Verbrauchssteuer auf Einweg-Verpackungen

Effektiver Weg zu weniger Verpackungsmüll in Kommunen

Hintergrund

Alleine in Deutschland werden pro Jahr 5,8 Milliarden Einweggetränkebecher, 4,5 Milliarden Einwegessensboxen sowie 2,9 Milliarden Einwegbesteckteile verbraucht. Zusammen mit weiteren Einwegprodukten belasten diese Wegwerfprodukte das Klima mit 830.000 Tonnen CO_2. Durch den Umstieg von Einweg auf Mehrweg könnten hingegen 490.000 Tonnen CO_2 eingespart werden. Bisherige bundespolitische Maßnahmen, wie die seit 3. Juli 2021 in Kraft getretene Einwegkunststoffverbotsverordnung (EWKVerbotsV) sowie die seit 1. Januar 2023 geltende Mehrwegangebotspflicht, konnten bisher jedoch nicht zu einer ausreichenden Verringerung des Verbrauchs dieser Einwegverpackungen beitragen. Häufig werden Einweg-Produkte aus Plastik durch Einweg aus Papier, Pappe, Holz oder Aluminium ersetzt. Dadurch fällt kein Gramm weniger Abfall an. Ausnahmeregelungen befreien etwa über 60 Prozent der gastronomischen Betriebe von der Mehrwegangebotspflicht. Hinzu kommen Schlupflöcher für Einwegessensverpackungen aus reiner Pappe und Aluminium, für die ebenfalls kein Angebot gemacht werden muss. Außerdem haben Kund:innen keinen finanziellen Anreiz, Mehrwegalternativen zu nutzen. Mangelnder Vollzug sorgt zudem dafür, dass die Vorgaben häufig nicht eingehalten werden. **Bislang fehlt es an wirksamen Maßnahmen, um die tatsächliche Nutzung von Mehrwegverpackungen zu fördern. Eine solches Instrument, ist die Einführung kommunaler Verbrauchssteuern auf Einweg-Verpackungen.** In der Universitätsstadt Tübingen gilt seit dem 1. Januar 2022 eine entsprechende Steuer. Gegen dieses bislang beispiellose bundesweite Vorbild hat eine Franchise-Nehmerin des Fast-Food-Konzerns McDonald's geklagt. Seit dem 24. Mai 2023 ist mit dem wegweisenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Leipzig (BVerwG) jedoch klar, dass kommunale Verbrauchssteuern für to-go-Einweg-Verpackungen rechtmäßig sind.

Warum ist das Thema für Städte relevant?

Der stetig wachsende Verpackungsmüll kann nur durch gemeinsames Handeln aller politischen Ebenen begrenzt werden. Da das Bundesumweltministerium in der aktuell verhandelten Novelle des Verpackungsgesetzes weiterhin keine nationale Einwegabgabe vorsieht, sind die Kommunen gefragt, aktiv gegen Einwegmüll vorzugehen und den Wandel zu einer abfallärmeren Gesellschaft mitzugestalten – für mehr Klima- und Ressourcenschutz! Regionale Leuchtturmprojekte und kommunale Maßnahmen können einen großen Beitrag zur Müllreduktion beitragen, umweltschützenden Verhaltensweisen zu gesellschaftlicher Sichtbarkeit und Akzeptanz verhelfen sowie als Beispiel für die bundesweite Politik dienen. Ein sehr wirksames Mittel gegen zu viel Einwegmüll und für ein saubereres Stadtbild, ist die Verteuerung von Einwegverpackungen im Gastronomiebereich und die entsprechende Besserstellung von Mehrweg durch die Einführung einer kommunalen Verbrauchssteuer auf Einweg-Verpackungen für den Sofortverzehr. Dies stellt die Stadt Tübingen bereits unter Beweis. Der Straßenmüll in Städten besteht inzwischen zu mehr als 40 Prozent aus Einweg-Verpackungen. Laut dem Verband Kommunaler Unternehmen müssen Städte und Gemeinden für die Reinigung und Entsorgung 720 Millionen Euro jährlich ausgeben. Durch die Erhebung

einer Verpackungssteuer können also nicht nur Verpackungsabfallmengen reduziert und Entsorgungskosten eingespart werden, sondern auch zusätzliche Mittel für eine abfallarme Kommune gewonnen werden.

