuern auf Seiten der Gastronomiebetriebe und auf Seiten der Kommunalbehörden (Transaktionskosten) zu bewerten?

Übersicht

> Die **Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer** führt sowohl bei **betroffenen Betrieben** als auch bei den **Kommunalbehörden** zu einem zusätzlichen **bürokratischen Aufwand**.

> Dabei lassen sich die entstehenden Aufwände in **drei zentrale Phasen** unterteilen: die **Einführung der Steuer**, den **laufenden Betrieb** im Tagesgeschäft sowie die Erstellung und Abwicklung der **Steuererklärung**.



Bürokratischer Aufwand - Gastronomiebetriebe

Einführung	Betrieb	Steuererklärung
Anpassung / Umstellung von Kassensystemen	Verlangsamung von Abläufen an der Kasse	Zusätzliche Dokumentationspflichten
Abstimmungsaufwand (insb. bei zentralen und Franchise-Strukturen)	Manuelle Eingriffe im Kassensystem (nicht automatisierbare Fälle)	Aufbau und Kontrolle interner Prozesse
Aufbau neuer interner Prozesse und Zuständigkeiten	Anwendung komplexer steuerlicher Regelungen im Verkauf	Mögliche Steuervorauszahlungen
Überarbeitung bestehender Abläufe	Zunehmende Aufklärung gegenüber Kunden (z. B. Touristen, Pendler, etc.)	Risiko fehlerhafter Angaben
Schulung der Mitarbeiter	Wiederkehrende Schulungen / Einarbeitung neuer Mitarbeiter	Erstellung der Steuererklärung
Prüfung des Sortiments	Sprachliche und fachliche Hürden	
Anpassung von Preisauszeichnungen / Hinweise zur Steuer	Erhöhte Fehleranfälligkeit	
	Laufender Abstimmungsbedarf (zentrale / Franchise-Strukturen)	
	Mehraufwand bei Sonderfällen (z. B. kundeneigene Behälter)	
Hoher Anpassungsaufwand durch Umstellung von Systemen, Abläufen und Schulung des Personals	Erhöhte Komplexität im Tagesgeschäft durch manuelle Prozesse, Schulungsbedarf und Fehleranfälligkeit	Zusätzlicher administrativer Aufwand durch Dokumentation, Abrechnung und Nachweispflichten

Bürokratischer Aufwand - Kommunalbehörden

Einführung	Betrieb	Steuererklärung
Rechtliche Prüfung und Ausarbeitung der kommunalen Satzung	Laufende Anfragenbearbeitung (Gewerbe und Privatpersonen)	Prüfung der Steuererklärungen (formal und inhaltlich)
Aufbau interner Zuständigkeiten und Verwaltungsstrukturen, Neubesetzung	Kontinuierliche Kommunikation mit Betrieben	Erstellung von Steuerbescheiden
Entwicklung von Prozessen und Dienstanweisungen	Beratung und Unterstützung bei der Umsetzung	Steuerschätzung bei fehlenden/unplausiblen Angaben
Erstellung von Informationsmaterialien	Abstimmung zwischen beteiligten Ämtern	Verbuchung und Abwicklung der Einnahmen
Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen (z. B. Tübingen)	Planung und Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen	Bearbeitung von Widersprüchen
Konzeption von Fördermaßnahmen (z. B. Mehrweg)	Dokumentation und Nachverfolgung von Verstößen	
	Mahnwesen und Vollstreckung	
	Evaluierung der Wirksamkeit	
	Berichterstattung an Politik und Verwaltung	
↓	↓	↓
Hoher initialer Umsetzungsaufwand durch Aufbau neuer Strukturen, Prozesse und Zuständigkeiten	Dauerhafter Verwaltungsaufwand durch Betreuung, Kommunikation und Kontrolle der Umsetzung	Hoher Prüf- und Verwaltungsaufwand durch Erfassung und Kontrolle der Steuerbescheide

Bürokratischer Aufwand

Betriebe

- Erfassung steuerpflichtiger Artikel
- Abgrenzung nach Verpackungsart und Nutzung
- Anpassung von Kassen- und Warenwirtschaftssystemen
- Dokumentations- und Nachweispflichten
- Schulung von Mitarbeitenden
- …

Kommunen

- Erfassung steuerpflichtiger Betriebe
- Prüfung von Meldungen und Steuererklärungen
- Bescheiderstellung und Zahlungsüberwachung, Rückfragen, Widersprüche
- Kommunikationsmaßnahmen
- Vollzug und Sanktionierung
- …

> Kommunale Verpackungssteuern verursachen hohe Transaktionskosten bei Betrieben und Kommunen. Erfassung, Dokumentation, Kontrolle und Vollzug binden einen relevanten Teil des Steueraufkommens

> Damit ist die Steuer kein schlankes Finanzierungsinstrument, sondern ein administrativ aufwendiges Regulierungsinstrument mit geringer fiskalischer Effizienz.

