

Steuern

Vom Irrweg Verpackungsteuer zu modernen Standortkonzepten

vbw

Position
Stand: Juni 2025

Die bayerische Wirtschaft



Vorwort

Kommunale Verpackungsteuern gesetzlich unterbinden

Die Bayerische Staatsregierung will kommunale Verpackungssteuern verbieten. Das ist richtig. Schon heute unterliegt die Abfall- und Kreislaufwirtschaft umfassender und komplexer Regulierung. Zusätzliche Belastungen sind weder angemessen, noch führen sie zu relevantem Mehrwert beim Thema Nachhaltigkeit.

Ressourcenverbrauch verringern und Abfall vermeiden: Dazu steht die Wirtschaft. Engagiert und flächendeckend entwickelt sie Geschäftsmodelle und Systeme, die diesen Zielen gerecht werden. Dies gelingt aber nicht von heute auf morgen. Um Tempo zu gewinnen, muss die öffentliche Hand in erster Linie Regelwerke vereinfachen.

Das Verpackungsteuer-Verbot sei ein Eingriff in die kommunale Finanzhoheit, kritisieren manche Kommunalpolitiker. Wir legen in diesem Positionspapier dar, weshalb die Verpackungsteuer mehr Schaden anrichtet als nützt. Hilfreicher als zusätzliche Steuern sind kooperative Lösungen, die Kommunen und Betriebe gemeinsam vor Ort entwickeln.

Bertram Brossardt
17. Juni 2025

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Scheinlösung Verpackungsteuer	2
1.1 Entwicklung zur Verpackungsteuer in Bayern	2
1.2 Die Tübinger Verpackungsteuer von 2022	2
1.2.1 Ziel und wesentlicher Inhalt der Tübinger Regelung	3
1.2.2 Einordnung der Effekte	4
1.3 Kollision mit anderen abfallrechtlichen Regelungen	4
1.3.1 Duales System	5
1.3.2 Mehrwegpflicht der Gastronomie im Verpackungsgesetz	5
1.3.3 Finanzierung der Entsorgung von Einwegkunststoff	5
2 Neue Möglichkeiten statt neuer Lasten schaffen	6
2.1 Grundsätze	6
2.2 Lösungswege	6
2.2.1 Kooperative Modelle zur stofflichen Verwertung aufsetzen	6
2.2.2 Rechtliche Hürden für verbrauchergetragenen Mehrweg abbauen	7
2.2.3 Möglichkeiten des Dualen Systems ausreizen	7
2.2.4 Auf gastronomische Qualitäten setzen	7
Ansprechpartner/Impressum	8

Position auf einen Blick

Die Verpackungsteuer ist der falsche Weg.

Der Freistaat Bayern hat sich zurecht für ein Verbot der kommunalen Verpackungsteuer entschieden. Dies gilt es nun umzusetzen. Die Tübinger Verpackungsteuer mag verfassungskonform sein, zum Vorbild für bayerische Kommunen taugt sie aber dennoch nicht.

Eines der aktuell wichtigsten politische Ziele ist es, Wirtschaft und Gesellschaft durch Abbau bürokratischer und steuerlicher Lasten Rückenwind zu geben. Eine Verpackungssteuer schafft dagegen zusätzliche Bürokratie und neue finanzielle Belastungen, die in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen stehen.

Der Fokus sollte stattdessen darauf gerichtet werden, die geltenden Vorgaben besser aufeinander abzustimmen und bestehende Lösungsansätze konsequent weiter auszubauen. Kommunen können ihrerseits im Zusammenspiel mit der Wirtschaft vor Ort einen wichtigen Beitrag zur Abfallvermeidung und -verringerung leisten, der zugleich die Standortattraktivität insgesamt steigert.

1 Scheinlösung Verpackungsteuer

Ein Experiment, das nicht zum Nachahmen einlädt

Seitdem das Bundesverfassungsgericht die Tübinger Verpackungsteuer als verfassungskonform beurteilt hat, interessieren sich immer mehr Kommunen auch in Bayern für dieses Modell. Die Staatsregierung hat darauf reagiert. Sie beurteilt kommunale Verpackungssteuern als übermäßig bürokratisch und will sie per Gesetz unterbinden.

