„Ökonomische und ökologische Bewertung der Auswirkungen kommunaler Verpackungssteuern“ – GVM- und ifeu-Studie im Auftrag von Interessensverbänden

Ein Faktencheck der Initiative Verpackungswende

Einführung

Kommunale Verpackungssteuern bieten Städten und Gemeinden die Möglichkeit, über einen finanziellen Anreiz Mehrweg zu fördern, Einweg zu reduzieren und so dem wachsenden Abfallaufkommen im öffentlichen Raum etwas entgegenzusetzen. Die GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung sowie das Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg haben im Auftrag von acht Verbänden der Einwegverpackungs-, Handels- und Gastronomiebranche eine Studie zu der kommunalen Maßnahme erstellt. Sie kommen zu dem Ergebnis, kommunale Verpackungssteuern seien ein ineffizientes Regulierungsinstrument mit begrenzter Wirksamkeit. Unser Faktencheck zeigt aber: Die Datenbasis ist nicht überprüfbar, zentrale Annahmen sind nicht nachvollziehbar und die gewählten Bewertungsmaßstäbe unterschätzen die Lenkungswirkung systematisch.

Zusammenfassung

1. Die Datenbasis der Studie ist lückenhaft und nicht überprüfbar.
2. Die Wirksamkeit kommunaler Verpackungssteuern wird anhand einer nationalen Fiktion bewertet, nicht an kommunal belegten Effekten.
3. Mehrweg wird als Abfallaufkommen gewertet, nicht als Abfallvermeidung.
4. Die ökologische Bewertung blendet die wichtigsten Faktoren von Einweg aus.
5. Die ökonomische Bewertung betrachtet nicht den Nutzen, nur die Kosten.

Lückenhafte, intransparente und hypothetische Datenbasis

Die Datenbasis der Studie beruht auf Interviews, Vor-Ort-Recherchen in Tübingen und Freiburg sowie weiteren Informationen, wie beispielsweise GVM-Quellen, externe Datenbanken und öffentliche Quellen. **Einsehbar und nachvollziehbar sind diese Daten jedoch nicht –**

es gibt keine Links, keine anonymisierten Interviews, keine Angaben dazu, wie genau die Vor-Ort-Recherchen durchgeführt oder wie Aussagen überprüft wurden. Es bleibt deswegen unklar, wie die Studie auf Grundlage der Datenbasis zu Schlussfolgerungen gelangt.

So wird beispielsweise von Ausweichbewegungen der Kund:innen von der Gastronomie in den Lebensmitteleinzelhandel ausgegangen, um die Steuer zu umgehen. Es wird aber nicht erläutert, wie diese Effekte quantitativ bestimmt wurden und welche Rolle dabei einzelne Einschätzungen von Befragten spielen. Auch die Rechenschritte, mit denen diese vermeintlichen Substitutionseffekte in Szenarien für die Bewertung der Lenkungswirkung kommunaler Verpackungssteuer übersetzt werden, werden nicht dargelegt.

Die negative Bewertung kommunaler Verpackungssteuern ist daher nicht nachvollziehbar und entspricht nicht den Erfahrungen der Städte, die die Steuer bereits eingeführt haben. Genau diese Quellen erwähnt die Studie jedoch nicht.

Kommunale Verpackungssteuern – nationale Relation als Fiktion

Anstatt die klaren Lenkungswirkungen aus Tübingen, Konstanz und Freiburg in den Vordergrund zu stellen, geht die Studie bei Berechnungen von der selbst so genannten Fiktion aus, die Verpackungssteuer sei in allen deutschen Kommunen eingeführt und setzt kommunale Verpackungssteuern in Relation zu nationalen Maßstäben. Potenziell einsparbare Abfallmengen oder CO_2-Emissionen durch die Steuer in Relation zu nationalen Gesamtabfallmengen bzw. Emissionen zu setzen, suggeriert durch kleiner erscheinende Zahlen zwar eine vermeintlich geringe Lenkungswirkung – über die reale Wirkung in den Kommunen hat dies aber keine Aussagekraft.

