

## FAQ Kommunale Verpackungssteuern und die Tübinger Umsetzung

**Wie verlief der Rechtsprozess zwischen Tübingen und der klagenden Franchisenehmerin von McDonald's?**

Nachdem das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) am 24. Mai 2023 bereits die Rechtmäßigkeit der Tübinger Verpackungssteuer feststellte, zog die McDonald's-Franchisenehmerin mit Unterstützung des Konzerns bis vor das Bundesverfassungsgericht (BVerfG). McDonald's als größte Fast-Food-Kette Deutschlands, die allein im Jahr 2023 für knapp 49.000 Tonnen Verpackungsmüll verantwortlich ist, wollte verhindern, dass das Tübinger Modell Schule macht. **Doch nach der [Entscheidung des BVerfG vom 22. Januar 2025](#) herrscht nun endgültig Rechtssicherheit: Städte dürfen kommunale Verbrauchssteuern auf Einweg-to-go-Verpackungen erheben!** Städte und Gemeinden sollten daher nun schnellstmöglich kommunale Verpackungssteuern einführen, um die Vermüllung des öffentlichen Raums einzudämmen.

**Kosten/Nutzen – Wie hoch ist das Verhältnis von Ausgaben und Einnahmen pro Jahr in Tübingen?**

**Zu Beginn waren es 2 Stellen, nun sind es 1,5 Stellen, die sich nur der Verpackungssteuer widmen. Die Personalkosten belaufen sich auf etwa 100.000 € pro Jahr.** Da die Projektleitung nur eine 75%-Stelle hat, waren es genau genommen zu Beginn 1,75 Stellen und nun noch 1,25 Stellen.

**Diese Stellen führen auch die Prüfungen sowie den Versand der Steuerbescheide durch.** Dies ist gut umsetzbar: Ca. 1/3 der Betriebe sind als steuerfrei eingestuft (keine Einwegverpackungen, die unter Steuer fallen), bei ca. 1/3 gibt es keinen hohen Prüfaufwand, bei ca. 1/3 der Prüfungen besteht höherer Prüfaufwand. Diese Fälle werden aber mit der Zeit einfacher, da sowohl Gastronom\*innen als auch die Stadt Erfahrungen mit der Steuer sammeln. Zusätzlich bestehen keine unmittelbaren Fristen für Steuerbescheide, daher ist die Arbeit gut aufteilbar. **Das Forderungsmanagement liegt in Tübingen bei der Stadtkasse, d.h. sie übernimmt nach Versand des Steuerbescheides. Bei der Stadtkasse wurden bisher keine Stellen aufgestockt.**

**Im Jahr 2022 hat Tübingen rund 1.000.000 € durch die Verpackungssteuer eingenommen. Diesen Einnahmen stehen Kosten für die Personalstellen in Höhe von rund 100.000 € gegenüber!** Dabei ist zu beachten, dass in

	<p>Tübingen als erste Kommune mit einer kommunalen Verpackungssteuer zusätzliche Anlaufkosten für Personal oder Prozesskosten aufwenden musste, die bei nachfolgenden Kommunen nicht mehr anfallen werden. Die Kosten für Druckerzeugnisse (ca. 6.000 € für Broschüre, Flyer u. Plakate) plus Film (rund 12.000 €) sind vernachlässigbar gering.</p> <p><b>Hinweis:</b> Die Tendenz der Einnahmen ist aufgrund der Lenkungswirkung zu weniger Einwegverpackungen abnehmend. Sollten die Einnahmen deutlich sinken, kann die Personalkapazität entsprechend angepasst werden.</p>
<p><b>Welche Lenkungswirkung hat die Tübinger Verpackungssteuer?</b></p>	<p>Immer wieder wird auch die Lenkungswirkung aufgrund eines Arbeitspapiers der Universität Tübingen angezweifelt. Der Autor unternahm den Versuch, den Rückgang der Müllmenge im öffentlichen Raum Tübingens nach Einführung der Verpackungssteuer zu analysieren. <b>Darauffolgende Schlagzeilen, dass die Verpackungssteuer aufgrund einer nicht messbaren Reduktion der Müllmenge keine Wirkung habe, sind irreführend und beruhen auf einer lückenhaften Darstellung.</b></p> <p>Die Datenbasis für die Reduktion der Müllmenge waren Daten vom Tübinger Bauhof. Dort wird der Müll aber nicht nach Fraktionen getrennt, sondern nur als gesamte Einheit gewogen. Der Autor des Arbeitspapiers 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. <b>Da Verpackungsmüll jedoch viel Volumen aber wenig Gewicht einnimmt, ist die Datengrundlage – auch nach eigener Aussage des Doktoranden – nicht geeignet, um eine qualifizierte und abschließende Antwort bezüglich des Rückgangs von Einwegverpackungen durch die Verpackungssteuer zu geben.</b></p> <p><b>Wichtige Zahlen, um die Lenkungswirkung der Verpackungssteuer zu weniger Einwegverpackungsmüll aufzuzeigen, sind hingegen die Daten zu der Anzahl mehrwegnutzender Betriebe in Tübingen:</b> Unmittelbar vor der Einführung der Tübinger Verpackungssteuer ist die Anzahl der Betriebe, die Mehrwegverpackungen nutzen, sprunghaft angestiegen. <b>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 Mehrwegsystemanbieters Vytal in Tübingen.</b></p>