1.1 Entwicklung zur Verpackungsteuer in Bayern

In Bayern wird eine kommunale Verpackungsteuer bisher nicht erhoben. Artikel 3 des bayerischen Kommunalabgabengesetzes (KAG) lässt kommunale Verbrauch- und Aufwandsteuern zu, solange und soweit diese nicht bundesrechtlich geregelten Steuern gleichartig sind. Die aktuelle Gesetzeslage sieht allerdings nach Art. 2 Abs. 3 KAG vor, dass durch Satzung erstmalig in Bayern erhobene kommunale Steuern von der Rechtsaufsicht genehmigt werden müssen, und diese Genehmigung der Zustimmung des Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration bedarf. Versagt werden dürfen Genehmigung und Zustimmung, wenn die Satzung höherrangigem Recht widerspricht oder wenn die Steuer öffentliche Belange, insbesondere volkswirtschaftliche oder steuerliche Interessen des Staates, beeinträchtigt.

Art. 3 Abs. 2 KAG enthält zudem einen Katalog nicht zulässiger kommunaler Steuern. Der bayerische Ministerrat hat am 13. Mai 2025 beschlossen, dass er die kommunale Verpackungsteuer diesem Katalog hinzufügen will. Ein Gesetzentwurf zur Einführung eines Verbots für Verpackungssteuern soll schnellstmöglich vorgelegt werden. Begründet wird das damit, dass eine kommunale Verpackungssteuer als örtliche Verbrauchsteuer Wirtschaft und Bürger*innen zusätzlich belasten würde und unter anderem im Widerspruch zur geplanten Steuererleichterung für die Gastronomie steht. Zudem wäre mit der Verpackungssteuer durch Aufzeichnungspflichten und Abgrenzungsschwierigkeiten ein weiterer erheblicher bürokratischer Aufwand verbunden. Innenminister Joachim Hermann hat angekündigt, bis zu Umsetzung des Verbots zur Prüfung vorgelegten Satzungen für eine kommunale Verpackungsteuer die Zustimmung nicht zu erteilen.

Die Haltung der Staatsregierung wird von kommunaler Seite und Umweltverbänden, allen voran der Deutschen Umwelthilfe, deutlich kritisiert. Sie ist gleichwohl richtig, wie die Ergebnisse aus Tübingen zeigen.

1.2 Die Tübinger Verpackungsteuer von 2022

Die Stadt Tübingen erhebt seit dem 01. Januar 2022 auf Grundlage des § 9 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg eine Verpackungsteuer. Spätestens seit diese

Steuer vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 27. November 2024 als verfassungsgerecht beurteilt wurde, wird sie von interessierten Kommunen als Muster für eigene entsprechende Satzungen angesehen. Konstanz hat sie bereits übernommen. Das Tübinger Modell eignet sich also, um näher zu prüfen, ob eine Verpackungsteuer sinnvoll ist oder nicht.

1.2.1 Ziel und wesentlicher Inhalt der Tübinger Regelung

Mit der Steuer sollen Einnahmen für den städtischen Haushalt erzielt, die Verunreinigung des Stadtbilds durch im öffentlichen Raum entsorgte Verpackungen verringert und ein Anreiz zur Verwendung von Mehrwegsystemen gesetzt werden.

Besteuert werden materialunabhängig nicht wiederverwendbare Verpackungen und nicht wiederverwendbares Geschirr und Besteck, sofern Speisen und Getränke darin bzw. damit für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle oder als mitnehmbares take-away-Gericht oder -Getränk verkauft werden. Für die Besteuerung wird berücksichtigt, ob die Eigenschaften verpackter Speisen oder Getränke typischerweise auf unmittelbaren Verzehr vor Ort hindeuten. Steuerpflichtig ist der Endverkäufer entsprechender Speisen und Getränke.

