

30. Juli 2025

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf zur Änderung des Bayerischen Kommunalabgabengesetzes
(Verbot kommunaler Verpackungssteuern)

Gemeinsame Stellungnahme des Verbandes Pro Mehrweg e.V., des Bundesverbandes des Deutschen Getränkefachgroßhandels e.V., des Arbeitskreises Mehrweg GbR und der Initiative Reusable To-Go

1. Grundsätzliche Bewertung

Der Verband Pro Mehrweg vertritt als branchenübergreifender Wirtschafts- und Interessensverband Unternehmen entlang der gesamten Mehrweg-Wertschöpfungskette – von Mineralbrunnen und Brauereien über den Getränkehandel bis hin zu Logistik- und Technologiedienstleistern. Gemeinsam mit dem Bundesverband des Deutschen Getränkefachgroßhandels e. V., dem Arbeitskreis Mehrweg und der Initiative Reusable To-Go, in deren Initiativbeirat die anderen mitzeichnenden Akteure vertreten sind, sprechen wir uns entschieden gegen das geplante Verbot kommunaler Verpackungssteuern in Bayern aus.

Ein solches Verbot entzieht Kommunen ein rechtlich zulässiges, praxiserprobtes und wirtschaftlich tragfähiges Steuerungsinstrument, das mit Blick auf seine Lenkungswirkung für den erfolgreichen Ausbau von Mehrwegangeboten im Außer-Haus-Konsum von zentraler Bedeutung ist.

Dass der Bedarf solcher kommunalen Regelungen vorhanden ist, wird u. a. dadurch deutlich, dass drei der größten Städte Bayerns, die Landeshauptstadt München sowie die Städte Nürnberg und Würzburg, laut einer aktuellen Umfrage aktiv die Einführung einer solchen Steuer prüfen.¹

Die neue EU-Verpackungsverordnung hat das Ziel, Abfallvermeidung und Mehrwegsysteme gezielt zu stärken. Darüber hinaus haben sich kürzlich zahlreiche europäische Städte, darunter Paris, Brüssel und Tallinn, in einer gemeinsamen Stellungnahme dafür ausgesprochen, kommunale Abfallvermeidungsmaßnahmen durch stärkere gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen zu unterstützen.² Vor diesem Hintergrund wäre das geplante Verbot kommunaler Verpackungssteuern in Bayern nicht nur ein regionaler Rückschritt, sondern stünde auch im deutlichen Widerspruch zur europäischen Zielrichtung.

Die kommunale Verpackungssteuer ist weder eine Bagatelsteuer, noch geht sie mit einer übermäßigen bürokratischen Belastung der Stadtverwaltung oder der vor Ort ansässigen Betriebe einher. Dies zeigen u. a. Erfahrungsberichte aus den Städten Tübingen und Konstanz, die in dieser Stellungnahme beispielhaft herangezogen werden.

¹ [Pressemitteilung der Deutschen Umwelthilfe: Umfrage der Deutschen Umwelthilfe zeigt: 144 Städte haben Interesse an Verpackungssteuern für weniger Einweg-Müll](#)

² [Stellungnahme: Break the single-use bias: Europe's Prevention Pioneers demand EPR Reform to support packaging waste prevention and reuse](#)

Nach Art. 141 der Bayerischen Verfassung gehört der Schutz von Natur und Landschaft zu den vorrangigen Aufgaben von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Einweg-To-Go-Verpackungen tragen in besonderem Maße zur Vermüllung („Littering“) der Natur und des öffentlichen Raums bei. Angesichts der steigenden durch Einweg-Lebensmittelverpackungen in der Gastronomie verursachten Abfallmengen und der mangelnden Wirksamkeit der seit dem 1. Januar 2023 geltenden Mehrwegangebotspflicht ist es vor allem auch im Sinne des Natur-, Klima-, Ressourcenschutzes geboten, bayerischen Kommunen die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer weiterhin zu ermöglichen.

Wir appellieren daher an den Bayerischen Landtag, den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form abzulehnen.

2. Kommunale Verpackungssteuer als wirksames Instrument zur Abfallvermeidung und Haushaltsentlastung

Kommunale Verpackungssteuern haben sich als effektives Mittel erwiesen, mit dem Städte und Gemeinden nicht nur die Abfallmengen im öffentlichen Raum spürbar reduzieren, sondern gleichzeitig ihre kommunalen Haushalte entlasten können. Der Verwaltungsaufwand bleibt dabei überschaubar. Die Beispiele Tübingen und Konstanz belegen dies eindrücklich:

- Tübingen erzielte im ersten Jahr Steuereinnahmen von rund 1 Million Euro bei lediglich rund 100.000 Euro Verwaltungskosten. In Konstanz, in der eine kommunale Verpackungssteuer seit Anfang dieses Jahres in Kraft ist, werden aktuell jährlichen Einnahmen in Höhe von 600.000 Euro prognostiziert. Diese Beispiele widerlegen deutlich die Einstufung als „Bagatelsteuer“.
- Die Müllmenge im öffentlichen Raum konnte in Tübingen deutlich reduziert werden. Experten schätzen, dass die Einführung einer Verpackungssteuer zu einem Mehrweganteil von rund 50 % führt. Dies schlägt sich auch in den Entsorgungskosten nieder. Vor Einführung der Verpackungssteuer lagen die städtischen Entsorgungskosten für Einwegverpackungsabfälle im öffentlichen Raum der Stadt Tübingen bei rund 700.000 Euro jährlich.
- Das häufig vorgebrachte Argument der hohen zusätzlichen Bürokratie für die Stadtverwaltungen lässt sich nach den Erfahrungen aus Tübingen und Konstanz nicht bestätigen. In Tübingen wurde die Erhebung der Steuer prozessual effizient ausgestaltet. Zukünftig ist eine Bearbeitung mit nur 0,5 Vollzeitstellen vorgesehen. In der Startphase wurde die Einführung der Steuer über ein abteilungsübergreifendes bestehendes Projektteam abgedeckt.

Darüber hinaus eröffnen die Einnahmen aus kommunalen Verpackungssteuern den Städten die Möglichkeit, die Transformation der lokalen Abfallwirtschaft aktiv voranzubringen. Einnahmen aus der Verpackungssteuer können für die Transformation kommunaler Betriebe als Dienstleister für die lokale Wirtschaft verwendet werden (z. B. Angebot von Infrastrukturdienstleistungen für Mehrwegsysteme durch Reallokation von Ressourcen aus der Abfallentsorgung in den Innenstädten). Solche Maßnahmen sind auch vor dem Hintergrund der neuen EU-Verpackungsverordnung hochrelevant.

3. Internalisierung von Umweltkosten und Förderung regionaler Mehrwegwirtschaft

Kommunale Verpackungssteuern adressieren ein signifikantes Umweltproblem und folgen dabei konsequent dem Verursacherprinzip: Nur wo Einwegverpackungen genutzt werden, fällt die Steuer an. Dies trägt zur Internalisierung bisher externalisierter Umweltkosten bei und schafft damit faire Wettbewerbsbedingungen für die zahlreichen ökonomisch tragfähigen Geschäftsmodelle im Mehrwegbereich: vom Verpackungssystem an sich („Reuse as a service“) bis hin zu Spül-, Logistik-, Digitalisierungs- und System-Management-Leistungen.

Bayerische Unternehmen wie RECUP, Relevo oder Greenbox haben in den letzten Jahren innovative, skalierbare Mehrweglösungen entwickelt und erfolgreich umgesetzt. Die Initiative Reusable To-Go unterstützt Kommunen beim Aufbau offener, effizient organisierter Mehrwegsysteme und setzt dabei u. a. auf die Eingliederung einer Vielzahl vor Ort ansässiger Akteure und Unternehmen, die konsequente Nutzung existierender Logistik und die Einbindung von Inklusionsbetrieben. So wird die regionale Wertschöpfung gestärkt und auch in strukturschwachen Regionen Arbeitsplätze geschaffen. Diese Strukturen können nur dann langfristig bestehen und sich weiterentwickeln, wenn Einwegverpackungen nicht dauerhaft kostenbevorzugt bleiben.

Nicht zuletzt können die aus Verpackungssteuern generierten Mehreinnahmen auch für kommunale Konzepte zur Konsolidierung und Förderung von Mehrwegsystemen genutzt werden – etwa durch gezielte Investitionen in Reinigungs- und Rücknahmeinfrastruktur oder die Bezuschussung von übergeordneten System-Management-Dienstleistungen.

4. Keine unzumutbare Belastung für Gastronomiebetriebe

Kommunale Verpackungssteuern stellen keine unzumutbare Belastung für die Gastronomie dar. Die Steuer wirkt gezielt dort, wo viele Einwegverpackungen eingesetzt werden. Betriebe können dies einfach umgehen, indem sie ihren Kunden Mehrwegalternativen anbieten und deren Nutzung attraktiv gestalten und bewerben.

Einen negativen Effekt gibt es nach Erfahrungsberichten aus den Städten Tübingen und Konstanz nicht:

- In Tübingen fällt für gut ein Drittel der Betriebe überhaupt keine Verpackungssteuer an, da sie keine Einwegverpackungen verwenden oder vertreiben.
- In Tübingen kam es zu keinen bekannten Geschäftsaufgaben oder Abwanderungen aufgrund der Steuer.
- In Konstanz bewegen sich vorgetragene Umsatzrückgänge einzelner Betriebe auf gleicher Höhe wie in Städten ohne Verpackungssteuer.

Grundsätzlich betrifft die Verpackungssteuer Betriebe stärker, die derzeit noch vermehrt auf Einwegverpackungen setzen. Dies betrifft zum einen kleine Verkaufsstellen wie Imbisse und Kioske, zum anderen die Systemgastronomie. In beiden Bereichen ist die Umstellung auf Mehrwegsysteme gut umsetzbar.

