



## Kommunale Verpackungssteuer: Leitfaden für eine rechtssichere und wirksame Steuersatzung

Nach [Beschluss des Bundesverfassungsgerichts](#) vom Januar 2025 sind kommunale Verbrauchssteuern auf Einweg-Takeaway-Verpackungen rechtmäßig. Damit hat das Gericht die Beschwerde einer McDonald's Franchisenehmerin gegen die im Januar 2022 in Tübingen eingeführte Verbrauchssteuer auf Einweg-Takeaway-Verpackungen abgelehnt. Für die konkrete Ausgestaltung der Steuersatzung in Ihrer Kommune, empfehlen wir Ihnen, die [Satzung der Stadt Tübingen](#) als Grundlage zu verwenden. Durch die höchstrichterliche Überprüfung des Bundesverfassungsgerichts bietet Sie Ihnen entsprechende Rechtssicherheit und verringert den Prüfaufwand.

Darüber hinaus verfügen Sie jedoch über gewisse **kommunale Gestaltungsspielräume**. Ein [unabhängiges Rechtsgutachten der Rechtsanwaltskanzlei GEULEN & KLINGER](#) bestätigt, dass eine an Tübingen angelehnte Einweg-Verpackungssteuersatzung auch ohne bestimmte dort vorgesehene Ausnahmeregelungen **verfassungsrechtlich zulässig** ist. Weder die erforderliche örtliche Verankerung nach Art. 105 Abs. 2a GG noch die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) oder der Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) stehen einer entsprechenden Ausgestaltung entgegen.

Kommunale Verpackungssteuern sind ein nachweislich wirksames Mittel, um Einwegverpackungsmüll im öffentlichen Raum zu reduzieren. Um die Wirkung noch zu erhöhen und einen möglichst großen Beitrag zur Abfallvermeidung zu leisten, empfehlen wir die Anpassung der Tübinger Satzung um die nachstehend dargestellten **FÜNF PUNKTE**. Das Rechtsgutachten bestätigt, dass diese Anpassungen **rechtssicher möglich** sind.

### 1) Keine Ausnahme für stofflich verwertete Einwegverpackungen

**Nehmen Sie keine Sonderregelung auf, wonach Einwegverpackungen steuerfrei bleiben, wenn sie vom Anbieter vollständig zurückgenommen und nachweislich außerhalb des öffentlich-rechtlichen oder dualen Entsorgungssystems stofflich verwertet werden.**

#### Begründung:

Eine einheitliche Besteuerung aller Einwegverpackungen vereinfacht die Anwendung und stärkt die Lenkungswirkung. Mehrweg bleibt dadurch klar begünstigt. Die Annahme, dass Einwegverpackungen a) bei Gastronomiebetrieben sortenrein ohne Essensreste gesammelt und b) so verschmutzungsfrei sind, dass sie recycelt werden können, ist nach Auffassung der DUH stark in Frage zu stellen und widerspricht den tagtäglichen Beobachtungen in Schnellrestaurants etc., in denen Abfälle üblicherweise in einen Abfalleimer geworfen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass viele Einwegverpackungen, wie z.B. kunststoffbeschichtete Papierverpackungen, nur schlecht fürs Recycling geeignet sind. Es stellt sich ebenfalls die Frage, wie kontrolliert werden soll, ob Kund\*innen die Verpackungen nach einem ggf. steuerfreien Kauf nicht doch mit nach Hause nehmen und die Verpackungen somit steuerpflichtig wären.

#### Rechtliche Einordnung:

Eine solche Ausnahme ist zulässig, aber **nicht verfassungsrechtlich geboten**. Zwar besteht ein Unterschied zwischen stofflicher Verwertung durch den Anbieter und Entsorgung über das kommunale Abfallsystem. Dieser Unterschied zwingt jedoch nicht zu einer Steuerbefreiung. Zudem darf die Kommune im Sinne der

Abfallhierarchie (Vorrang der Wiederverwendung vor Recycling) Mehrweglösungen bewusst stärker begünstigen.

