

Kommunale Einweg-Verpackungssteuer in Köln

Wirksame Abfallvermeidung und Mehrwegförderung

Hintergrund

Seit Jahren steigt der Verbrauch von Einwegverpackungen für den Takeaway-Bereich. Trotz der seit 2023 geltenden Mehrwegangebotspflicht ist der Verbrauch von Einweg-Takeaway-Geschirr in Deutschland sogar von 2022 auf 2023 um eine Milliarde auf mehr als 14 Milliarden Artikel angestiegen. Da viele dieser Verpackungen unterwegs achtlos in die Umwelt geworfen werden, sind gerade Städte und Gemeinden Leidtragende dieser Entwicklung. Der Straßenmüll besteht zu circa 40 Prozent aus Einwegverpackungen. Alleine für Reinigung und Entsorgung der im Einwegkunststofffonds¹ erfassten Verpackungen zahlen Kommunen laut dem Umweltbundesamt gut 260 Millionen Euro jährlich – hinzu kommen die Kosten für Verpackungen aus weiteren Materialien wie Papier oder Aluminium.

Auch in Köln ist das Ausmaß beträchtlich: Laut einer Studie vom Verband kommunaler Unternehmen haben Einwegkunststoffe mit knapp 30 Volumenprozent der Abfälle im öffentlichen Raum – und insbesondere Takeaway-Verpackungen und To-go-Becher mit 20 Volumenprozent – einen massiven Anteil am städtischen Abfallaufkommen. In absoluten Zahlen fallen in Köln jährlich rund 75 Millionen Einwegbecher und 60 Millionen

Einweg-Essensverpackungen an.² Diese verursachen nicht nur hohe Umwelt- und Klimabelastungen, sondern auch erhebliche Kosten für die kommunale Reinigung und Entsorgung Kölns, die bislang vollständig von der Stadt getragen wird.

Ein wirksames Instrument, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, ist die kommunale Einweg-Verpackungssteuer. Die Universitätsstadt Tübingen hat eine solche Steuer 2022 eingeführt und erhebt seitdem 0,50 Euro auf Einwegverpackungen und -geschirr sowie 0,20 Euro auf Einwegbesteck(sets) und andere Hilfsmittel. Das Ergebnis: eine sichtbare Reduktion des Einwegmülls und pro Kopf die meisten mehrwegnutzenden Gastronomiebetriebe einer Stadt in Deutschland. Die Steuer wurde auch rechtlich bestätigt – das Bundesverfassungsgericht erklärte am 27. November 2024 (Az. 1 BvR 1726/23) kommunale Verpackungssteuern ausdrücklich für zulässig.

Damit ist der Weg frei, in Köln Verantwortung zu übernehmen und die Einführung einer kommunalen Einweg-Verpackungssteuer entschlossen voranzutreiben. Sie ergänzt das bestehende Zero-Waste-Konzept als wirkungsvolles, wirtschaftlich tragfähiges und sozial gerechtes Instrument zur Abfallvermeidung.

Wir begrüßen, dass bereits ein Konzept für die Verpackungssteuer vorliegt und fordern Sie auf, sich im Rat für eine zügige Umsetzung in Köln einzusetzen – konsequent ohne Ausnahmen –, um ein klares Signal für Müllvermeidung, Umweltbewusstsein und nachhaltige Stadtentwicklung zu setzen.

¹ Der Einwegkunststofffonds ist ein gesetzlicher Fonds, bei dem Hersteller von Einwegkunststoffen eine gewichtsabhängige Abgabe zahlen, sobald diese auf den Markt kommen. Die Einnahmen sind zweckgebunden für Reinigungs- und Entsorgungskosten, die das Inverkehrbringen des Einwegkunststoffs verursacht hat und bisher von der Allgemeinheit getragen werden. Warum der Einwegkunststofffonds nicht ausreicht, um Einwegverpackungen zu vermeiden und Mehrweg zu fördern, steht in Kapitel 5.