Leitfrage 26: Bürokratischer Aufwand

Leitfrage 26: Wie ist der bürokratische Aufwand kommunaler Verpackungssteuern auf Seiten der Gastronomiebetriebe und auf Seiten der Kommunalbehörden (Transaktionskosten) zu bewerten?

Kommunale Verpackungssteuern verursachen hohe Transaktionskosten auf beiden Seiten – bei Betrieben und Kommunen. Ein relevanter Teil des Steueraufkommens wird bereits durch Erfassung, Kontrolle und Vollzug gebunden.

Auf Seiten der Gastronomiebetriebe entsteht eine deutliche Mehrbelastung über alle Phasen der Verpackungssteuer. Kommunalbehörden haben v. a. in der Einführungsphase einen hohen Aufwand. Im laufenden Betrieb nimmt dieser ab.

Insbesondere die Umstellung von Kassensystemen, die Anpassung interner Abläufe und der zusätzliche Schulungsbedarf binden personelle und zeitliche Ressourcen bei den betroffenen Betrieben.

Im Tagesgeschäft führen manuelle Prozesse und komplexe steuerliche Abgrenzungen zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit und verlangsamen die Abläufe. Darüber hinaus entsteht ein dauerhafter administrativer Mehraufwand durch Dokumentations- und Nachweispflichten im Rahmen der Steuererklärung.

Erreicht die kommunale Verpackungssteuer ihre Ziele?

Zielerreichung

Ziel	Zielerreichung	Einordnung
Förderung der Nutzung von Mehrwegsystemen	++	Das Mehrwegangebot steigt, der Mehrweganteil bleibt weiterhin gering.
Sicherstellung kommunaler Einnahmen	+++	Die kommunalen Einnahmen steigen um 1 %; es kommt aber in großem Umfang zu steuerlichen Optimierungen und Steuervermeidung.
Verursachergerechte Deckung der Entsorgungskosten	+	Die Einnahmen übersteigen die Entsorgungskosten der Verpackungen im Litter; die Einnahmen gehen in den Haushalt und sind nicht zweckgebunden.
Abfallvermeidung, Reduzierung der Abfallmenge	+	Die Verpackungsabfallmenge sinkt marginal.
Reduktion von Littering	0	Die Verpackungssteuer trifft nur einen Teil der Verpackungen im Litter, eine Reduktion des Litteringaufkommens ist nicht zu erwarten.
Reduzierung des Ressourcenverbrauchs	+	Die Treibhausgasemissionen sinken leicht. Ohnehin tragen die Verpackungen i. S. d. Verpackungssteuer nur einen geringen Beitrag an der „Bürgerbilanz“.
Entlastung der kommunalen Entsorgungssysteme	0	Keine direkte Entlastung in Folge der geringen Auswirkungen auf das Litteringaufkommen.

Leitfrage 27: Zielerreichung

Leitfrage 27: Erreicht die kommunale Verpackungssteuer ihre Ziele?

Die kommunale Verpackungssteuer erreicht ihre umweltpolitischen Ziele nicht oder nur begrenzt. In der Praxis wirkt die Verpackungssteuer vor allem als zusätzliches Finanzierungsinstrument kommunaler Haushalte.

Die Einnahmen fallen häufig geringer aus, als es das Verpackungsaufkommen erwarten lässt. Betriebe und Kunden reagieren mit steuerlicher Optimierung und Steuervermeidung.

Leitfrage 28

Wie ist der Beitrag kommunaler Verpackungssteuern zur Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen insgesamt ökologisch und ökonomisch (Aufwand, Nutzen) zu bewerten?