Wegweisendes Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Leipzig

Nach dem Urteil des BVerwG vom 24. Mai 2023 und der schriftlichen Urteilsbegründung herrscht nun endlich Rechtssicherheit: Städte dürfen kommunale Verbrauchssteuern auf Einweg-to-go-Verpackungen erheben! Das BVerwG entschied, dass es sich bei der Tübinger Verpackungssteuer um eine örtliche Verbrauchssteuer handelt und die Steuer nicht dem nationalen Abfallrecht widerspricht, sondern im Gegenteil mit dem Ziel der Abfallvermeidung sogar denselben Zweck verfolgt. Nur zwei Punkte der Tübinger Verpackungssteuersatzung sind rechtswidrig und müssen angepasst werden: die Begrenzung des Steuersatzes pro Einzelmahlzeit auf maximal 1,50 Euro sowie die Beschränkung des behördlichen Betretungsrechts auf die üblichen Geschäftszeiten. Diese Teilunwirksamkeit der Satzung führt jedoch nicht zu einer Unwirksamkeit der gesamten Verpackungssteuer. Die McDonald's-Klägerin hat als letzten rechtlich möglichen Schritt Beschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht eingelegt. Dies hat jedoch keine aufschiebende Wirkung. Eingeführte Verpackungssteuern gelten in der Zeit des Prozesses weiterhin.

Sorgen, dass die gesamten Einnahmen kommunaler Verpackungssteuern automatisch zurückgezahlt werden müssen, sollte das Bundesverfassungsgericht diese als verfassungswidrig erklären, sind unbegründet. Die Steuern müssen lediglich zurückgezahlt werden, wenn sie entweder nur vorläufig erhoben wurden, bei der Zahlung Widerspruch eingelegt oder gegen einen Widerspruchsbescheid innerhalb der dafür geltenden Frist Klage erhoben wurde. Das bestätigt ein von der Deutschen Umwelthilfe in Auftrag gegebener rechtsgutachterlicher Vermerk.

Häufige Fragen zu Tübingens Verpackungssteuer

Wie lange hat die Einführung gedauert?

Im Dezember 2018 fasste der Tübinger Gemeinderat den Grundsatzbeschluss, eine Verpackungssteuer einführen zu wollen und eine entsprechende Satzung zu entwerfen. Nach kleinen Änderungen des Entwurfs beschloss der Gemeinderat die Einführung der Verpackungssteuer zum 1.1.2021, verschob das Inkrafttreten der Steuer aufgrund der Corona-Pandemie und den damit verbundenen Belastungen für die Gastronomie jedoch auf den 1.1.2022.

Für welche Produkte gilt die Steuer?

Die Steuer gilt materialunabhängig für Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck(-sets) bei denen die enthaltenen Speisen und Getränke typischerweise nicht zur Bevorratung mit nach Hause genommen werden, sondern für einen Verzehr noch im Verkaufsraum, in der Nähe oder für unterwegs gedacht sind. Einweg(getränke)verpackungen, die dem gesetzlichen Einwegpfand unterliegen, werden nicht besteuert. Die Steuerbeträge betragen:

- 0,50 Euro für jede Einwegdose, -flasche, -becher und sonstige Einweggetränkeverpackung,
- 0,50 Euro für jedes Einweggeschirrteil und jede sonstige Einweglebensmittelverpackung,
- 0,20 Euro für jedes Einwegbesteck (-set) und andere Hilfsmittel.

Weiterführende Informationen, auch zu Ausnahmen von der Verpackungssteuer, finden Sie in den Auslegungshinweisen der Stadt Tübingen.

Wer muss die Steuer zahlen?