² Berechnungen der Deutschen Umwelthilfe e.V.

5 Gründe für die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer in Köln

Kommunale Verpackungssteuern sind ein wirkungsvolles Instrument, um Einwegverpackungen zu verringern und Müll im öffentlichen Raum spürbar zu reduzieren. Sie senken Ressourcenverbrauch und die Treibhausgasemissionen aus Herstellung, Transport und Entsorgung von Einwegverpackungen, mindern Umweltbelastungen durch Mikroplastik sowie Schäden an Tier- und Pflanzenwelt. Zugleich schaffen sie finanzielle Anreize für den Umstieg auf Mehrweg, lassen sich laut Modellkommunen mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umsetzen und entlasten kommunale Haushalte. Indem sie dort ansetzen, wo Belastungen entstehen, fördern sie Umwelt- und Sozialgerechtigkeit sowie saubere Innenstädte. Da nationale und EU-Regelungen zu kurz greifen, bieten kommunale Verpackungssteuern eine effektive Maßnahme für Abfallvermeidung und lokalen Umweltschutz.

1. Weniger Vermüllung des öffentlichen Raums

Verpackungssteuern verringern nachweislich die Vermüllung von Straßen, Parks und Plätzen. In Konstanz konnte nach nur neun Monaten die Trendwende beim Müllaufkommen im öffentlichen Raum nachgewiesen werden. Eine wissenschaftlich begleitete Evaluation der Stadt und der Universität Konstanz zeigt:

- 14 Tonnen weniger Müll im öffentlichen Raum zwischen Januar und September 2025 – das entspricht einer Einsparung von rund 1 Million Einwegbechern.
- Die Müllreduktion liegt bei 4,7 Gewichtsprozent im Stadtmittel, in einzelnen Stadtteilen sogar bei bis zu 14 Prozent. Da Einweggeschirr im Vergleich zum restlichen städtischen Müll verhältnismäßig leicht ist, bewertet die Deutsche Umwelthilfe die in Konstanz festgestellte Gewichtsreduzierung des Abfallaufkommens als signifikant und einen großen Erfolg.

In Tübingen berichten zudem Mitarbeiter:innen der Kommunalen Servicebetriebe: „*Seit der Einführung der Verpackungssteuer haben wir spürbar weniger*

Geschäft damit, lose Verpackungen einzusammeln, da die Mülleimer nicht mehr so schnell voll sind.“

2. Verstärkte Nutzung von Mehrwegsystemen

Durch gezielte finanzielle Anreize fördern Einweg-Verpackungssteuern den Umstieg auf ressourcenschonende Mehrweg-Lösungen im Takeaway-Bereich sowohl bei Verbraucher*innen als auch bei Gastronomiebetrieben.

Die resultierende Lenkungswirkung zu vermehrter Mehrwegnutzung zeigen Erfahrungen aus Tübingen und Konstanz deutlich: In Konstanz ist die Anzahl der Betriebe, die das Mehrwegsystem Recup nutzen, im Zeitraum der Einführung der Verpackungssteuer (6 Monate vor bis 6 Monate nach der Einführung) um 40 Prozent angestiegen. In Tübingen gab es sogar einen Anstieg bei den Recup-Ausgabestellen um 90 Prozent (6 Monate vor bis 6 Monate nach der Einführung).

Mittlerweile hat Tübingen in Relation zur Bevölkerung die meisten mehrwegnutzenden Gastronomiebetriebe Deutschlands. Auch die tatsächliche Nutzung von Mehrwegbehältnissen nahm messbar zu: Beim Systemanbieter Vytal hat sich die Ausgabe von Mehrwegboxen in Tübingen

von Dezember 2021 auf Januar 2022 fast verdoppelt. In einer nicht repräsentativen Umfrage der Tübinger Stabsstelle Umwelt und Klimaschutz im Februar 2025 gab die Hälfte der befragten Betriebe zudem an, dass sich ihr Verbrauch von Einwegverpackungen im Vergleich zu 2019 um mindestens 50 Prozent reduziert hat.

