

Verfassungsgericht bestätigt Tübinger Verpackungssteuer

So reagieren Städte in Niedersachsen und Bremen auf die Entscheidung



Die Menge der in Umlauf gebrachten Einweg-Lebensmittelverpackungen wie Coffee-to-go-Becher, Styroporboxen oder Plastikbesteck hat in den letzten 20 Jahren erheblich zugenommen. Die Stadt Tübingen reagierte auf diese Entwicklung im Jahr 2020 mit der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer. Hierdurch sollten Einwegabfälle vermieden und gleichzeitig Einnahmen für die Stadtkasse generiert werden. Ein lokales Fast-Food-Restaurant war gerichtlich gegen die Abgabe vorgegangen. Der Rechtsstreit zog sich bis hin zum Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Dieses befand im Januar 2025 schließlich, dass die Erhebung der Tübinger Verpackungssteuer nicht gegen das Grundgesetz verstößt und somit erhoben werden darf. Seit dieser Entscheidung beobachtet der Bund der Steuerzahler, dass immer mehr Städte mit dem Gedanken spielen, Tübingen nachzueifern und eine Verpackungssteuer einzuführen – auch in Niedersachsen und Bremen.

Sehr konkret sind die Pläne zur Einführung einer Verpackungssteuer, wie könnte es anders sein, in der Freien Hansestadt Bremen. Vorgemerkt hatte der Bremer Senat die Einführung bereits in seinem im September 2024 beschlossenen Haushaltssicherungskonzept, also schon Monate vor der endgültigen BVerfG-Entscheidung. Nach derzeitigem Stand ist beabsichtigt, die Steuer zum 1. Januar 2026 in Kraft treten zu lassen. Sie soll jährlich bis zu vier Millionen Euro in die Stadtkasse spülen. Die Seestadt Bremerhaven erwägt, eine ähnliche Regelung einzuführen. Eine endgültige Entscheidung steht jedoch aus.

Auch in Niedersachsen setzen sich Städte und Gemeinden infolge des Karlsruher Urteils vermehrt mit der Verpackungssteuer auseinander. Wie in Bremen scheinen dabei auch in Niedersachsen finanzpolitische Erwägungen vielerorts ausschlaggebend zu sein. Denn besonders häufig findet sich die Abgabe im Rahmen von Haushaltskonsolidierungsvorschlägen der Verwaltungen wieder – so etwa in Braunschweig, Hameln, Hildesheim, Nordenham und Springe. Konkrete Entscheidungen, etwa mit Blick auf mögliche Einführungszeitpunkte, liegen jedoch nicht vor. Etwas konkreter ist der Stand hingegen in Göttingen. Hier wurde die Verwaltung von der Politik explizit damit beauftragt, die Einführung einer Verpackungssteuer zum 1. Januar 2027 zu prüfen und eine entsprechen-

de Satzung vorzubereiten. In den Städten Delmenhorst, Goslar, Lingen und Osnabrück ging die Initiative zur Vorbereitung einer Verpackungssteuer von der Politik aus. Es liegen Anträge vor, die Verwaltungen mit den Prüfungen zur Einführung der Abgabe zu beauftragen. Die Abstimmungen in den politischen Gremien stehen derzeit jedoch noch aus.

Enormer Verwaltungsaufwand schon vor der ersten Erhebung

Dabei sollten die Kommunalpolitiker dringend bedenken, dass schon die vorbereitenden Prüfungen zur Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand einhergehen. Bevor die Steuer Einnahmen in die Stadtkasse spülen kann, fallen also zuerst einmal Kosten an, etwa für die detaillierte Erfassung der örtlichen Gegebenheiten. Die Verwaltungen müssten sich einen detaillierten Überblick darüber verschaffen, welche der zahlreichen Betriebe von der Steuer überhaupt betroffen wären. Hierzu müssten wohl sämtliche Betriebe, die potenziell Einwegverpackungen in Umlauf bringen könnten, genau unter die Lupe genommen werden. Es muss ferner definiert werden, welche Verpackungen der Steuerpflicht überhaupt unterliegen und welche Ausnahmen gegebenenfalls gelten sollen. Bei der Vielzahl der in Umlauf befindlichen Verpackungsarten dürfte sich bereits die Abgrenzung zwischen ökologisch vorteilhaften Mehrwertverpackungen und steuerpflichtigen Einwegverpackungen rasch als kompliziertes Unterfangen entpuppen. In Tübingen mussten allein für diese umfassenden Vorarbeiten zwei Jahre lang zwei Vollzeitstellen vorgehalten werden.