Endverkäufer oder ihre Kunden werden durch die Verpackungsteuer auf Einwegverpackungen und -geschirr (etwa Kaffeebecher oder Pommesschalen) mit 50 Cent und auf Einwegbesteck und andere Hilfsmittel wie Trinkhalme oder Eislöffel mit 20 Cent belastet. Darauf fällt zusätzlich Umsatzsteuer an. Aufgrund der unterschiedlichen Umsatzsteuersätze liegt die kombinierte Belastung dadurch bei Verzehr im Lokal bei 60 bzw. 24 Cent, bei mitgenommenen Produkten bei 54 bzw. 21 Cent pro Gegenstand. Kleinstgegenstände (etwa kurze Pommesstäbchen, Ketchuptüten) bleiben steuerfrei.

Um die mit der Verpackungsteuer verbundenen Ziele zu erreichen, entwickeln die Tübinger Verpackungsteuersatzung und dazu vorgelegte Auslegungshinweise ein umfassendes Regelwerk, das etwa folgende Aspekten umfasst:

- Die besteuerten Einwegverpackungen und Hilfsmittel sowie die von Inhalten abhängige Besteuerung werden detailliert erläutert.
- Drive-in Verkäufe an Fahrer motorisierter Fahrzeuge führen nicht zur Verpackungssteuer, da ein Verzehr vor Ort nicht typisierend unterstellt werden kann.
- Steuerfrei bleiben neben Mehrweg-Verpackungen und gesetzlich mit einem Pfand versehenen Gegenständen auch vollständig zurückgenommene Verpackungen, aber nur soweit sie einzeln erfasst sind und über einen konkreten Vertragspartner (nicht das Duale System) nachweisbar stofflich wiederverwertet werden.
- Den Betrieben werden umfassende Aufzeichnungspflichten auferlegt. Die Stadt erhält entsprechende Kontroll- und Begehungsrechte.
- Die Steuererklärung zur Verpackungsteuer ist bis zum 15. Januar des Folgejahres abzugeben. Die Stadt fordert vierteljährliche Vorauszahlungen.

1.2.2 Einordnung der Effekte

Im Vergleich zum Warenwert ist die Belastung beachtlich, der Aufkommenseffekt bleibt aber überschaubar. Der Entwurf zum Haushaltsplan 2025 der Stadt Tübingen veranschlagt für die Verpackungsteuer Einnahmen in Höhe von 800.000 Euro. Das sind nur 0,22 Prozent der kommunalen Einnahmen, obwohl Tübingen bei 92.800 Einwohnern 28.500 tendenziell To go-affine Studenten hat, die allerdings wohl auch besonders preissensibel sind. Kaum eine andere Kommune dürfte ähnliche Voraussetzungen mitbringen.

Darüber hinaus ist auch die Lenkungswirkung nicht messbar. Nach einer Pressemeldung der Universität Tübingen vom 24. Mai 2023 hat die Einführung einer Steuer auf Verpackungen von Takeaway-Essen und -Getränken im Januar 2022 die Müllmenge in den städtischen Abfalleimern von Tübingen, gemessen am Gewicht, nicht reduziert. Die Steuer hat nach dieser Meldung aber das Angebot an Mehrwegverpackungen stark stimuliert. Hilfreich ist das allerdings nur, wenn die Kunden dieses Angebot auch annehmen, worauf die Entwicklung der Abfallmenge nicht schließen lässt. Ein signifikanter, mit dem Aufwand korrespondierender Lenkungseffekt der Tübinger Verpackungsteuer ist also nicht sichtbar. Im Entwurf des Haushaltsplans 2025 wurde als Aufkommen aus der Verpackungsteuer der gleiche Betrag wie im Vorjahr angesetzt, was dafür spricht, dass Tübingen selbst nicht mit einem positiven Lenkungseffekt rechnet, der zu weniger Steueraufkommen führen müsste. Die Einnahmen aus einer Steuer lassen sich ferner rechtlich nicht an abfallwirtschaftliche Verwendung binden, sondern fließen in den allgemeinen Haushalt.

Die Besteuerung in Abhängigkeit von Art und Nutzung der Verpackung ist komplex und das Regelwerk hoch bürokratisch. Gleichzeitig ist auch nicht ersichtlich, wie unter den gegebenen Bedingungen eine einfache, in der Praxis handhabbare Regelung möglich sein sollte. Das gilt insbesondere aus Sicht der betroffenen Betriebe. Es wäre allenfalls bei größeren Ketten denkbar, neue Recyclingwege und Kooperationen mit Entsorgern zu suchen, um der Besteuerung von Einwegverpackungen zu entgehen.