3. Wirtschaftlich tragfähig und praktikabel umsetzbar

Erfahrungen aus Tübingen und Konstanz zeigen: Verpackungssteuern lassen sich mit vertretbarem Aufwand einführen, verursachen keine unverhältnismäßige Bürokratie und sind wirtschaftlich wirksam. Im Folgenden wird dies sowohl mit Blick auf die kommunale Verwaltung als auch auf die Gastronomiebetriebe dargestellt.

3.1 Verwaltungsaufwand und Wirtschaftlichkeit für die Kommune

In Tübingen erzielte die Stadt im Jahr 2022 Einnahmen von rund 1 Million Euro, bei Personal- und Verwaltungskosten von lediglich etwa 100.000 Euro. Als erste Kommune in Deutschland musste Tübingen zusätzliche Anlaufkosten tragen, die bei nachfolgenden Städten und Gemeinden wesentlich geringer ausfallen dürften. Dennoch ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis deutlich positiv. Die Umsetzung erfolgt mit aktuell 1,5 Personalstellen, die sowohl Steuerbescheide versenden undbearbeiten als auch Prüfungen durchführen. Das Forderungsmanagement wird durch die bestehende Stadtkasse übernommen – ohne zusätzlichen Personalbedarf. Die positive Bilanz ist in Konstanz ähnlich: Die erwarteten Steuereinnahmen liegen bei 600.000 Euro, bei Verwaltungskosten von etwa 60.000 Euro.

Für Köln kann nach konservativen Hochrechnungen von Einnahmen in Höhe von 6 Millionen Euro gerechnet werden³. Diese Mittel sollten gezielt in die Mehrwegförderung reinvestiert werden, insbesondere in den Ausbau von Mehrweginfrastrukturen (Rückgabe- und

Spülsysteme, Automaten), Informationskampagnen und Beratung für Gastronomiebetriebe sowie finanzielle Unterstützung kleiner und mittelständischer Betriebe bei der Umstellung.

3.2 Verwaltungsaufwand und Wirtschaftlichkeit für die Gastronomie

Auch für die Gastronomiebetriebe selbst ist die Verpackungssteuer einfach, fair und steuerbar.

In Tübingen umfasst die Steuererklärung lediglich zwei Seiten und wird zunächst von der Stadtverwaltung auf Plausibilität geprüft. Nur bei Zweifeln zu den gemachten Angaben oder Unklarheiten erfolgen Nachfragen i.d.R. per Telefon oder schriftlich (per E-Mail), gegebenenfalls ergänzt durch Vor-Ort-Gespräche. Unter anderem werden Daten wie Umsätze aus dem elektronischen Kassensystem oder Einkaufsbelege über den Bezug von Einwegverpackungen angefordert. Diese können die Betriebe i.d.R. aus der bereits vorhandenen Buchhaltung zur Verfügung stellen. Geben Betriebe keine Steuererklärung ab, schätzt die Stadtverwaltung den Steueraufwand. Dies ist in Tübingen bei der erstmaligen Erhebung bislang nur bei unter 10 Prozent der betroffenen Betriebe der Fall gewesen, mit Aussicht auf Verringerung im Folgejahr.

Gastronomiebetriebe haben ihre Steuerlast zudem selbst in der Hand: Durch einen hohen Mehrweganteil können Betriebe die Steuerlast deutlich reduzieren, bei vollständigem Verzicht auf Einwegverpackungen entfällt sie komplett. Die Verpackungssteuer schafft damit faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Einweg und Mehrweg und richtet sich nicht gegen Betriebe, sondern gegen übermäßigen Einwegverpackungs-Verbrauch.

³ Berechnungen der Deutschen Umwelthilfe e.V.

Auch die Befürchtung, eine kommunale Verpackungssteuer gefährde die Gastronomie in ihrer Existenz, hält einer sachlichen Prüfung nicht stand.

