

# Verbrauchssteuer auf Einweg-Verpackungen

## Effektiver Weg zu weniger Verpackungsmüll in Kommunen

### Hintergrund

Alleine in Deutschland werden pro Jahr 3 Milliarden Kaltgetränkebecher, 2,8 Milliarden Heißgetränkebecher sowie 4,3 Milliarden Essensboxen verbraucht. Zusammen mit weiteren Einwegprodukten belasten diese Wegwerfprodukte das Klima mit 830.000 Tonnen CO<sub>2</sub>. Durch den Umstieg von Einweg auf Mehrweg könnten hingegen 490.000 Tonnen CO<sub>2</sub> 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. Weil auf Bundesebene eine Verteuerung von Einweg-Geschirr nach wie vor nicht in Sicht ist, sind die Kommunen gefragt, aktiv gegen die Verpackungsmüllflut 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](#) herrscht nun nach Jahren endlich Rechtssicherheit: Städte dürfen kommunale Verbrauchssteuern auf Einweg-to-go-Verpackungen erheben. Das BVerwG entschied, dass der örtliche Charakter einer Verbrauchssteuer auf Einweg-to-go-Verpackungen im Tübinger Fall gegeben ist und die Steuer nicht dem nationalen Abfallrecht widerspricht. Im Gegenteil: Da sowohl die Verpackungssteuer als auch das nationale Abfallrecht die Abfallvermeidung als höchstes Ziel definieren, verfolgen sie denselben Zweck. Die schriftliche Urteilsbegründung steht noch aus, das Urteil wirkt jedoch mit seiner Verkündung. Kommunen können demnach ab sofort eigene Verbrauchssteuern auf den Weg bringen. Mit dem schriftlichen Urteil wird sich zeigen, wie die Tübinger Verpackungssteuer angepasst werden muss, da das Gericht punktuelle Verstöße festgestellt hat. Der McDonald's-Klägerin ist es nun noch möglich, Verfassungsbeschwerde einzulegen. Dies hätte jedoch keine aufschiebende Wirkung. Eingeführte Verpackungssteuern würden auch in der Zeit des voraussichtlichen mehrjährigen Prozesses weiterhin gelten.

## 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 Einweggetränkerverpackung,
- 0,50 Euro für jedes Einweggeschirrtteil 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](mailto: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. Da die Betriebe ihre Steuererklärungen für 2022 erst nach der schriftlichen Urteilsbegründung abgeben müssen, liegen bisher noch keine Daten zu den steuerlichen Einnahmen vor. Tübingen rechnet jedoch mit Einnahmen im höheren sechsstelligen Bereich.

## Hat die Verpackungssteuer eine Lenkungswirkung?

Die Tübinger Verpackungssteuer bewirkt durch die Verteuerung von Einweg sowie die Besserstellung von Mehrweg einen finanziellen Anreiz zur Mehrwegnutzung für Gastronom:innen und Verbraucher:innen. Die Lenkungswirkung ist eindeutig: 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.

## 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 kommende 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

Die Einführung einer Verpackungssteuer kann durch Programme zur Mehrwegförderung für die Gastronomiebetriebe unterstützt werden. In Tübingen können Gastronomiebetriebe beispielsweise für den Kauf von Mehrweggeschirr, Gewerbespülmaschinen oder der Teilnahme an einem Pfand-Poolssystem [Fördermittel](#) beantragen. Wichtig ist jedoch, dass seit der Mehrwegangebotspflicht nur noch diejenigen Betriebe finanziell gefördert werden dürfen, die von der Pflicht ausgenommen sind.

## Dem Beispiel Tübingens folgen – interessierte Städte

Es haben bereits einige Städte Interesse gezeigt, dem Beispiel Tübingens zu folgen und eigene kommunale Verbrauchssteuern auf Einweg-to-go-Verpackungen einzuführen.

- » **Gummersbach:** Der Bürgermeister Frank Helmenstein (CDU) sieht in der Verpackungssteuer ein wirkungsvolles Instrument, den Verpackungsmüll in Gummersbach zu reduzieren. Nach dem Urteil des BVerwG soll die Steuer nun schnellstmöglich – planmäßig zum 1. Januar 2024 – eingeführt werden.
- » **Konstanz:** Die Einführung der Steuer wurde bereits vor Jahren im Gemeinderat diskutiert. Nach der schriftlichen Urteilsbegründung können die Gespräche wiederaufgenommen werden. Eine Umsetzung der Steuer wäre nach Ermittlung und Vorbereitung der Gastronomiebetriebe ab 2025 möglich.
- » **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 wird die Verwaltung nach der schriftlichen Urteilsbegründung den Prüfantrag wiederaufnehmen.
- » **Borken:** In der Stadt Borken gibt es großes Interesse an der Tübinger Verpackungssteuer. Die Stadt prüft nun konkrete Umsetzungsmöglichkeiten, um im Anschluss in den zuständigen politischen Gremien über die Einführung zu beraten.

Stand: 26.06.2023



### Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell  
Fritz-Reichle-Ring 4  
78315 Radolfzell  
Tel.: 0 77 32 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](mailto:schaegg@duh.de)

Katharina Campe  
Referentin für Kreislaufwirtschaft  
Tel.: 030 2400867-412  
E-Mail: [campe@duh.de](mailto:campe@duh.de)

[www.duh.de](http://www.duh.de) [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [Twitter](#) [Facebook](#) [Instagram](#) [LinkedIn](#) [umwelthilfe](#)

[Wir halten Sie auf dem Laufenden:](#) [www.duh.de/newsletter-abo](http://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](http://www.duh.de/spenden)

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



Initiative  
Transparente  
Zivilgesellschaft