Die Wirksamkeit kommunaler Verpackungssteuern sollte an den kommunalen Wirkungen gemessen werden, nicht an Fiktionen und nationalen Relationen: In Tübingen gaben bei einer Befragung von Betrieben durch die Tübinger Stabsstelle Umwelt und Klimaschutz 73 % an, ihren Einwegverbrauch seit 2019 reduziert haben – 17 % verzichten inzwischen sogar komplett auf Einwegverpackungen.[1] In Relation zur Bevölkerung hat Tübingen die meisten mehrwegnutzenden Betriebe Deutschlands.[2] Und während in Konstanz die Abfallmenge im öffentlichen Raum vor der Einführung der Verpackungssteuer stieg, konnte sie durch die Einführung in 2025 um rund 22 Tonnen reduziert werden. Daraus leitet die Stadt eine Reduktion von Verpackungsmüll zwischen 30–50 % ab![3] **Diese belegte Mehrwegförderung und**

[1] Future4Public (2025): Kommunale Steuern gegen Einwegmüll.

[2] Moderau (2023): Kurzzusammenfassung. Taxing Away the Takeout Trash? Evidence from a Local Packaging Tax in Germany.

[3] Stadt Konstanz (2026): Reduzierte Müllmengen und größeres Mehrwegangebot.

Abfallreduktion in Konstanz sowie Hinweise auf weitere Studien, die die Wirksamkeit finanzieller Anreize auf Einwegreduktion aufzeigt, sind in der Studie jedoch nicht zu finden.

Verzerrte und nachteilige Darstellung von Mehrweg

Ein weiterer Kernkritikpunkt ist die inkonsequente und verzerrte Bewertung von Mehrwegverpackungen und ihrer ökologischen Hebelwirkung. Die europäische Abfallhierarchie, nach der Maßnahmen zur Abfall-Vermeidung und Mehrweg prioritär vor Einweg, Recycling oder Verbrennung zu betrachten sind, spiegelt sich in den Ergebnissen der Studie nicht angemessen wider**. Die Studie ordnet Mehrwegverpackungen als Substitution von Einwegverpackungen ein und rechnet sie damit dem Verpackungsaufkommen zu. Ökologisch greift das zu kurz.** Mehrweg entfaltet durch die wiederholte Nutzung einen eigenständigen Reduktionseffekt und ist nicht mit einer klassischen Substitution von Verpackungsmaterial gleichzusetzen. **Die gewählte Kategorisierung, Mehrweg als Teil des Abfallaufkommens zu bewerten, verzerrt daher die Realität von Mehrwegsystemen zulasten der Wirkung der Verpackungssteuer. Dies wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass Pseudo-Mehrweg – also Einweg, das unberechtigterweise als Mehrweg deklariert wird – in die Gesamtbewertung von wirksamen Mehrwegsystemen miteingerechnet wird.** Umsetzungsherausforderungen sollten bei einer neutralen Bewertung einer Studie aber nicht mit der grundsätzlichen ökologischen Wirkung von Mehrweg vermischt werden.

Zudem bewertet die Studie Mehrweg maßgeblich nach dem aktuellen Status quo. Die derzeitige Bevorteilung und jederzeitige Verfügbarkeit von Einweg ist aber kein naturgegebener Vorteil, sondern Ergebnis bestehender Markt- und Kostenstrukturen. **Verpackungssteuern schaffen genau die Rahmenbedingungen, die für faire Wettbewerbsbedingungen und so die Skalierung von Mehrweg sorgen, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen:** In Konstanz stieg die Zahl der RECUP-Ausgabestellen um knapp 40 %, in Tübingen sogar fast um 90 % im Zeitraum von 6 Monaten vor bis 6 Monaten nach der Einführung der Verpackungssteuer. Die Nutzung von VYTAL-Behältnissen hat sich in Tübingen nach der Einführung der Steuer nahezu verdoppelt. Diese Entwicklungen durch kommunale Verpackungssteuern sollte daher in die Studie einbezogen werden.