- In Tübingen sind **keine Geschäftsaufgaben bekannt**, die auf die Verpackungssteuer zurückzuführen sind.
- **Abwanderungen** nach außerhalb Tübingens sind ebenfalls **nicht bekannt**.
- **Rückmeldungen aus Konstanz bestätigen dieses Bild:** Vorgetragene Umsatzrückgänge einzelner Betriebe bewegen sich exakt auf gleicher Höhe wie in Städten ohne Verpackungssteuer.

Zudem betrifft die Verpackungssteuer vor allem To-go-orientierte Verkaufsstellen wie Takeaway-Ketten, Imbisse und vor allem die Systemgastronomie, weil diese für den Großteil des Einwegverpackungs-Aufkommens verantwortlich sind und teils sogar für den Vor-Ort-Verzehr Einwegverpackungen nutzen. Für die klassische Gastronomie spielt die Verpackungssteuer nur eine untergeordnete Rolle, da Speisen in der Regel auf Geschirr vor Ort serviert werden.

Darüber hinaus bietet Köln als Betriebsstandort des bedeutenden Mehrwegunternehmens VYTAL beste Voraussetzungen: Das Kölner Unternehmen betreibt eines der weltweit führenden digitalen Mehrwegsysteme. Durch die Verpackungssteuer würde die Nachfrage nach solchen Angeboten gezielt steigen, mit positiven Effekten für regionale Innovation, Beschäftigung und Wertschöpfung.

Köln ist damit nicht nur ein Zentrum technologischer Mehrweglösungen, sondern auch Heimat zahlreicher Gastronomiebetriebe, die sich längst aktiv für Mehrweg engagieren. Viele der Betriebe sehen in der Verpackungssteuer keine Belastung, sondern eine Chance, nachhaltiges Wirtschaften zur städtischen Norm zu machen.

So sagt der Inhaber Nicolas Seidel des Vytal-Partner Cafés Ayni „*Wir sind absolut für eine kommunale Einwegverpackungssteuer in Köln. Bei der Eröffnung unseres Cafés haben wir sogar ausschließlich auf Mehrweg gesetzt. Mittlerweile haben wir eine Mehrwegquote von 95% bei Getränken. Eine Einwegverpackungssteuer ist für*

uns eine willkommene Unterstützung, um wieder eine 100% Mehrwegquote bei Getränken und dann auch bei Speisen zu erreichen.“

Auch Monika Linden, Inhaberin des Recup-Partners Bio-Rösterei VAN DYCK mit Café unterstreicht: „*Wir sprechen uns klar für die Einführung einer Verpackungssteuer in Köln aus. Die Müllberge wachsen stetig – und wir fragen uns: Wohin mit all dem Einwegmüll? Verpackungen landen zunehmend auf der Straße, nicht einmal mehr im Mülleimer. Statt weniger Müll produzieren wir mehr. Klimawandel, verschmutzte Gewässer, Mikroplastik in Lebensmitteln – das sind wir! Für uns ist die Verpackungssteuer ein notwendiger Schritt. Es braucht ein Umdenken – jetzt! Deshalb setzen wir bei VAN DYCK bereits seit Jahren ausschließlich auf RECUP und verzichten vollständig auf Einwegbecher. Unsere Devise: 180.000 Pappbecher täglich in Köln – keiner von uns.“*

Das zeigt: Die Verpackungssteuer wird mit den Betrieben, nicht gegen sie eingeführt. Köln verfügt bereits über das Netzwerk, die Unternehmen und die Innovationskraft, um den Umstieg auf Mehrweg erfolgreich zu gestalten. Zugleich schafft die Steuer die notwendigen politischen Rahmenbedingungen, damit sich Mehrwegsysteme flächendeckend durchsetzen können. Sie sorgt für faire Wettbewerbsbedingungen, indem sie die bislang externen Umwelt- und Entsorgungskosten von Einwegverpackungen verursachergerecht abbilden und so nachhaltige Alternativen stärken.