Die Steuer muss von Verkaufsstellen und Betrieben gezahlt werden, die die oben genannten Produkte nutzen. Da die Steuer über den Verkaufspreis refinanziert werden kann, können Betriebe selber entscheiden, ob sie die Steuer an ihre Kundschaft weitergeben oder nicht. Eine Doppelbelastung durch das duale System und die Verpackungssteuer ist somit ausgeschlossen. Konkrete Fragen zur (steuerlichen) Umsetzung der Verpackungssteuer können Sie an verpackungssteuer@tuebingen.de stellen.

Lohnt sich der Verwaltungsaufwand?

In Tübingen wurden zu Beginn des Prozesses zwei neue Stellen geschaffen; mittlerweile sind es 1,5 Stellen. Nach dem Urteil des BVerwG zur Rechtmäßigkeit der Tübinger Verpackungssteuer hat die Stadtverwaltung die Steuerbescheide für 2022 verschickt. Auf Grundlage der bisher eingegangenen Steuererklärungen ist mit einem Steueraufkommen von mindestens 692.359 Euro für das Jahr 2022 auszugehen.

Welche Lenkungswirkung hat die Verpackungssteuer?

Die Verpackungssteuer hat eine Lenkungswirkung zu weniger Einwegverpackungsmüll. Das zeigen Daten zu der Anzahl mehrwegnutzender Betriebe in Tübingen: Unmittelbar vor der Einführung der Tübinger Verpackungssteuer ist die Anzahl der Betriebe, die Mehrwegverpackungen nutzen, sprunghaft angestiegen. **Mittlerweile hat Tübingen in Relation zur Bevölkerung die meisten mehrwegnutzenden Gastronomiebetriebe Deutschlands**. Dass Betriebe seit der Einführung der Verpackungssteuer die vorhandenen Mehrwegbehältnisse auch wirklich ausgeben, zeigt die von Dezember 2021 auf Januar 2022 fast verdoppelte Nutzung der Behältnisse des Poolsystemanbieters Vytal in Tübingen. Im Stadtbild lässt sich ein entsprechender Rückgang des Verpackungsmülls deutlich beobachten. Die Tübinger Verpackungssteuer bewirkt also durch die Verteuerung von Einweg sowie die Besserstellung von Mehrweg einen finanziellen Anreiz zur Mehrwegnutzung für Gastronom*innen und Verbraucher*innen.

Eine Studie der Universität Tübingen unternahm den Versuch, den Rückgang der Müllmenge im öffentlichen Raum Tübingens nach Einführung der Verpackungssteuer zu analysieren. Darauffolgende Schlagzeilen, dass die Verpackungssteuer aufgrund einer nicht messbaren Reduktion der Müllmenge keine Wirkung habe, sind irreführend und beruhen auf einer lückenhaften Darstellung.

Die Daten, welche der Untersuchung zugrunde liegen, stammen vom Tübinger Bauhof. Dort wird der Müll aus dem öffentlichen Raum allerdings nicht nach Fraktionen getrennt, sondern als gesamte Einheit gewogen. Der Autor der Studie kann daher nur die Aussage treffen, dass sich das Gewicht der Müllmenge in öffentlichen Mülleimern pro Kopf in Tübingen seit der Einführung der Verpackungssteuer nicht verringert hat. Er hat jedoch nicht die Auswirkung auf das Verpackungsmüllvolumen untersucht. Verpackungsmüll wiegt wenig, verstopft aber öffentliche Mülleimer durch sein großes Volumen und trägt so zur Vermüllung des Stadtbilds bei. **Daher ist die Datengrundlage der Studie nicht geeignet, um eine qualifizierte und abschließende Antwort bezüglich des Rückgangs von Einwegverpackungen durch die Verpackungssteuer zu geben.**

Liegt mit Einführung des Einwegkunststofffonds eine Doppelbesteuerung vor?

