



Fachbereich/Eigenbetrieb Umwelt und Mobilität
Verfasser/in Staub-Abt, Britta
Blauel, Celina
Vorlage Nr. 094/2025
Datum 30.04.2025

Beschlussvorlage

Beratungsfolge	Öffentlichkeit	Sitzung am	Ergebnis
Ausschuss für Umwelt und Technik/Betriebsausschüsse/Umlegungsausschuss	öffentlich-Vorberatung	05.06.2025	
Hauptausschuss	öffentlich-Vorberatung	24.06.2025	
Gemeinderat	öffentlich-Beschluss	01.07.2025	

Betreff:

Antrag der Fraktion B90 / Die Grünen vom 05.06.2023: Kommunale Verpackungssteuer

Anlagen:

Anlage 1: Antrag der Fraktion Bündnis 90 / die Grünen vom 05.06.2023 auf eine Satzung der Stadt Lörrach über die Erhebung einer Verpackungssteuer

Anlage 2a: Satzung der Universitätsstadt Tübingen über die Erhebung einer Verpackungssteuer

2b: Auslegungshinweise Verpackungssteuersatzung Tübingen

2c: Flyer der Stadt Tübingen zur Verpackungssteuer

Anlage 3: Kurzzusammenfassung zur Studie Verpackungssteuer

Beschlussvorschlag:

1. Der Antrag soll aus den in Punkt C) und D) aufgeführten Gründen vorerst nicht weitergeführt werden, sondern es soll zunächst abgewartet und geprüft werden, wie sich Mehrwegsysteme in Lörrach entwickeln.

2. Die Stadtverwaltung wird beauftragt, dem Gemeinderat entsprechend Punkt G) Vorschläge zur Forcierung der Nutzung von Mehrweg in der Stadt Lörrach in Abstimmung mit Betroffenen vorzulegen.

Personelle Auswirkungen:

Zusätzliches Personal im Zusammenhang mit der Ersterfassung der Daten und Einführung der Verpackungssteuer: mindestens 1 - 1,5 VZÄ, im Rahmen der Umsetzung mit mindestens 0,5 VZÄ. Diese Planstellen sind nicht im Stellenplan enthalten.

Finanzielle Auswirkungen:

Produktgruppe (ErgHH) oder Investitionsauftrag:	bis Jahr	Wirtschafts-/ HH-Jahr	Folgejahr	Folgejahr	Folgejahr	spätere Jahre	Gesamt
	2025						Summe
	€	€	€	€	€	€	€
Ausgaben insgesamt:	0						
davon geplant / bereitg.:							
davon nicht geplant:							
Einnahmen insgesamt:	0						
davon geplant / bereitg.:							
davon nicht geplant :							
Saldo (Eigenanteil):							
davon geplant / bereitg.:							
davon nicht geplant :							
ggf. laufende Folgekosten (jährlich):							

Begründung:

A. Sachstand

Die Stadt Tübingen hat im Herbst 2019 die Einführung einer Verbrauchssteuer auf Einwegverpackungen (Verpackungssteuer) sofort verzehrbaren Speisen und Getränken beschlossen und diese zum 1. Januar 2022 eingeführt.

Nach mehreren Gerichtsverfahren hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 24.05.2023 die grundsätzliche Zulässigkeit einer kommunalen Verpackungssteuer bestätigt.

Die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen hat nach dem positiven Bundesverwaltungsgerichtsurteil am 5.06.2023 einen Antrag zur Erhebung einer Verpackungssteuer in Lörrach gestellt. Den ausführlichen Antrag können Sie der Anlage 1 entnehmen.

Nach Beschlussvorlage 136/2023 wurde die Stadtverwaltung beauftragt, den Antrag nach Vorliegen der Urteilsbegründung weiter zu verfolgen.

Die unterlegene Partei hat daraufhin Verfassungsbeschwerde gegen die Satzung der Stadt Tübingen über die Erhebung einer Verpackungssteuer eingelegt, welche mit

Beschluss vom 27.11.2024 zurückgewiesen wurde. Die Veröffentlichung der Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts erfolgte am 24.01.2025

B) Verpackungssteuer Tübingen

Der Antrag beinhaltet, dass sich die Stadt Lörrach an der Satzung der Stadt Tübingen orientieren soll.

Kurz zusammengefasst umfasst die Satzung (Anlage 2a) und vor allem die umfangreichen Auslegungshinweise (Anlage 2b) folgendes:

Was wird besteuert?