4. Förderung von Umwelt- und Sozialgerechtigkeit

Verpackungssteuern setzen genau dort an, wo Umweltbelastungen konkret entstehen – und schaffen faire Rahmenbedingungen für kommunale Sauberkeit, Gesundheit und Lebensqualität.

Kommunale Verpackungssteuern führen nicht automatisch zu einer finanziellen Belastung für Bürger*innen. Kund*innen haben die Möglichkeit, eigene Behältnisse oder steuerbefreite Mehrwegbehältnisse der Gastronomiebetriebe zu nutzen. Die Steuer belastet daher nur diejenigen, die weiterhin Einweg nutzen und so zum Müllaufkommen im öffentlichen Raum beitragen.

Diese Forderung des Verursacher*innenprinzips ist ein Schritt zu sozialer Gerechtigkeit, denn die Kosten der Entsorgung der im öffentlichen Raum entsorgten Einwegverpackungen trägt bislang größtenteils die Allgemeinheit, also alle Bürger*innen über Gebühren, egal ob sie Einwegverpackungsmüll verursachen oder nicht.

Zugleich verbessert die Steuer die Lebensqualität im öffentlichen Raum - dies zeigt sich sehr deutlich im Stadtbild von Tübingen und Konstanz. Weniger Einwegmüll bedeutet sauberere Plätze, Parks und Straßen - ein Gewinn besonders für Menschen mit geringem Einkommen, die auf öffentliche Aufenthaltsräume angewiesen sind, weil ihnen ein Balkon oder Garten fehlt. Sauberkeit wird so zur Frage sozialer Teilhabe.

5. Bisherige nationale & europäische Maßnahmen unzureichend

Weder Mehrwegangebotspflicht, Einwegkunststofffonds noch die geplante EU-Verpackungsverordnung reduzieren Einweg-Takeaway-Verpackungen wirksam. Köln benötigt daher ein eigenes Instrument zur Abfallvermeidung und Ressourcenschonung.

Die seit 2023 geltende Mehrwegangebotspflicht erweist sich als weitgehend wirkungslos aufgrund mehrerer Gründe: Gastronomien mit weniger als fünf Beschäftigten und einer Verkaufsfläche unter 80 m² sind vollständig von ihr ausgenommen, was etwa 60 Prozent der Betriebe entspricht. Zudem gilt sie nur für bestimmte Materialien: Bei Speisen betrifft sie ausschließlich Kunststoff-Einwegboxen, sodass leicht auf Einwegboxen aus Papier, Pappe oder Aluminium ausgewichen werden kann. Außerdem gilt die Pflicht nur für Einwegbecher/-boxen, weitere Einwegartikel wie Besteck oder Wrapper sind nicht erfasst.

Ein Mangel an Kontrollen der Pflicht führt zudem dazu, dass viele betroffene Betriebe die Vorschrift missachten. Selbst eine konsequenteren Überwachung hätte jedoch keine ausreichenden Lenkungswirkung. Die Vorgabe, dass Mehrweg nicht teurer sein darf als Einweg, reicht nicht aus, um die

Nachfrage spürbar zu steigern, da sie nur das Angebot, nicht aber die tatsächliche Nutzung von Mehrweg vorgibt. So liegt der Anteil an Mehrwegverpackungen im Takeaway-Bereich in 2023 nur bei 1,6 Prozent. Bei 180 Testbesuchen der DUH innerhalb von zwei Jahren wies kein Betrieb aktiv auf das Mehrwegangebot hin - neben finanziellen Anreizen ein entscheidender Faktor, um den Mehrweganteil zu steigern.

