



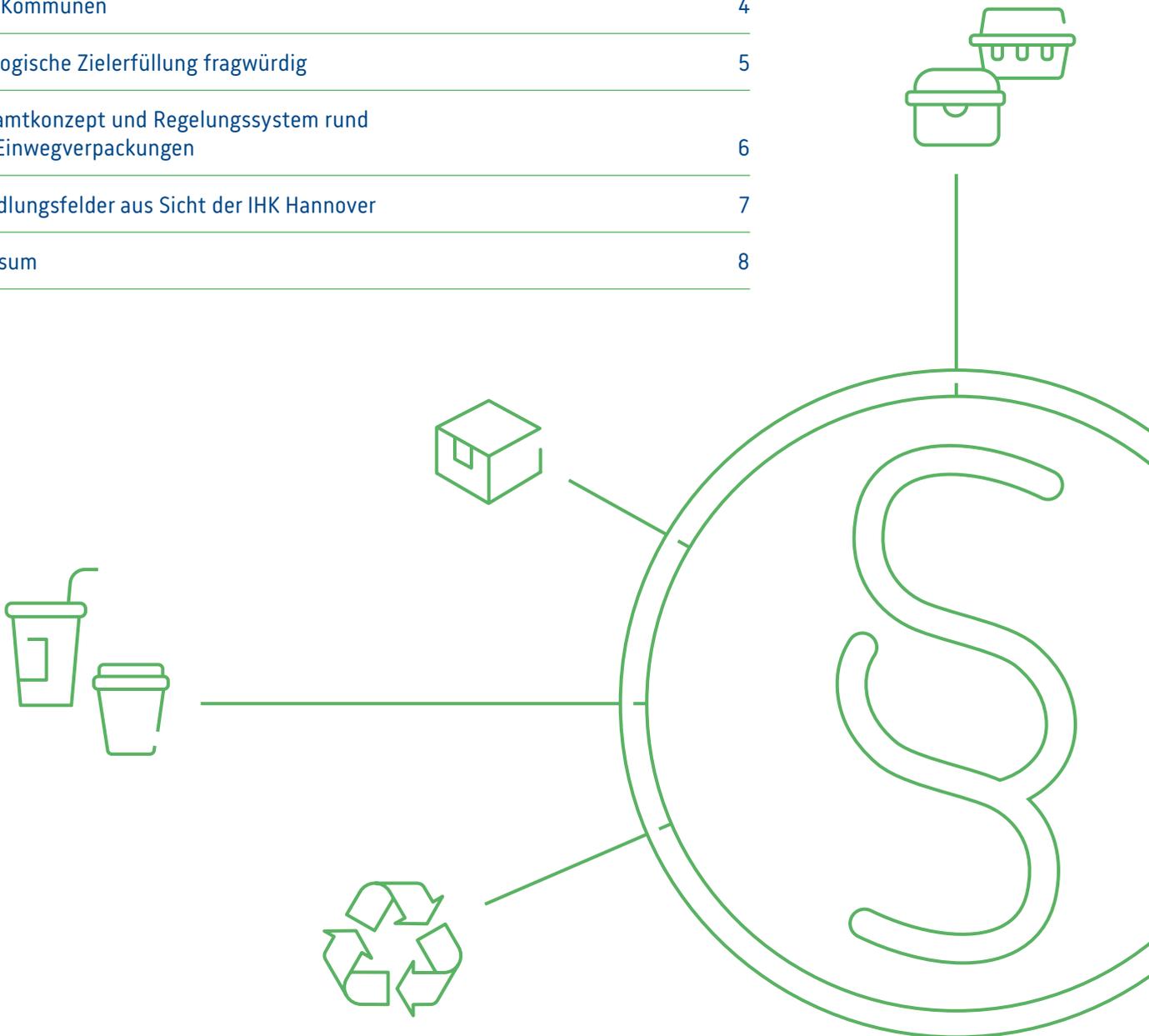
#IHK\_STANDPUNKTE

# Kommunale Verpackungssteuer

# #IHK\_STANDPUNKTE

## INHALT

1. Darum geht es	3
2. Zusätzliche Belastungen für Unternehmen und Kommunen	4
3. Ökologische Zielerfüllung fragwürdig	5
4. Gesamtkonzept und Regelungssystem rund um Einwegverpackungen	6
5. Handlungsfelder aus Sicht der IHK Hannover	7
Impressum	8