In seinem Urteil hat das BVerwG die Vereinbarkeit der kommunalen Verpackungssteuer mit dem Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) nicht geprüft, da das Gesetz erst 2024 Gültigkeit erlangt und somit nicht zur aktuellen Rechtslage gehört. **Ein von der DUH beauftragtes rechtliches Gutachten kommt nun jedoch zu dem Schluss, dass das Inkrafttreten des EWKFondsG nichts an der Zulässigkeit kommunaler Verpackungssteuern ändert.**

Kommunale Verpackungssteuern liegen als örtliche Verbrauchssteuern im Kompetenzbereich der Länder, welche Rahmenbedingungen für die Einführung kommunaler Steuern in ihren Kommunalabgabegesetzen

festlegen. Der § 9 Abs. 4 des Kommunalabgabegesetzes von Baden-Württemberg erlaubt Tübingen die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer. Generell dürfen örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern allerdings nur erhoben werden, wenn sie bundesgesetzlichen Steuern in der Gesamtbetrachtung von Steuergegenstand, Erhebungsweise, Steuerquelle und der wirtschaftlichen Auswirkung nicht gleichartig sind. Im Vergleich der Tübinger Verpackungssteuer und dem EWKFondsG fallen jedoch viele Unterschiede auf:

Beim EWKFonds handelt es sich um eine von den Hersteller*innen bestimmter Einwegkunststoffprodukte zu zahlende Abgabe, welche nach dem Gewicht berechnet und für die erstmalige Bereitstellung der Produkte auf dem Markt fällig wird. Die Einnahmen dieser Sonderabgabe müssen zweckgebunden für die Deckung der Kosten genutzt werden, die das Inverkehrbringen des Einwegkunststoffs verursacht hat. Die Tübinger Verpackungssteuer stellt hingegen eine Steuer dar, die Verkäufer*innen von besteuerten Einwegartikeln mit einem festen Satz pro Gegenstand bezahlen müssen. Als reguläre Steuern fließen die Einnahmen in den kommunalen Haushalt und können neben der Abdeckung der Abfallkosten auch für weitere Zwecke genutzt werden. **Nach einer Gesamtbetrachtung der Eigenschaften der beiden Regelungen liegt also keine Gleichartigkeit vor und somit ist auch keine unzulässige Doppelabgabepflicht gegeben.**

Was empfiehlt die DUH?

Die DUH empfiehlt allen Städten schnellstmöglich Verpackungssteuern einzuführen und damit wirksame Anreize zur Mehrwegnutzung zu schaffen. Um die Umsetzung möglichst erfolgreich durchzuführen, sollten folgende Punkte beachtet werden:

Landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen

Für die Einführung der Verpackungssteuer muss eine Steuersatzung auf Rechtsgrundlage der kommunalen Abgabengesetze erlassen werden. Die Gesetzgebungshoheit, welche in den Kommunalgesetzen umgesetzt wird, liegt bei den Ländern. Je nachdem können kommunale Steuern einer Genehmigungs- oder Zustimmungspflicht auf Landesebene unterstehen. Im Rahmen des Satzungsentwurfs sollten daher die landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen bedacht werden.

Einbezug der Gastronomiebetriebe

Das Vorgehen Tübingens, Gastrobetriebe frühzeitig in Planung und Einführung der Verpackungssteuer einzubinden, hat einen möglichst reibungslosen Ablauf ermöglicht. Aufgrund der Mehrwegangebotspflicht und der Tübinger Verpackungssteuer, kennen viele Gastronom*innen mögliche Mehrwegangebote und kommunale Verpackungssteuern. Dennoch ist es wichtig, alle Betroffenen mit Rundschreiben und verständlichen Hintergrundmaterialien über zukünftige Änderungen zu informieren. Für einen einfachen Zugang sollten die Informationen auch online und mehrsprachig verfügbar sein. Bei Bedarf können Informationsveranstaltungen zur Verpackungsteuer sowie zu Mehrweg-Poolsystemen veranstaltet werden.