Einige Städte, etwa Lüneburg und Emden, hoffen daher auf eine bundeseinheitliche oder zumindest landeseinheitliche Regelung der Verpackungssteuer. Dass es zu einer Einheitslösung kommt, ist jedoch zu bezweifeln. Das Land Niedersachsen hat unter Verweis auf die kommunale Selbstverwaltung bereits abgewunken. Und auch der Bund dürfte sich wohl kaum berufen fühlen, den Städten die Arbeit zur Ausgestaltung einer kommunalen Verbrauchssteuer abzunehmen. Möglich erscheint jedoch, dass die kommunalen Spitzenverbände (z.B. der Städtetag) ihren Mitgliedern Mustersatzungen an die Hand geben.

Erheblicher Aufwand auch im Vollzug der Steuer

Auch nach erfolgreicher Einführung würde die Verpackungssteuer in den Stadtverwaltungen für Aufwand sorgen. Man denke allein an die zum ordnungsgemäßen Vollzug notwendigen Vor-Ort-Kontrollen der besteuerten Einrichtungen. Dazu gesellen sich die Bearbeitung der voraussichtlich zahlreich vorgebrachten Einsprüche betroffener Betriebe, die Berechnungen zur Festsetzung der individuellen Steuerlast, Erstellung und Versand der Bescheide und letztlich die Beitreibung ausstehender Beträge. Noch schwerer als der administrative Aufwand der Verwaltungen wiegt allerdings die zusätzliche bürokratische Belastung der Betriebe. Besonders kleinere Betriebe und gastronomische Einrichtungen dürften hiervon betroffen sein. Ihnen drohen neue Melde- und Dokumentationspflichten. Wie viele Verpackungen wurden zum Außerhausverzehr ausgegeben? Um welche Verpackungen hat es sich dabei genau gehandelt? All diese Dinge müssten künftig sorgfältig erhoben, nachvollziehbar dokumentiert und letztlich gemeldet werden – und das in jedem einzelnen gastronomisch tätigen Betrieb.

Endverbraucher müssten draufzahlen

Natürlich wären auch die Bürger als Endverbraucher von der Einführung einer Verpackungssteuer betroffen. Es muss damit gerechnet werden, dass die gastronomischen Betriebe die Steuer vollständig an ihre Kunden weiterreichen würden. Legt man die Steuersätze aus Tübingen zugrunde, würde so etwa der coffee-to-go aus der Bäckerei rund 50 Cent teurer werden. Gleiches würde für die Schale Pommes an der Frittenbude gelten. Werden diese zusammen mit Plastikbesteck ausgehändigt, fallen sogar nochmal 20 Cent extra an. Nicht auszuschließen wäre zudem, dass die Betriebe für die bürokratischen Aufwendungen, die ihnen aus der Verpackungssteuer erwachsen, einen weiteren Preisaufschlag verlangen könnten.