	<p><b>Dass der Rückgang der Vermüllung des öffentlichen Raums durch Verpackungen deutlich wahrnehmbar ist, bestätigen auch die Kommunalen Servicebetriebe Tübingen (KST).</b></p>
<p><b>Es gibt doch schon die Mehrwegangebotspflicht – warum braucht es dann noch kommunale Verpackungssteuern?</b></p>	<p>Verpackungen sind eine ständig wachsende Abfallquelle. In der Europäischen Union fallen pro Jahr und Person <a href="#">186,5 kg</a> Verpackungsmüll an. Doch ohne wirkungsvolle Maßnahmen wird diese Menge laut der <a href="#">Europäischen Kommission</a> bis 2030 um 19 %, Verpackungsabfälle aus Kunststoff sogar um 46 % steigen.</p> <p>Eine in Deutschland eingeführte Maßnahme, um dem Verpackungsmüll von <a href="#">227 kg</a> pro Jahr und Person etwas entgegenzusetzen, ist die seit dem 1. Januar 2023 geltende <a href="#">Mehrwegangebotspflicht</a>. Diese besagt, dass Betriebe, die verzehrfertige Lebensmittel in Kunststoff-Einwegbehältnissen oder Getränke in Einwegbechern verkaufen, gesetzlich dazu verpflichtet sind, ihren Kund*innen Mehrwegverpackungen als Alternative anzubieten. <b>Bisher konnte die Mehrwegangebotspflicht aber keine Lenkungswirkung entfalten. Dies liegt an mehreren Gründen:</b></p> <p>Alle Betriebe, die bis zu 5 Beschäftigte und gleichzeitig nicht mehr als 80 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche haben, sind nicht von der Pflicht betroffen. Ein Mangel an Kontrollen führt dazu, dass sich viele von der Pflicht betroffene Betriebe <a href="#">nicht an die gesetzliche Vorschrift halten</a>. Doch auch eine Erhöhung der Kontrollen der Mehrwegangebotspflicht wird zu keiner ausreichenden Lenkungswirkung führen. Denn es gibt durch dieses Gesetz keinen finanziellen Anreiz, Mehrweg zu benutzen. Mehrweg darf zwar nicht teurer sein als die Einwegvariante, einen vorgeschriebenen Bonus oder festgelegte Ersparnis durch Mehrwegnutzung besteht aber auch nicht. Des Weiteren gilt die Pflicht nicht materialunabhängig und nur für Einwegbecher und -boxen. Einerseits werden daher häufig Einweg-Produkte aus Plastik einfach durch Einweg aus Papier, Pappe, Holz oder Aluminium ersetzt. Andererseits sind Einwegartikel wie Einwegbesteck, Wrapper etc. nicht von der Pflicht betroffen.</p> <p><b>Die Verpackungssteuer ist jedoch ein finanzieller Anreiz für Gastronom*innen und Konsument*innen, Mehrweg statt Einweg zu nutzen. Im Gegensatz zur Mehrwegangebotspflicht ist die Tübinger Steuer auch viel weitgreifender, denn sie gilt für alle Materialarten sowie neben Einwegbechern und -boxen auch für weitere Verpackungstypen, wie Wrapper oder Besteck.</b></p>
<p><b>Wird die Gastronomie durch kommunale Verpackungssteuern zusätzlich belastet?</b></p>	<p>Umsatzeinbußen, die auf die Verpackungssteuer zurückzuführen sind, sind in Tübingen nicht bekannt. Die Coronapandemie hatte einen stärkeren Einfluss auf die Gastronomiebetriebe als kommunale Verpackungssteuern. Dabei ist jedoch nach Art des Betriebs zu unterscheiden: <b>Klassische Restaurants haben stark unter der Corona-</b></p>