Einwegverpackungen, -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 To-go-Getränk verkauft werden. Dabei spielt es keine Rolle aus welchen Materialien die Einwegartikel hergestellt wurden oder ob diese recycelt werden. Lediglich ausgeschlossen sind: Kleinstverpackungen (Besteckteile bis 10 cm, Verpackungen mit maximaler Füllmenge 25 ml)

Nach dem Tübinger-Modell werden zum Beispiele Käufe in einem Drive in nicht mit einer Steuer belegt. Dies liegt daran, dass es sich um eine örtliche Verbrauchssteuer handeln muss und man sich ggf. mit dem Auto zeitlich zum Verzehr derselbigen nicht mehr auf der Gemarkung befindet. Konstanz wird besteuern.

Tübingen besteuert Warmspeisen in Einwegverpackungen generell und Kaltspeisen, wenn das Lebensmittel nach längerem Zuwarten die Eigenschaften für den unmittelbaren Verzehr verliert oder z.B. mit Besteck, Strohalm usw. verkauft wird.

Dies bedeutet, dass ein kaltes Fleischkäseweckle steuerfrei ist und ein warmes nicht, selbst wenn sie gleichartig verpackt sind. Die Kugel Eis in der Waffel (gilt als Süßspeise) wäre steuerfrei, die Kugel Eis im Becher nicht.

Wer ist Steuerschuldner*in?

Der/die Endverkäufer*in von Speisen und Getränken. Dies betrifft neben der Systemgastronomie, z.B. auch Gaststätten, Einzelhandel, Bäckereien, Metzgereien, Tankstellen, Eisdien. Auch Großveranstaltungen werden in Tübingen miteinbezogen, soweit über 10 Tage verkauft wird.

Der Steuerbetrag beträgt in Abhängigkeit der Einwegverpackung 20 oder 50 Cent (Anlage 2a und 2c). Die von Tübingen eingeführte Obergrenze mit 1,50 € ist laut Rechtsprechung nicht zulässig.

Die Verpackungssteuer unterliegt zudem der Umsatzsteuer. Der Umsatzsteuersatz richtet sich nach dem Steuersatz des verpackten Artikels. Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 UStG gehört die Verpackungssteuer zum Entgelt für die Lieferung oder Leistung. Dies bedeutet:

Der ermäßigte Umsatzsteuersatz (7 %) gilt für die meisten Lebensmittel, die außer Haus verkauft werden (z. B. Döner zum Mitnehmen). Der reguläre Umsatzsteuersatz (19 %), gilt bei Dienstleistungen wie Speisenverzehr vor Ort (z. B. im Restaurant oder generell Getränke)

c) Vor- und Nachteile der Verpackungssteuer

Vorteile / Ziele einer Verpackungssteuer

- Verfolgung umweltpolitischer Ziele
- Möglichkeit zur Abfallreduzierung durch Vermeidung von Verpackungsmüll in Teilbereichen
- Zusätzlicher Anreiz/Förderung zur Verwendung von Mehrwegsystemen
- Zusätzliche Steuereinnahmen
- In Tübingen hat sich das Stadtbild verbessert. Es liegt weniger Abfall auf den Straßen. Ob dies allerdings allein auf die Verpackungssteuer zurückzuführen ist oder nicht eher der ebenfalls vorhandenen finanziellen Förderung der Mehrwegsysteme zu zuschreiben ist, bleibt offen.