## 2) Keine Ausnahme für Märkte, Feste und zeitlich befristete Veranstaltungen aufnehmen

**Verzichten Sie darauf, Einwegverpackungen bei Märkten, Festen oder ähnlichen Veranstaltungen steuerfrei zu stellen – auch dann, wenn der Verkauf nur an wenigen Tagen im Jahr erfolgt.**

### Begründung:

Eine einheitliche Besteuerung aller Anbieter sorgt für klare und faire Rahmenbedingungen, vermeidet Abgrenzungsschwierigkeiten und stärkt die Akzeptanz der Regelung. Gleichzeitig wird die Abfallvermeidung auch bei Veranstaltungen wirksam gefördert. Die DUH empfiehlt, die Veranstaltenden frühzeitig über die Steuer zu informieren und sie bei der Umsetzung von Mehrwegsystemen durch eine Förderung der Infrastruktur zu unterstützen.

### Rechtliche Einordnung:

Eine Ausnahme für zeitlich befristete Veranstaltungen ist rechtlich zulässig, aber **nicht verfassungsrechtlich erforderlich**. Eine einheitliche Besteuerung auch bei Veranstaltungen ist daher gleichheitsrechtlich unbedenklich.

## 3) Keine Ausnahme für Drive-In- oder Drive-Through-Verkäufe

**Sehen Sie keine Sonderregelung vor, die Verkäufe über Drive-In- oder Drive-Through-Schalter von der Steuer ausnimmt.**

### Begründung:

Ob Speisen zu Fuß abgeholt oder mit dem Auto durch einen Drive-Through erworben werden, ändert nichts an Art und Funktion der verwendeten Einwegverpackung. Eine einheitliche Besteuerung vermeidet Abgrenzungsprobleme und sorgt für klare, faire Wettbewerbsbedingungen.

### Rechtliche Einordnung:

Die **Örtlichkeit der Steuer** bleibt gewahrt, wie u.a. das Bundesverwaltungsgericht in seiner [schriftlichen Urteilsbegründung](#) ausführt. Auch bei Drive-In-Angeboten kann typischerweise davon ausgegangen werden, dass der Verzehr regelmäßig zeit- und ortsnah (vielfach noch im Auto) erfolgt. Einzelne abweichende Fälle sind bei einer typisierenden Betrachtung unschädlich. Eine Ausnahme ist daher nicht geboten.

## 4) Keine Ausnahme für Lieferdienste

**Nehmen Sie keine Sonderregelung auf, die Verpackungen von Lieferdiensten von der Steuer ausnimmt.**

### Begründung:

Lieferdienste beliefern typischerweise den Nahbereich einer Stadt. Auch hier entsteht der Verpackungsverbrauch regelmäßig im Gemeindegebiet. Eine einheitliche Besteuerung sorgt für gleiche Rahmenbedingungen zwischen Abholung und Lieferung und erhält die Lenkungswirkung der Steuer.

### Rechtliche Einordnung:

Auch für Lieferdienste ist eine Ausnahme **verfassungsrechtlich nicht erforderlich**. Die örtliche Zuordnung der Steuer bleibt bei einer typisierenden Betrachtung gewahrt, da Lieferdienste typischerweise den Nahbereich einer Stadt beliefern. Dass einzelne Lieferungen über die Gemeindegrenze hinausgehen können, ist verfassungsrechtlich unschädlich.

Zudem kann der „Verbrauch“ der Einwegverpackung im Sinne der Verbrauchssteuer bereits in der erstmaligen Befüllung und Übergabe an die Kund\*innen gesehen werden. Eine Gleichbehandlung mit anderen Einwegverkäufen ist daher rechtlich unbedenklich.

## 5) Auch Kleinst- bzw. Portionsverpackungen einbeziehen

**Beziehen Sie auch Kleinst- oder Portionsverpackungen (z. B. Zucker-, Milch-, Ketchup- oder Senfportionen) in den Kreis der steuerpflichtigen Einwegverpackungen ein.**

### Begründung:

Auch Kleinstverpackungen tragen – insbesondere in ihrer Gesamtheit – spürbar zum Einwegmüllaufkommen bei und können besonders leicht bei einem Verzehr unterwegs unsachgemäß in der Umwelt landen. Eine Einbeziehung sorgt für Vollständigkeit und vermeidet Ausweichreaktionen hin zu kleineren Verpackungseinheiten.

### Rechtliche Einordnung:

Eine vollständige Ausnahme ist **verfassungsrechtlich nicht geboten**. Zwar unterscheiden sich Kleinstverpackungen hinsichtlich Materialmenge und Volumen von größerem Einwegzubehör wie Bechern, Tellern oder Besteck. Dieser Unterschied rechtfertigt jedoch keine zwingende Steuerbefreiung. Es ist ausreichend, dem geringeren Materialeinsatz durch einen abgesenkten Steuersatz Rechnung zu tragen.