# 1.

## Darum geht es

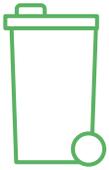
In etlichen deutschen Städten gibt es derzeit Überlegungen, eine kommunale Verpackungssteuer für Take-Away-Verpackungen von Speisen und Getränken einzuführen. Auf diese Weise soll der Verbrauch von Einwegverpackungen und die damit einhergehende Umweltbelastung in der jeweiligen Kommune reduziert werden. Außerdem sollen Anreize geschaffen werden, auf Mehrwegverpackungen umzusteigen.

Das Bundesverfassungsgericht hat Ende 2024 über die Tübinger Verpackungssteuer entschieden und sie für verfassungsgemäß erklärt. Hintergrund ist, dass 2022 die Stadt Tübingen eine kommunale Verpackungssteuer eingeführt hatte. Der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hatte danach ablehnend und das Bundesverwaltungsgericht zustimmend zur Rechtmäßigkeit der kommunalen Verpackungssteuer bzw. örtlichen Verbrauchsteuer nach Tübinger Modell entschieden. Bereits in den 90er Jahren gab es in Kommunen ähnliche Überlegungen zur Einführung einer Verpackungssteuer.

Mit einer Verpackungssteuer wie in Tübingen werden die Endverkäufer von Speisen und Getränken zur Entrichtung der Steuer verpflichtet. Dabei gilt diese Steuer unabhängig von ihrer Umweltverträglichkeit für sämtliche Einwegverpackungen von Speisen und Getränken wie Getränkebecher, Besteck, Rührstäbchen/Trinkhalme, Kartons, Schalen, Tüten, Alufolien, Einwickelpapiere, Teller etc. Sie beträgt beispielsweise für Einweggetränkverpackungen, -geschirrtile und sonstige Einweglebensmittelverpackungen 0,50 € und für Einwegbesteck und -strohhalme 0,20 €. Eine Begrenzung der finanziellen Gesamtbelastungen war zunächst in der Tübinger Satzung enthalten. Die Regelung, dass pro Einzelmahlzeit nicht mehr als 1,50 € Steuern erhoben werden dürfen, ist allerdings gerichtlich aufgehoben und aus der Satzung entfernt worden.

Bei der Verpackungssteuer handelt es sich um eine örtliche Verbrauchsteuer (Art. 105 Abs. 2a S. 1 GG). Verbrauchsteuern sind Abgaben, die den Verbrauch und Gebrauch bestimmter Waren belasten und beim Hersteller oder im Handel erhoben werden. Die fehlende Zweckbindung, die für Steuern üblich ist (§ 3 Abgabenordnung), führt dazu, dass die Einnahmen nicht für ein spezifisches Anliegen verwendet werden müssen. Im Fall der Verpackungssteuer bedeutet dies beispielsweise, dass die Einnahmen nicht für die Finanzierung von Maßnahmen zur Reduzierung von Verpackungsmüll oder zur Förderung von Mehrwegsystemen eingesetzt werden müssen.

Die Einnahmen aus der Steuer fließen vielmehr dem allgemeinen Haushalt der Kommunen zu. Diese entscheiden, ob sie die Einnahmen aus einer Verpackungssteuer umweltbezogenen Maßnahmen zuführen oder sie gänzlich anderweitig verwenden. Für die Unternehmen hat die fehlende Zweckbindung zur Folge, dass sie zusätzlichen Erhebungsaufwand und möglicherweise höhere Kosten haben, ohne dass sich daraus ein konkreter Nutzen für sie ergeben muss.