Beim Einwegkunststofffonds zahlen Hersteller*innen bestimmter Einwegkunststoffprodukte eine gewichtsabhängige Abgabe, sobald diese erstmals auf den Markt gebracht werden. Die Einnahmen sind zweckgebunden für Reinigungs- und Entsorgungskosten, die das Inverkehrbringen des Einwegkunststoffs verursacht hat und bisher von der Allgemeinheit getragen werden. Die Beträge sind jedoch viel zu niedrig, um Vermeidung von Einweg oder Investitionen in Mehrweg anzureizen: Für einen Einweg-Lebensmittelbehälter fallen 0,3 Cent und für einen Einweg-Becher 1,2 Cent an.

Auch die geplante EU-Verpackungsverordnung (PPWR) führt zwar perspektivisch zu Verboten bestimmter Einwegkunststoffverpackungen in der Gastronomie, schafft aber keine neuen finanziellen Anreize, Mehrwegsysteme verstärkt zu nutzen. Ab 2030 sollen Einwegverpackungen aus Plastik für Speisen und Getränke, die vor Ort verzehrt werden, grundsätzlich verboten sein. Ausgenommen bleiben jedoch Verpackungen mit bis zu 5 Prozent Kunststoffanteil (z.B. beschichtete Papierverpackungen). Solche Misch-Materialien sind oft nicht recyclingfähig und ökologisch kaum besser als reines Plastik. Es ist zu erwarten, dass ihr Einsatz zunimmt und Recycling und Ressourcenschonung weiter erschwert.

Ab 2028 weitet die PPWR⁴ die Mehrwegangebotspflicht auf alle Einwegmaterialien aus (z.B. Pizzakartons). Zugleich werden aber die Ausnahmen für kleinere Betriebe auf bis zu 10 Mitarbeitende und weniger als 2 Millionen Euro Jahresumsatz erweitert - was die Regelung deutlich abschwächt

⁴ engl. Akronym für Packaging and Packaging Waste Regulation, auf deutsch: EU-Verordnung von 2025 zu Verpackungen und Verpackungsabfällen

Verpackungssteuer und Mehrweginfrastruktur zusammendenken

Mit der Einführung der Verpackungssteuer sollte Köln zugleich den Ausbau der Mehrweginfrastruktur gezielt vorantreiben, Gastronomiebetriebe frühzeitig einbinden und unterstützende Maßnahmen umsetzen. So gelingt der Umstieg auf steuerfreie Mehrwegverpackungen für Betriebe und Verbraucher*innen möglichst einfach.

Eine klare und frühzeitige Kommunikation der Stadt ist entscheidend für Akzeptanz und Umsetzung. Informationsveranstaltungen, Leitfäden, FAQs und feste Ansprechpartner*innen in der Verwaltung erleichtern den Einstieg. Wie das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung zeigt, kann sich ein Umstieg auf Mehrweg für Betriebe wirtschaftlich lohnen, besonders bei einem hohen Mehrweganteil. Gilt zusätzlich eine Verpackungssteuer, können die wirtschaftlichen Vorteile von Mehrweg noch viel deutlicher zu Buche schlagen. Um

Anfangsinvestitionen (z.B. für Spülinfrastruktur) abzufedern, empfehlen sich kommunale Förderprogramme.

Ein unkomplizierter Rückgabeprozess ist von zentraler Bedeutung für eine flächendeckende Nutzung von Mehrweg. Steigt der Mehrweganteil durch die Verpackungssteuer, können viele Betriebe Rücknahme und Spülung nicht mehr selbst leisten. Neben Leergutautomaten in Supermärkten, wie es die DUH in Berlin testet, sollte Köln weitere Rückgabemöglichkeiten im öffentlichen Raum schaffen und gemeinsame Logistikstrukturen mit kurzen Wegen und emissionsarmen Transportmitteln aufbauen.

Für eine saubere und umweltfreundliche Stadt Köln sollten alle an einem Strang ziehen. Werden daher auch Sie Unterstützer*in der Kölner Verpackungssteuer! Gerne bieten wir Ihnen an, diesbezüglich in den Dialog zu treten.

Unterzeichnende:



Vytal



Food
for
Future