Selbst ein höheres Angebot an Mehrwegverpackungen kann allerdings nicht ohne weiteres als umweltpolitischer Erfolg verbucht werden, da diese laut Umweltbundesamt nur unter bestimmten, praktisch kaum erreichbaren Voraussetzungen umweltfreundlicher als Einwegverpackungen sind – etwa wenn sie mindestens zehn, besser 25mal umlaufen, keine Einweg-Plastikdeckel auf Mehrwegbechern zum Einsatz kommen und die Verpackungen in Maschinen gereinigt werden, die zertifizierten Grünstrom einsetzen.

1.3 Kollision mit anderen abfallrechtlichen Regelungen

Eine kommunale Verpackungsteuer bewegt sich auf einem Gebiet, das heute schon einer komplexen Regulierung unterliegt, die an verschiedenen Stellen der Wertschöpfungskette ansetzt. Zusätzliche Vorgaben geraten damit nahezu zwangsläufig in Konflikt.

1.3.1 Duales System

Für To go-Produkte genutzte Verpackungen werden zumeist bereits durch das Duale System erfasst. Das gilt speziell für sogenannte Servierverpackungen, die an der Theke zur Mitnahme von Lebensmitteln verwendet werden. Sowohl die Logistik als auch die Verwertung dieser Verpackungen wird über Unternehmen finanziert, die an das Duale System Lizenzgebühren zahlen. Die Tübinger Verpackungsteuer ignoriert diese Vorbelastung und wird auch dann erhoben, wenn Verpackungen über das Duale System entsorgt werden.

Auch auf weitere nach 2022 in Kraft getretene gesetzliche Neuerungen hat Tübingen nicht reagiert, obwohl sie den einschlägigen Handlungsrahmen erheblich verändern.

1.3.2 Mehrwegpflicht der Gastronomie im Verpackungsgesetz

Seit dem 01. Januar 2023 gilt in Deutschland eine Mehrwegangebotspflicht für Speisen und Getränke zum Mitnehmen. Geregelt ist das in Abschnitt 7 des Verpackungsgesetzes. Danach müssen Restaurants, Cafés, Lebensmittelgeschäfte und andere Letztvertreiber, die Speisen oder Getränke in Einwegkunststoffbehälter oder Einwegbecher abfüllen und verkaufen, diese Waren auch in Mehrwegverpackungen anbieten. Die Verkaufsbedingungen dürfen nicht schlechter sein als für Einwegverpackungen. Zurücknehmen müssen Gastronomen nur Mehrwegverpackungen, die sie selbst anbieten. Anbieter mit höchstens fünf Beschäftigten und einer Verkaufsfläche von maximal 80 m² können Endverbrauchern auch anbieten, die Waren in von diesen zur Verfügung gestellten Mehrwegbehältnissen abzufüllen.

1.3.3 Finanzierung der Entsorgung von Einwegkunststoff

Mit der EU-Einwegkunststoffrichtlinie und dem Einwegkunststofffondsgesetz stellen sich auch Finanzierungsfragen neu. Seit 2025 müssen Hersteller die Kosten für die Entsorgung in Straßen oder Parks eingesammelter Einwegkunststoffprodukte tragen. Mit Mitteln aus dem Einwegkunststofffonds können auch Kommunen künftig die Beseitigung von Kunststoffabfällen ebenso finanzieren wie andere Maßnahmen, mit denen Abfälle im öffentlichen Raum entsorgt oder besser noch vermieden werden.

2 Neue Möglichkeiten statt neuer Lasten schaffen

Modernen Lösungen am Standort Raum geben

Im Jahr 2022 wurden nach einer Studie der Gesellschaft für Verpackungsforschung in der Gastronomie in Deutschland 13,3 Milliarden Einwegverpackungen vertrieben, und 94 Millionen Produkte wurden in Mehrwegverpackungen angeboten. Es liegt auf der Hand, dass sich das nur mit längerfristig angelegten und stimmigen Strategien ändern lässt.