## 2.

# Zusätzliche Belastungen für Unternehmen und Kommunen

Eine Verpackungssteuer bringt erheblichen bürokratischen Mehraufwand mit sich. Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen aus Gastronomie, Einzelhandel, Lebensmittelhandwerk und dem Lieferdienstbereich. Sie würden durch Verwaltung, Berechnung und Abführung der Verpackungssteuer mit zusätzlichem administrativem Aufwand belastet. So müssten beispielsweise Mitarbeitende für die kleinteiligen Regelungen der Verpackungssteuer geschult und Abrechnungssysteme angepasst werden.

Die Verpackungssteuer wird voraussichtlich von den Unternehmen in weiten Teilen an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben werden, was steigende Preise zur Folge hätte und damit zur allgemeinen Teuerung beitrüge. In der Folge würde der private Konsum zusätzlich geschwächt – mit entsprechenden Umsatzrückgängen bei den Unternehmen. Eine weitgehende Übernahme der neuen Belastung durch die Unternehmen wird hingegen kaum möglich sein, da die Betriebe bereits seit Jahren stark steigenden Kosten ausgesetzt sind, beispielsweise durch massiv gestiegene Energiekosten und Lieferkettenprobleme.

Ferner ist zu befürchten, dass ein Nebeneinander von Kommunen mit und ohne Verpackungssteuer entsteht. Hinzu kommen regionale Unterschiede in der Ausgestaltung der jeweiligen Verpackungssteuer, da die Satzungen in jeder Kommune individuell ausgearbeitet und erlassen werden. Sie können sich damit auch hinsichtlich Steuergegenstand und -höhe unterscheiden. Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen und stellt für Unternehmen, die überregional tätig sind, eine besondere Herausforderung dar.

Auch für Kommunen bedeutet die Administration der Verpackungssteuer einen erheblichen Mehraufwand. So müssen sie beispielsweise Systeme zur Erfassung und Überwachung der Steuerzahlungen einrichten und betreiben. Dies erfordert zusätzliche personelle Ressourcen und finanzielle Mittel. Zudem verschlechtert sich die Relation von Steuereinnahmen zu den verwaltungsseitig gebundenen Ressourcen, wenn die Steuer im Zeitverlauf tatsächlich eine positive lenkende Wirkung auf die Abfallvermeidung haben sollte.

### 3.

# Ökologische Zielerfüllung fragwürdig

Bei der Einführung einer Verpackungssteuer werden von Seiten der Politik zumeist als Ziele die Verringerung des Müllaufkommens sowie die Förderung nachhaltiger Alternativen zu Einwegverpackungen angeführt. Es stellt sich die Frage, ob diese grundsätzlich sinnvollen Zielsetzungen durch eine Verpackungssteuer erreicht werden können.

Ob eine kommunale Verpackungssteuer zwangsläufig zu einer deutlichen Reduzierung des Abfallaufkommens führt, bleibt offen. Die Vermüllung öffentlicher Flächen ist keineswegs nur auf Verpackungen zurückzuführen, die einer Verpackungssteuer unterliegen würden, wie es beispielsweise an öffentlichen Wertstoffinseln regelmäßig zu beobachten ist. Andere Abfallarten werden auch weiterhin den öffentlichen Raum verschmutzen, sodass selbst ein vollständiger Wegfall von Einwegverpackungen dessen Reinigung nicht obsolet machen würde.

Unternehmen, deren ohnehin schon schwierige wirtschaftliche Situation durch die Einführung einer Verpackungssteuer weiter geschwächt wird, werden im Zweifelsfall darauf verzichten, umweltverträglichere, jedoch kostenintensivere Verpackungen anzubieten. Stattdessen könnte die Entscheidung für die kostengünstigere, weniger ökologisch sinnvolle Einwegverpackung fallen. Zusätzlich werden damit die Bemühungen von Unternehmen zunichte gemacht, die Einwegverpackungen bereits reduziert haben oder auf umweltfreundlicheres Material umgestiegen sind. Es sollte auf eigenständige umweltbewusste unternehmerische Entscheidungen für praxistaugliche nachhaltige Lösungen gesetzt werden.