- Im Gegensatz zu den deutschen Filialen bieten französische McDonalds-Filialen beispielsweise längst flächendeckend Mehrwegverpackungen auch für Speisen an.
- Kleine Verkaufsstellen können bei der Nutzung von Mehrwegbehältern in übergeordnete Systemmanagementstrukturen eingebunden werden, die u. a. eine koordinierte Rücknahme, Spülung und Verteilung von Mehrwegbehältern sowie eine faire Kostenverteilung ermöglichen. Die Initiative Reusable To-Go bietet Kommunen Beratung und Unterstützung beim Aufbau eines solchen Systems an.

Auch die mit der Verpackungssteuer verbundene zusätzliche Bürokratie für Betriebe kann durchaus einfach ausgestaltet werden, wie das Tübinger Beispiel zeigt. Formulare sind kurz und einfach gehalten, rückfragen der Stadtverwaltung minimal, eine genauere Prüfung muss in der Mehrheit der Fälle nicht stattfinden und der Nachweis vorhandener Buchhaltungsdaten und -dokumente reicht dazu in der Regel aus.

5. Chancen von Verpackungssteuern für bayerische Kommunen

Ein Verbot kommunaler Verpackungssteuern würde Kommunen ein effektives, gut umsetzbares und rechtlich zulässiges Instrument entziehen. Demgegenüber eröffnet die Möglichkeit zur Einführung solcher Steuern eine Vielzahl an Chancen:

- **Reduktion von Abfall und Littering im öffentlichen Raum**
- **Senkung kommunaler Reinigungs- und Entsorgungskosten**
- **Entlastung kommunaler Haushalte durch Mehreinnahmen**
- **Förderung von Natur-, Umwelt- und Ressourcenschutz auf kommunaler Ebene**
- **Transformation und zukunftsfähige Aufstellung kommunaler Betriebe**
- **Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe**
- **Schaffung von Arbeitsplätzen**
- **Erhalt kommunaler Entscheidungsfreiheit**
- **Aufbau tragfähiger Mehrwegstrukturen**

Wir plädieren daher dafür, Kommunen diesen Gestaltungsspielraum nicht zu nehmen, sondern sie darin zu bekräftigen, ihn zu nutzen.

Freundliche Grüße aus Düsseldorf

Henriette Schneider
Geschäftsführerin
Verband Pro Mehrweg e.V.

Dirk Reinsberg
Geschäftsführender Vorstand
Bundesverband des Deutschen
Getränkefachgroßhandels e.V.

Tobias Bielenstein
Leiter der Geschäftsstelle
Arbeitskreis Mehrweg GbR

Frank Maßen
Mitinitiator
Initiative Reusable To-Go

Kontakt für Rückfragen:

PRO MEHRWEG – Verband zur Förderung von Mehrwegverpackungen e.V.
Monschauer Straße 7
40549 Düsseldorf
Telefon: 0211 683938
Telefax: 0211 683602
E-Mail: info@promehrweg.de
Internet: www.promehrweg.de



Der **Verband Pro Mehrweg** ist ein Zusammenschluss von Verbänden und Unternehmen der Getränke-Industrie, des Getränkefachgroß- und -einzelhandels, ihrer Zulieferindustrien und Einzelpersonen. Er versteht sich als Plattform für alle, die zum Erhalt und zur Weiterentwicklung des weltweit einzigartigen Mehrwegsystems in Deutschland beitragen.

Der **BV GFGH** ist die Interessenvertretung des deutschen Getränkefachgroßhandels, der mit rund 3.100 mittelständisch geprägten Unternehmen maßgeblicher Lieferant und Dienstleister des Lebensmitteleinzelhandels, der Gastronomie und Hotellerie sowie der Veranstaltungsbranche ist.

Der **Arbeitskreis Mehrweg** ist Herausgeber des Mehrwegzeichens, das als freiwillige Kennzeichnung auf Mehrwegverpackungen von mehr als 230 Unternehmen mit zusammen mehr als 600 Marken zu finden ist. Darüber hinaus fungiert der Arbeitskreis als Auskunftstelle zu Mehrweg für Unternehmen, Wissenschaft, und Behörden. Gesellschafter des Arbeitskreises sind Verbände aus der Getränkewirtschaft, dem Handel sowie Umweltverbände.

Reusable To-Go ist eine deutschlandweite Initiative mit dem Ziel, ressourcenschonende Mehrweglösungen im Außer-Haus-Konsum nachhaltig zu etablieren. Sie richtet sich gezielt an Kommunen, Politik und lokale Wirtschaft, um Einwegverpackungen im Take-away-Bereich – insbesondere in Gastronomie, Bäckereien, Cafés und Imbissen – durch wiederverwendbare Alternativen zu ersetzen.

Besonderer Fokus auf lokale Strukturen

Im Zentrum der Initiative steht die konsequente Nutzung und Stärkung bestehender lokaler Infrastrukturen. Reusable To-Go arbeitet gezielt mit bereits etablierten lokalen Transport- und Reinigungsinfrastrukturen zusammen. Die Integration lokaler Anbieter und die Förderung regional vorhandener Ressourcen sorgen dafür, dass funktionierende Mehrwegkreisläufe schnell ausgebaut und die Wertschöpfung vor Ort gehalten werden.