Auch bei der praktischen Umsetzbarkeit übernimmt die Studie unbelegte Annahmen: Einweg wird als bevorzugte Lösung dargestellt, da es jederzeit verfügbar, einfach zu handhaben und hygienisch unproblematisch sei, während Mehrweg wegen Rückgabe, Reinigung und Lagerung nur eingeschränkt praktikabel sei. **Dabei ist klar: Für Mehrweg gelten dieselben lebensmittelrechtlichen Anforderungen wie für andere Verpackungen und es besteht kein grundsätzliches Hygienerisiko.** Auch bei den betrieblichen Auswirkungen wird Mehrweg vor allem als Zusatzbelastung durch Lagerbedarf, Pfandabwicklung und

Prozesskomplexität beschrieben, obwohl es gut in alltägliche, betriebliche Abläufe integriert werden kann und auch Einweg Lagerplatz benötigt.

Zusammenfassend berücksichtigt die Studie das ökologische und ökonomische Potenzial von Vermeidung und Mehrweg nicht angemessen.

Einseitige ökologische Bewertung – Fokus auf THG-Emissionen

Die ökologische Bewertung der Studie greift zu kurz. Sie reduziert die Betrachtung im Wesentlichen auf den Treibhausgasausstoß und macht diesen zum zentralen Maßstab für eine Kosten-Nutzen-Bewertung. Das wird dem ökologischen Vergleich von Einweg- und Mehrwegsystemen aber nicht gerecht: **Eine belastbare Bewertung muss neben den THG-Emissionen auch Ressourcen- und Wasserverbrauch, Flächeninanspruchnahme, Abfallaufkommen und Littering berücksichtigen.** Auf Einwegverpackungen entfallen in der EU rund 40 % des Neukunststoff- und 50 % des Papierverbrauchs sowie 36 % des kommunalen festen Abfalls.[4] Allein für die Produktion von Pappbechern werden in Deutschland jährlich rund 17.500 Tonnen Papier und 1.000 Tonnen Polyethylen benötigt. Die Produktion eines einzelnen Bechers verbraucht bis zu zwei Liter Wasser.[5] Diese Ressourcen- und Umweltwirkungen werden in einer ausschließlich auf THG-Emissionen fokussierten Betrachtung nicht sichtbar.

Schließlich ist auch der nationale Maßstab für die Bewertung einer kommunalen Maßnahme nicht richtig gewählt. Denn der geringe Anteil der betroffenen Verpackungen an den gesamtdeutschen Treibhausgasemissionen sagt wenig über die Wirksamkeit der Steuer innerhalb des von ihr adressierten Bereichs aus. Entscheidend ist, ob innerhalb der Kommunen eine Verlagerung von Einweg zu Mehrweg erreicht wird – ein Einsparpotenzial, das die Studie selbst ausweist und nicht dadurch relativiert werden sollte, dass es auf die gesamtdeutschen Emissionen bezogen wird. **Insgesamt bildet die Studie die ökologische Wirkung der Steuer damit nur unvollständig ab.**

Einseitige ökonomische Bewertung – Fokus auf Kosten ohne Nutzen

Auch die ökonomische Bewertung ist lückenhaft und einseitig fokussiert. Daraus, dass 10–15 % des Steueraufkommens für Verwaltungskosten genutzt werden, zieht die Studie den Schluss, kommunale Verpackungssteuern seien ein ineffizientes Regulierungsinstrument. **Dabei erwähnt die Studie zum einen nicht die enormen Kosten, denen Kommunen aufgrund der Einwegnutzung gegenüberstehen. Jährlich entfallen alleine 120 Millionen €**

[4] European Commission (2022): Proposal for a revision of EU legislation on Packaging and Packaging Waste.