	<p><b>Pandemie gelitten, sind aber von Verpackungssteuern kaum betroffen</b> (außer bei Abholung und Lieferung von Speisen und Getränken in Einwegverpackungen), da sie wenig Einwegverpackungsmüll verursachen. <b>Take-Away-Betriebe, die über Verpackungssteuern Verantwortung für die von ihnen verbrauchten Einwegverpackungen übernehmen müssen, waren weniger stark von der Corona-Pandemie betroffen. Jedoch ist der Take-Away-Bereich seit der Anhebung auf die üblichen 19 % Mehrwertsteuer für Speisen und Getränke seit Januar 2024 gegenüber den klassischen Restaurants steuerlich begünstigt, da für ihn weiterhin der reduzierte Mehrwertsteuersatz von 7 % gilt. Im schlimmsten Fall könnte das sogar zu einem Anstieg des To-go-Konsums mit trotz Mehrwegangebotspflicht erlaubten und umweltschädlichen Einwegverpackungen führen.</b></p> <p>Die Kosten der Entsorgung der im öffentlichen Raum entsorgten Einwegverpackungen trägt allerdings größtenteils die Allgemeinheit, also alle Bürger*innen über die Abfallgebühren, egal ob sie Einwegverpackungen verbrauchen oder nicht.</p>
<p><b>Wie können Gastronom*innen bei der Einführung einer Verbrauchssteuer beziehungsweise bei der Umstellung auf Mehrweg unterstützt werden?</b></p>	<p><b>Zum einen durch Informationsveranstaltungen und Partizipation, d.h. Gastronom*innen sollten frühzeitig in die Pläne zur Einführung kommunaler Verpackungssteuern einbezogen werden.</b> In Tübingen konnte die Akzeptanz gegenüber der Verpackungssteuer durch dieses Vorgehen erhöht werden.</p> <p><b>Ein Umstieg auf Mehrweg im Sinne kommunaler Verpackungssteuern bringt allerdings auch erst einmal Kosten mit sich. Um die Gastronomie bei diesen Umstiegskosten zu unterstützen, können Städte parallel zur Einführung der Verpackungssteuer Mehrwegförderungsprogramme aufsetzen.</b> Dies belegt auch ein von der DUH in Auftrag gegebenes <a href="#">Gutachten</a>.</p> <p><b>Auch Tübingen verknüpfte die Einführung der Verpackungssteuer mit einem <a href="#">Mehrwegförderprogramm</a>:</b></p> <p>Im Vorfeld der Mehrwegförderung hat die Verwaltung intensive Gespräche mit der Gastronomie geführt, um deren Bedürfnisse an ein Förderprogramm abzufragen. Ein Ergebnis dieser Gespräche war die Nicht-Festlegung auf ein einzelnes Mehrwegsystem, da die Anforderungen an Form, Material und Handling teils sehr unterschiedlich waren und sind (manche Betriebe benötigen z.B. schnittfestes Geschirr).</p> <p><b>Die Einführung von Mehrweggeschirr wurde mit bis zu 500 € sowie in diesem Zusammenhang die Anschaffung von (Gewerbe-)Spülmaschinen mit bis zu 1.000 € gefördert.</b> Ein Antrag konnte für mehrere Betriebsstätten gestellt werden. Bsp.: Eine Bäckerei konnte einen Antrag für mehrere Betriebsstätten (Filialen) stellen. Der Zuschuss</p>