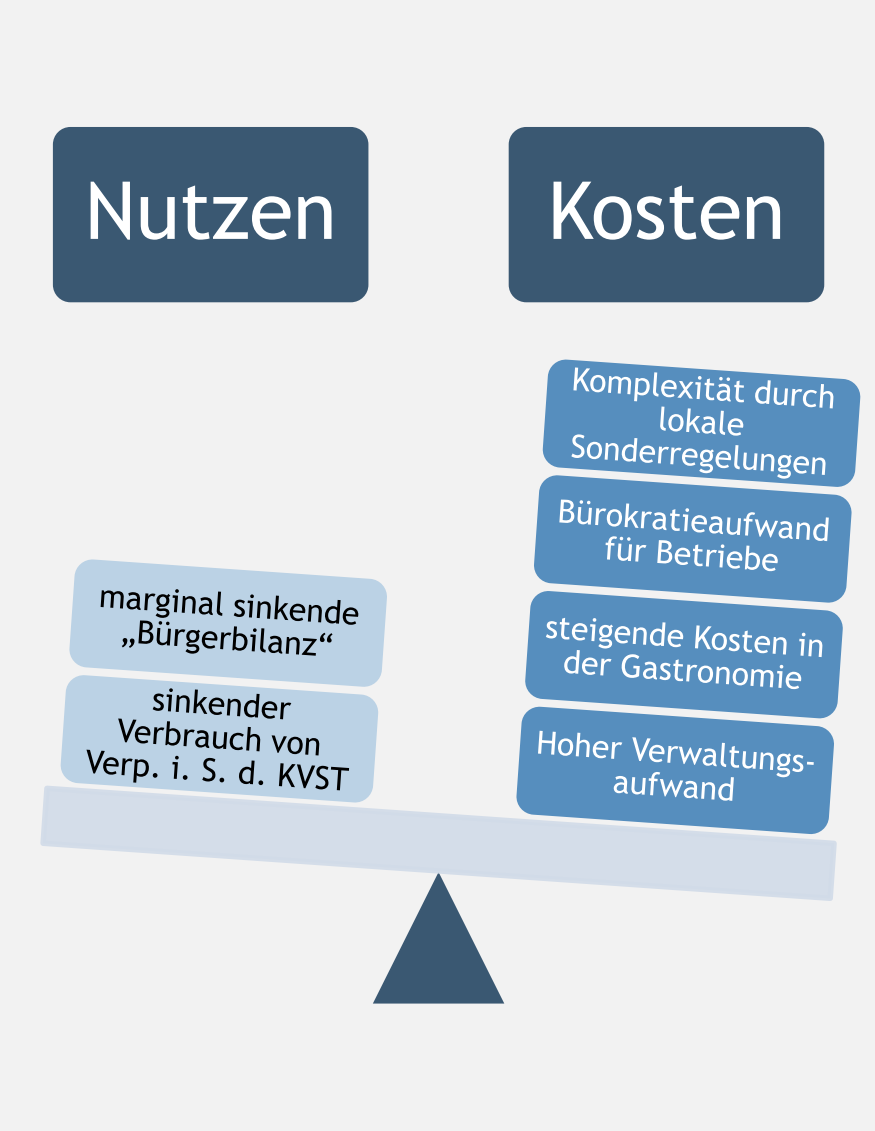
Ungleichgewicht von Kosten und Nutzen

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**.



Leitfrage 28: Aufwand und Nutzen

Leitfrage 28: Wie ist der Beitrag kommunaler Verpackungssteuern zur Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen insgesamt ökologisch und ökonomisch (Aufwand, Nutzen) zu bewerten?

Bei kommunalen Verpackungssteuern ist das Verhältnis von Kosten und Nutzen im Ungleichgewicht. Einem geringen Umweltnutzen steht ein hoher Aufwand gegenüber.

Inhalt

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

1. Gegenstand, Zielsetzung, Datenbasis, Methodik
2. Kommunale Verpackungssteuer
3. Abfallaufkommen
4. Ökologische Bewertung
5. Rahmenbedingungen und Rollenanforderungen
6. Gesamtbewertung
7. **Fazit**

Kernaussagen

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

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

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

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

Die Abgabenbelastung steigt durch kommunale Verpackungssteuern um 4 Mrd. €.

Kernaussagen

Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

Kommunale Verpackungssteuern erhöhen den wirtschaftlichen Druck auf Gastronomiebetriebe deutlich.

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.

Ergebnisse in der Übersicht

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	↗↗

GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung

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