[5] Deutsche Umwelthilfe (2021): Umweltproblem „Coffee-to go-Einwegbecher“.

auf die Entsorgung von To-go-Bechern aus Plastik.[6] Kommunale Verpackungssteuern bieten die Möglichkeit, diejenigen, die Einweg nutzen, mit einem verursachergerechten Beitrag zum allgemeinen Haushalt an diesen Kosten zu beteiligen.

Zum anderen ignoriert die Studie, dass die Personalkapazitäten nach der intensiven Einführungsphase angepasst werden können, sowie das Kosten-Nutzen-Verhältnis als Ganzes: In Tübingen standen 2022 Personalkosten von 100.000 € Einnahmen von 1.000.000 € gegenüber – ein Verhältnis von 1:10! Zukünftig wird eine halbe Stelle für die Sachbearbeitung ausreichen, so dass die Personalkosten deutlich sinken.[7] **In Konstanz zeichnet sich ein noch positiveres Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:20 ab.** Die geplanten Einnahmen von 600.000 € in 2025 wurden bereits klar überschritten und liegen zurzeit bei rund 1.200.000 €. Die Personalkosten lagen 2025 bei 60.000 €.

Fazit

Die Datenbasis der Studie ist an entscheidenden Stellen nicht überprüfbar und wichtige Quellen – wie die Konstanzer Studie, welche die Reduktion des Müllaufkommens nach Einführung der Steuer belegt – fehlen vollständig. Statt an diesen kommunal belegten Effekten wird die Wirksamkeit an einer Fiktion gemessen, was die tatsächliche Wirkung in den Städten systematisch ignoriert. Dass die Studie reale Umsetzungsfragen wie Ausweichreaktionen oder Pseudo-Mehrweg benennt, gehört zu einer sorgfältigen Analyse dazu. Diese Punkte zeigen aber nur das Potenzial für die Ausgestaltung und Nachschärfung von Verpackungssteuern und stellen nicht ihre ganze Wirksamkeit in Frage.

Was es braucht, ist Abfallvermeidung durch Einwegreduktion und Mehrwegförderung. Kommunale Verpackungssteuern bieten Städten hierfür einen wirksamen Hebel. Zu einer neutralen Analyse der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen gehört daher ein realistischer Vergleich von Mehrweg und Einweg – über den gesamten Lebensweg und mit allen wesentlichen Umweltwirkungen, nicht allein der THG-Emissionen.

Unter Einbezug dieser Punkte fällt die Bewertung kommunaler Verpackungssteuern deutlich positiver aus als die vorliegende Studie suggeriert.

Kontakt

info@initiative-verpackungswende.de

[6] Verband kommunaler Unternehmen (2025): Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum.

[7] Deutsche Umwelthilfe (2025): Kommunale Verpackungssteuern: Mittel zur wirksamen Mehrwegförderung.

Unterzeichnende

BUND
BUNDESVERBAND DES DEUTSCHEN GETRÄNKEFACHGROSSHANDELS E.V.
Circle CUBE
Deutsche Umwelthilfe
EXIT PLASTIK
Fair Cup DAS MEHRWEG-PFANDSYSTEM
GREENPEACE
GRÜNE LIGA Netzwerk Ökologischer Bewegungen Landesverband Berlin
KEEPIN
KLIMA BÜNDNIS
MEHRWEG VERBAND DEUTSCHLAND
MMP MACH MEHRWEG POOL
PRO MEHRWEG
RECUP
REFRA STRUCTURE
rehab republic
Relevo
Initiative Mehrweg
sykell
regional national verankert vernetzt
VERBAND DES DEUTSCHEN GETRÄNKE-EINZELHANDELS E.V.
Vytal
WECARRY
WWF
ZERO WASTE GERMANY
ZERO waste BERLIN