	<p>wurde für jede Betriebsstätte gewährt, es war aber nur ein Antrag nötig. Insgesamt wurden 110 Betriebe und Filialen mit rund 53.000 € gefördert. Angelegt war das Förderprogramm mit 50.000 €. Es lief zum Ende 2023 aus.</p> <p><b>Hinweis:</b> Die Förderung wurde aus Haushaltsmitteln der Stadt finanziert. Der Impuls dazu kam im Zuge der Diskussion um dem Satzungsbeschluss der Verpackungssteuersatzung aus dem Gemeinderat. <b>Fördermittel von Bund / Ländern zu diesem Zweck sind derzeit nicht bekannt.</b></p>
<p><b>Werden die Bürger*innen durch kommunale Verpackungssteuern zusätzlich belastet?</b></p>	<p><b>Zum einen haben Kund*innen immer die Möglichkeit, eigene Behältnisse oder Mehrwegbehältnisse der Gastronomiebetriebe zu nutzen.</b> So entstehen ihnen keine Kosten durch die kommunale Verpackungssteuer.</p> <p><b>Zum anderen handelt es sich bei kommunalen Verpackungssteuern um eine gerechte Umverteilung von Entsorgungskosten:</b> Der Straßenmüll besteht laut einer <a href="#">Studie</a> des Verbands Kommunalen Unternehmen in Städten inzwischen zu etwa 40 Prozent aus Einwegplastik und Verpackungen. <b>Die Kosten für die entsprechende Reinigung und Entsorgung werden größtenteils von allen Bürger*innen über die Abfallgebühren bezahlt.</b> D.h. alle Bürger*innen, egal ob sie den Einwegmüll im öffentlichen Raum verursachen oder nicht, werden mit 11,40 € pro Jahr für die Entsorgungskosten des Verpackungsmülls im öffentlichen Raum belastet. <b>Die Steuer belastet hingegen diejenigen, die zu der Vermüllung des öffentlichen Raums beitragen.</b> Das Einwegkunststofffondsgesetz, das 2023 in Kraft trat, nimmt zwar auch Hersteller*innen bestimmter Einwegkunststoffprodukte in die Verantwortung für die durch ihre Produkte entstehenden Reinigungs- und Entsorgungskosten zu übernehmen. Allerdings gilt das Gesetz nur für bestimmte Produktarten, wie beispielsweise Lebensmittelbehälter, Tüten und Folienverpackungen, Getränkebecher, Kunststofftragetaschen oder Zigarettenfilter, und wird aufgrund der zu niedrigen einzuzahlenden Beiträge keine Lenkungswirkung entwickeln. So muss beispielweise für einen Einweg-Lebensmittelbehälter nur 0,3 Cent, für einen Einweg-Becher 1,2 Cent und für einen Zigarettenfilter 1,8 Cent in den Fonds eingezahlt werden. Nicht zu vergessen ist auch der Faktor <b>Umweltgerechtigkeit:</b> Die Vermüllung der öffentlichen Flächen schadet denjenigen am meisten, die auf die Aufenthaltsflächen angewiesen sind (kein eigener Balkon, Garten etc.).</p>
<p><b>Kann es durch die Umsetzung der EU-Plastiksteuer zu einer Doppelbesteuerung mit kommunalen Verpackungssteuern kommen?</b></p>	<p>Das Bundesverwaltungsgericht hat in seine <a href="#">Entscheidung vom 24.5.2023</a> zur Rechtmäßigkeit der Tübinger Steuer die damalige aktuelle Rechtslage einbezogen. Eine Betrachtung zu einer potenziellen Doppelbesteuerung durch die Regelungen des Einwegkunststofffondsgesetzes (EWKFondsG), das am 1. Januar 2024 in Kraft trat sowie weitere rechtliche Entwicklung bezüglich der Umsetzung der EU-Plastiksteuer in nationales Recht wurden in die</p>

Entscheidung entsprechend nicht einbezogen. Um die Frage nach der Vereinbarkeit des EWKFondsG mit kommunalen Verpackungssteuern zu klären, hat die DUH ein [Rechtsgutachten](#) erstellen lassen. Das Ergebnis der rechtlichen Prüfung ist eindeutig: Es ist keine unzulässige Doppelabgabepflicht gegeben.

Da die Ausgestaltung der Umsetzung der EU-Plastiksteuer noch nicht klar ist, kann man eine solche Analyse wie bei dem EWKFondsG allerdings noch nicht durchführen. Dies ist abschließend erst möglich, sobald der Rahmen bezüglich Steuergegenstand, Erhebungsweise, Steuerquelle und der wirtschaftlichen Auswirkung der nationalen Umsetzung der EU-Plastiksteuer feststeht.