Erste Städte winken ab, auch die Landeshauptstadt Hannover

Es gibt also gute Gründe für Politik und Stadtverwaltungen, auf die Erhebung einer Verpackungssteuer zu verzichten. Am deutlichsten wurde die Ablehnung in der Stadt Winsen (Luhe) formuliert. Hier hatte die Stadtverwaltung der Politik explizit von der Einführung einer Verpackungssteuer abgeraten. Zu groß waren die Befürchtungen der Stadt, mit der neuen Steuer „ein Bürokratiemonster“ zu schaffen. Auch in der Landeshauptstadt Hannover wird es voraussichtlich keine Verpackungssteuer geben. Zwar konnten sich die Stadtverwaltung und große Teile der Ratspolitik zunächst für die Abgabe begeistern. Nach Gesprächen mit Wirtschafts- und Branchenverbänden kippte die politische Mehrheit allerdings zugunsten einer Ablehnung der Verpackungssteuer. Angesichts von Inflation und gestiegenen Energie- und Personalkosten würde eine Steuer auf Einwegverpackungen die Verbraucher ebenso belasten wie die Wirtschaft, hieß es zur Begründung des Kurswechsels. Der bürokratische Aufwand sei vor allem für kleinere Betriebe zu hoch. Zudem sei fraglich, ob die Steuer überhaupt zu einer weiteren Reduzierung des Müllaufkommens beitragen könne.

Es braucht keine weitere Abgabe, um Abfälle zu vermeiden

Natürlich handelt es sich bei dem Bestreben, die durch Einwegverpackungen verursachten Abfallmengen zu reduzieren, um ein nachvollziehbares Ziel. Um dieses zu erreichen, hat der Gesetzgeber auf Bundesebene in den zurückliegenden Jahren jedoch bereits zwei Gesetzesmaßnahmen auf den Weg gebracht, die im Vergleich zur Verpackungssteuer deutlich unbürokratischer daherkommen. Mit einer Novellierung des Verpackungsgesetzes trat im Jahr 2023 eine Mehrwegangebotspflicht in Kraft. Seitdem müssen Betriebe Lebensmittel, die sie den Verbrauchern zuvor nur in Einwegverpackungen angeboten haben, immer auch in Mehrwegverpackungen anbieten. Daneben werden die Betriebe dazu verpflichtet, ihre Kunden auf die Mehrweglösung hinzuweisen. Diese darf zudem nicht teurer sein als das Einweg-Pendant.

Daneben werden die Hersteller von Einwegkunststoffprodukten mit dem Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) seit dem Jahr 2025 dazu verpflichtet, eine gewichtsabhängige Abgabe an den Einwegkunststofffonds abzuführen. Je mehr Einwegkunststoff sie in Umlauf bringen, desto höher fallen die Abgabebeträge aus. Neben Einwegverpackungen sind von dieser Pflicht auch Tüten und Folienverpackungen, Feuchttücher, Luftballons sowie Filter für Tabakprodukte erfasst. Die Einnahmen aus dem Fonds werden schließlich den Städten und Gemeinden zugeleitet. Durch den Fonds wird also gewährleistet, dass sich die Hersteller der genannten Produkte angemessen an den Straßenreinigungs- und Entsorgungskosten der Kommunen beteiligen.

BdSt-Fazit:

Der Bund der Steuerzahler rät Kommunen, von der Erhebung einer Verpackungssteuer abzusehen. Die mit der Abgabe verbundenen bürokratischen Aufwände – sowohl in den Verwaltungen als auch in den zahlreichen gastronomischen Betrieben – sind einfach zu hoch. Kleinere Betriebe würden durch die Abgabe besonders belastet, da sie regelmäßig kein zusätzliches Personal zur Erfüllung der mit der Steuer einhergehenden Berichts- und Nachweispflichten vorhalten können. Für die Verbraucher würden viele Produkte einfach nur noch teurer.

Stattdessen sollte zunächst ausgewertet werden, wie sich die auf Bundesebene beschlossenen Gesetze auf das Abfallverhalten der Bürger und Betriebe auswirken. Städte und Gemeinden könnten ihre regionalen Betriebe zudem bei der Etablierung von kundenfreundlichen Mehrwegsystemen unterstützen. Im Idealfall könnten so einheitliche Verpackungssysteme entstehen, die im ganzen Stadtgebiet oder sogar darüber hinaus genutzt und zurückgegeben werden können. Kunden würden dann sicher häufiger zum umweltfreundlichen Mehrwegprodukt greifen.