2.1 Grundsätze

Das Abfallrecht will anfallende Abfallmengen verringern und wo möglich kreislaufwirtschaftlich verwerten. Die dazu entwickelten Regelwerke müssen sich denselben Herausforderungen stellen wie das gesamte deutsche Rechts- und Verwaltungswesen: Vorschriften und Abläufe müssen weniger kleinteilig und verständlicher werden. Sie müssen effizienter ineinander greifen als bisher. Und sie müssen so angepasst werden, dass die Bürgern und Unternehmen aufgebürdeten Lasten sinken.

Diese Ziele lassen sich nur erreichen, wenn Maßnahmen in aller Regel deutlichen Abstand von verfassungsrechtlich noch zulässigen Belastungsgrenzen halten. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verpackungsteuer liefert dafür keine Maßstäbe, da es nur die dieser Steuer gesetzten verfassungsrechtlichen Grenzen auslotet.

2.2 Lösungswege

Um umweltfreundliche Verpackungslösungen für To-Go-Lebensmittel zu bevorzugen und Abfall zu vermeiden, müssen andere Wege eingeschlagen werden. Das Spektrum reicht vom Abbau von Hindernissen für den Verzehr vor Ort über Kampagnen für saubere Ortschaften bis zur Bereitstellung geeigneter Erfassungssysteme.

2.2.1 Kooperative Modelle zur stofflichen Verwertung aufsetzen

Neue Lösungen für die stoffliche Wiederverwertung oder neue Mehrwegsysteme können kleine Unternehmen nicht allein aufsetzen. Damit bieten sich kooperative Modelle an, die Kommunen mit lokalen Unternehmen der Kreislaufwirtschaft entwickeln und auf Bedürfnisse lokaler Gastronomie- und Handelsunternehmen abstimmen.

Chemie- und Kunststoffproduzenten gehen hier ebenso wie verschiedene Organisationen und Unternehmen in Gastronomie und Handel voraus und unterstützen Maßnahmen, die

gezielt klimaneutrale Kreislaufwirtschaft fördern und dazu beitragen, Plastikabfälle zu vermeiden. Auch an technologischen Lösungen für die Wiederverwendung von Kunststoffabfall wird branchenübergreifend gearbeitet.

2.2.2 Rechtliche Hürden für verbrauchergetragenen Mehrweg abbauen

Teilweise stoßen Lösungen auch an rechtliche Grenzen. So erlaubt es das Verpackungsgesetz nur Kleinstunternehmen, Waren in von Endverbrauchern zur Verfügung gestellte Mehrwegbehälter abzufüllen. Diese Option könnte auch größeren Unternehmen eröffnet werden, allerdings ohne eine entsprechende Verpflichtung einzuführen.

2.2.3 Möglichkeiten des Dualen Systems ausreizen

Optionen, die in das Duale System führen, sollten nicht wie in Tübingen verschlossen, sondern gesucht werden. Allerdings ist dieser Weg auf entsprechenden Sammelstellen angewiesen. Wo sie fehlen, kann die Kommune handeln. Unabhängig davon kann sie eine „Vermüllung“ des Raums verringern, indem sie hinreichend Abfallbehälter aufstellt.

2.2.4 Auf gastronomische Qualitäten setzen

Die geplante Angleichung der Mehrwertsteuersätze für vor Ort verzehrte Produkte und Mitnahmeprodukte dürfte die Bereitschaft zum Essen in Lokalen stärken, sofern entsprechende Vorteile bei den Kunden ankommen, mindestens in Form guter Servicequalität. Das sollte den Trend zu Take away-Produkten und damit verbundene Abfallmengen bremsen. Kommunen können die Entwicklung attraktiver gastronomischer Angebote auch im eigenen Interesse begleiten. So kann beispielsweise eine großzügige kommunale Freiflächen-Politik hilfreich sein: Wenn Lokale hinreichend Plätze anbieten können, sind weniger Menschen auf To go-Produkte angewiesen.

Ansprechpartner/Impressum

Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Dr. Peter Pfleger

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-253
peter.pfleger@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Juni 2025