Sinnvoller sind gezielte Maßnahmen, wie eine ausreichende Anzahl öffentlicher Mülleimer, die selbstverständlich auch in einem ausreichenden Turnus geleert werden. Die wilde Entsorgung von Abfällen ist bereits aktuell ordnungswidrig – der Vollzug dieser ordnungsbehördlichen Kontrolle ist entscheidend, um ein umweltgerechtes Verhalten durchzusetzen. Letztendlich sollte nicht die Allgemeinheit für das Fehlverhalten weniger herangezogen werden.



## 4.

# Gesamtkonzept und Regelungssystem rund um Einwegverpackungen

In Deutschland existieren bereits zahlreiche Vorschriften rund um Einwegverpackungen. So besteht die Pflicht für Mehrwegalternativen für Letztverreiber von Serviceverpackungen (§§ 33 und 34 VerpackG) und die Systembeteiligungspflicht nach §§ 7 ff. VerpackG. Die Entsorgungssysteme wie zum Beispiel das Duale System sind seit langem für die Entsorgung von Leichtverpackungen in Deutschland verantwortlich.

Das Einwegkunststofffondsgesetz verpflichtet außerdem Hersteller/Inverkehrbringer von Einwegverpackungen für Lebensmittel zum sofortigen Verzehr zum Leisten einer Abgabe in einen Fonds. Diese Mittel sind dazu bestimmt, Kommunen bei der Beseitigung wild entsorgter Abfälle finanziell zu unterstützen. Als bundeseinheitliche Regelung können die Kosten an Endkunden und Endkundinnen weitergegeben werden.

Weiterhin ist das Pfand für Einweggetränkebehälter nach § 31 VerpackG verpflichtend für eine Reihe von Getränkeverpackungen. Diese werden meist in einem überregionalen Marktumfeld angeboten und sind beispielsweise vom Tübinger Modell ausgeschlossen. Nicht ausgeschlossen sind allerdings vor Ort erzeugte und in Einwegbechern verkaufte Getränke zumeist kleinerer lokaler Anbieter, die gegenüber pfandpflichtigen Dosen oder Flaschen an Konkurrenzfähigkeit durch eine Steuer verlören.

Insgesamt liegt damit eine hohe Regelungsdichte vor, die bereits einen großen bürokratischen Aufwand für Unternehmen mit sich bringt. Zwar ist eine kommunale Verpackungssteuer laut Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zulässig und widerspricht nicht der Gesamtkonzeption des bestehenden Abfallrechts. Gleichzeitig sind die Übereinstimmungen mit den bestehenden Gesetzen und Verpflichtungen jedoch sehr groß und die zusätzliche Einführung einer Verpackungssteuer in der Folge nicht geboten.



# 5.

## Handlungsfelder aus Sicht der IHK Hannover

Die IHK Hannover sieht die Notwendigkeit, Abfälle zu reduzieren. Idealerweise sollte bereits das Inverkehrbringen von Einwegverpackungen vermieden werden. Gleichzeitig gilt es, ökologisch nachhaltigere Verpackungen wie Mehrwegsysteme zu unterstützen. Dabei müssen lokale Lösungen in einen Ausgleich mit dem Bedürfnis nach einem bundesweiten Ansatz gebracht werden. Jedoch bedarf es keiner zusätzlichen Regelungen, die Unternehmen zusätzlich belasten. Vielmehr sollten die Möglichkeiten bereits bestehender Vorschriften konsequenter genutzt werden.



### KEINE WEITERE BÜROKRATIE AUFBAUEN

Die Unternehmen werden durch eine Verpackungssteuer in erheblichem Umfang mit weiterer Bürokratie, Schulungsaufwand für Mitarbeitende und Kosten für die Umstellung von Abrechnungssystemen belastet. Auf Seiten der Kommunen muss zunächst Personal aufgebaut werden, das perspektivisch bei einem Rückgang von Einwegverpackungen (teilweise) wieder freigesetzt werden müsste.