Mehrweg-Poolsysteme nutzen

Für eine verstärkte Mehrwegnutzung, sollten Gebrauch und Rückgabe von Mehrweggeschirr für Bürger*innen möglichst unkompliziert sein. Die DUH empfiehlt deshalb unternehmensübergreifende Mehrweg-Poolsysteme. Die Behältnisse dieser Systeme können von verschiedenen Betrieben genutzt werden. So können Kund*innen Mehrwegverpackungen ausleihen und in einem anderen teilnehmenden Betrieb wieder abgeben. Von unternehmenseigenen Mehrwegverpackungen, sogenannten Insellösungen, rät die DUH ab, da Behältnisse nur bei dem spezifischen Unternehmen zurückgeben werden können. Auch der Aufwand für den Betrieb ist höher: Er muss sich selbst um die Einführung inklusive Schulung der Mitarbeitenden, Schaffung von Rückgabemöglichkeiten und das Management des Mehrwegsystems kümmern.

Mehrwegförderung

Programme zur Mehrwegförderung können die Einführung von Verpackungssteuern unterstützen. Seit der Mehrwegangebotspflicht dürfen allerdings nur noch von der Pflicht ausgenommene Betriebe finanziell gefördert werden. Tübingen förderte beispielsweise den Kauf von Mehrweggeschirr, Gewerbespülmaschinen oder die Teilnahme an einem Pfand-Poolsystem. Im letzten Quartal 2021, also vor der Einführung der Verpackungssteuer, wurden Anträge für 59 Betriebsstätten gestellt. Das Förderprogramm lief zum Ende 2023 aus. Insgesamt wurden 110 Betriebe und Filialen mit rund 53.000 € gefördert.

Dem Beispiel Tübingens folgen

Die ersten Städte haben beschlossen, dem Beispiel Tübingens zu folgen und eigene kommunale Verbrauchssteuern auf Einweg-to-go-Verpackungen zum 01.01.2025 einzuführen.

- **Konstanz:** Die Einführung der Steuer wurde bereits vor Jahren im Gemeinderat diskutiert. Nach der schriftlichen Urteilsbegründung wurden die Gespräche wiederaufgenommen. Die Einführung einer Verpackungssteuer soll nun zum 01.01.2025 erfolgen.
- **Heidelberg:** Die Stadt Heidelberg hat sich für die Einführung einer Verpackungssteuer entschieden. Für die Vorbereitungen plant die Verwaltung ein Jahr ein und strebt somit den 01.01.2025 als Einführungsdatum an.
- **Kleinmachnow:** Auch die Gemeindevertretung der Gemeinde Kleinmachnow hat sich für die Einführung einer Verpackungssteuer nach Tübinger Vorbild zum 01.01.2025 entschieden.

Viele weitere Städte zeigen Interesse an einer Verpackungssteuer und prüfen derzeit deren Einführung. Hierzu gehören beispielsweise:

- **München:** Die Münchener Grünen haben einen Antrag zur Prüfung der Einführung einer Verpackungssteuer gestellt, welche nun von der Stadtkämmerei geprüft werden kann. Einig sind sich die Grünen und die SPD darin, dass es eine Mehrwegförderung geben soll.
- **Freiburg:** Die Einführung einer Verpackungssteuer wurde in Freiburg bereits im Jahr 2021 geprüft. Nach der Entscheidung des BVerwG hat die Verwaltung nach der schriftlichen Urteilsbegründung den Prüfantrag wiederaufgenommen.
- **Nürnberg:** Die Verwaltung prüft die die Einführung einer Verpackungssteuer und untersucht in diesem Rahmen ebenfalls Unterstützungsoptionen von Mehrwegverpackungen.

Stand: 20.02.2024

Deutsche Umwelthilfe

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 07732 9995-0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpersonen

Elena Schägg
Leiterin Verpackungen
Tel.: 030 2400867-465
E-Mail: schaegg@duh.de

Katharina Campe
Referentin für Kreislaufwirtschaft
Tel.: 030 2400867-412
E-Mail: campe@duh.de

.de **www.duh.de** @ **info@duh.de** **umwelthilfe** Wir halten Sie auf dem Laufenden: **www.duh.de/newsletter-abo**

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: **www.duh.de/spenden**

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.

Initiative Transparente Zivilgesellschaft

DZI Spenden-Siegel

Unser Spendenkonto: SozialBank | IBAN: DE45 3702 0500 0008 1900 02 | BIC: BFSWDE33XXX