### FLICKENTEPPICH UND WETTBEWERBS- VERZERRUNGEN VERMEIDEN

Kommunal unterschiedliche Steuersätze und -tatbestände führen zu ungleichem Wettbewerb über kommunale Grenzen hinweg. Der administrative Aufwand der Unternehmen mit Verkaufsstellen in mehr als einer Kommune steigt durch uneinheitliche Regelungen. Wettbewerbsnachteile im lokalen und regionalen Umfeld sollten verhindert werden.



### UNTERNEHMEN VOR UMSATZRÜCKGÄNGEN SCHÜTZEN

Eine kommunale Verpackungssteuer trifft Unternehmen aus Gastronomie, Einzelhandel, Lebensmittelhandwerk und dem Lieferdienstbereich etc., die bereits jetzt unter hohen Kosten und schwacher Konsumlaune leiden. So würde sich die aktuelle schwierige wirtschaftliche Lage der Betriebe zusätzlich verschlechtern.



### PREISE STABIL HALTEN

Eine Verpackungssteuer führt tendenziell zu steigenden Preisen, die sich negativ auf die Nachfrage auswirken und die allgemeine Teuerung befeuern. Die sinkende Nachfrage wird besonders bei Haushalten mit geringerem Einkommen zu beobachten sein.



### AUF FREIWILLIGE UNTERNEHMERISCHE ENTSCHEIDUNGEN SETZEN

Viele Unternehmen haben bereits eine Vielzahl an Maßnahmen ergriffen, um sowohl Verpackungsmüll zu reduzieren als auch auf ökologisch nachhaltigere Varianten umzusteigen. Es sollte auch zukünftig auf eigenständige umweltbewusste unternehmerische Entscheidungen für praxistaugliche nachhaltige Lösungen gesetzt werden.



### UMWELTSCHUTZ MIT BESTEHENDEN REGELUNGEN UMSETZEN

Das Entsorgungs- und Verwertungssystem von Einweg- und anderen Leichtverpackungen in Deutschland ist bereits sehr umfangreich. Zusätzliche Regelungen sind deswegen nicht geboten.



### VERSTÖSSE GEGEN ORDNUNGSWIDRIG- KEITEN AHNDEN

Wildes Entsorgen von Abfällen ist mit bestehenden Instrumenten wie Bußgeldern gegenüber den Verursachenden zu begegnen, damit nicht das Fehlverhalten Einzelner der Allgemeinheit angelastet wird.

## IMPRESSUM

### Herausgeberin

Industrie- und Handelskammer Hannover  
Bischofsholer Damm 91 · 30173 Hannover  
Tel. 0511 3107-0 · Fax 0511 3107-333  
[www.hannover.ihk.de](http://www.hannover.ihk.de)

### Redaktion

Thorsten Kropp  
Steuern und Unternehmensnachfolge  
Tel. 0511 3107-230  
[thorsten.kropp@hannover.ihk.de](mailto:thorsten.kropp@hannover.ihk.de)

Falko Lehmeier  
Energie, Umwelt und Nachhaltigkeit  
Tel. 0511 3107-310  
[falko.lehmeier@hannover.ihk.de](mailto:falko.lehmeier@hannover.ihk.de)

### Layout und Gesamtherstellung

Frank Loeser grafik+design  
Kampstraße 59 · 30629 Hannover  
Tel. 0511 668661  
[info@frank-loeser.com](mailto:info@frank-loeser.com)

### Bildnachweise

istockphoto, SDI Productions (Titel); Adobe Stock, Erd.Concept(S. 4 l.);  
Adobe Stock, BogdanMalitskiy (S. 4 r.); Adobe Stock, RealPeopleStudio (S. 5);  
istockphoto, Phidsanu Suriyawong (S. 6)

**Stand:** Juni 2025



Die Broschüre finden Sie online unter [www.hannover.ihk.de/ihk\\_standpunkte](http://www.hannover.ihk.de/ihk_standpunkte)