Nachteile / Problemstellungen einer Verpackungssteuer

- Erhöhte Produktpreise und damit höhere Kosten für Verbraucher (besonders für einkommensschwache Haushalte)
- Bürokratieaufbau und weitere Belastung für die Unternehmen
Die Einführung einer Verpackungssteuer wäre für die steuerpflichtigen Gastronomie-Betriebe mit hohem zusätzlichen Verwaltungsaufwand verbunden und wird wirtschaftliche Auswirkungen auf die Betriebe haben. Dadurch werden auch kleinere Unternehmen stark belastet. Die Einführung der neuen Steuerart würde den Betrieben zusätzliche Lasten auferlegen, wie zusätzliche Buchungsvorgänge, Steuererklärungen, Melde- und Kontrollpflichten, höherer Personalaufwand usw.. Hinzu kommen kostenintensive Umstellungen von Buchhaltung und Kassensystemen. Nur wenn im Kassensystem tatsächlich eine „Einweg-Verpackung“ gebucht wird, fließt dies in die Steuererklärung ein.
- Das Verständnis der Unternehmen und der Bevölkerung dafür ist nicht vorhanden.
- Fraglich, ob es durch die Steuer tatsächlich zu einer effektiven Reduzierung des Verpackungsmülls kommt.
Die Stadt Tübingen hat keine Angaben, wie viel Müll seit der Einführung vermieden wurde, da hier vorab keine Daten erfasst wurden. Die Universität Tübingen hat eine Studie verfasst (Anlage 4) die die Reduzierung der des Abfallaufkommens in Frage stellt. Die Stadt selbst erklärt, dass es sinnvoll ist, im Vorfeld oder mindestens begleitend zur Einführung der Steuer gezielt Mehrweglösungen zu fördern.
- Besteuerung ist schlecht zu überwachen und an eine sehr hohe Mitwirkungspflicht der Steuerpflichtigen geknüpft.

D) Was würde dies für Lörrach bedeuten?

- Derzeit gibt es keine seriösen Zahlen zu der tatsächlichen Anzahl genutzter Einwegverpackungen für zum sofortigen Verzehr geeigneter erworbener Speisen und Getränke. Hinzu kommt die Tatsache, dass die steuerpflichtigen Betriebe zunächst

ermittelt werden müssen. Eine erste sehr grobe Schätzung ergibt für die Stadt Lörrach bei grob geschätzt 100 – 150 Betrieben, Einnahmen grob geschätzt bis zu 400.000Euro pro Jahr. Dem stehen die Kosten der Personalstelle entgegen.

- Bürokratischer Aufwand: Komplexe Verwaltung der Vorgänge und zusätzliche Personalkosten während der Einführungsphase mindestens ca. 1 – eher 1,5 Stellen (FB Finanzen, FB Umwelt und Mobilität, Zentralstelle für Medien und Kommunikation, Wirtschaftsförderung). Wobei vermutlich alleine 1 Stelle auf die Finanzen entfällt. Die Stellenanteile sind derzeit nicht vorhanden. Im laufenden Betrieb geschätzt mindestens 0,5 Stellenanteile. Diese Schätzungen beruhen auf den Angaben einer Kommune und sind abhängig von der Quantität der Betriebe. Projektstellen müssen erst einmal besetzt werden und die mindestens 0,5 Stelle als Planstelle zusätzlich eingerichtet werden. Bis zu einer Einführung einer Verpackungssteuer muss mit einem Vorlauf von rund 1,5 – 2 Jahren gerechnet werden. Als besonders aufwändig gilt die Kommunikation mit den betroffenen Unternehmen.
- Ob tatsächlich die Müllmengen auch mengenmäßig und im Hinblick auf die Entsorgungskosten sich auch finanziell auswirken, kann nicht garantiert werden.

E) Einschätzung der Verwaltung

Spontan hat die Verpackungssteuer gerade auch in schwierigen finanziellen Zeiten Charme um zusätzliche Einnahmen zu generieren. Dies sollte jedoch nicht das prioritäre Ziel sein, da andererseits zahlreiche Nachteile vorhanden sind.

Ob jedoch das Tübinger Modell das geeignete Format ist, sieht die Verwaltung kritisch. Bei näherer Betrachtung ist das Tübinger Modell ein „Bürokratiemonster“, das bis dato nicht nachweisen konnte, dass sich der Müll mengenmäßig signifikant reduziert hat. Ein „Allheilmittel“ ist eine solche Verpackungssteuer gleichwohl nicht, sie kann immer nur ein ergänzendes lokales Instrument zu einem Abfallvermeidungskonzept sein.

Das heißt, um die Bürokratie deutlich zu minimieren, müsste ein neues System der Verpackungssteuer inklusiv Rechtsgutachten, viele Beratungen und ggf. ebenfalls verschiedener Gerichtsverfahren erarbeitet werden.

F. Vorschlag weiteres Vorgehen

Das Verpackungsgesetz (VerpackG) des Bundes sieht im Bereich Mehrweg u.a. folgendes vor:

Seit dem 01.01.2023 gibt es eine gesetzliche gewerbliche Mehrwegangebotspflicht.

In § 33 Absatz 1 Satz 1 steht:

„Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, sind ab dem 01. Januar 2023 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten“.

Für kleinere Unternehmen sieht das Gesetz in § 34 Absatz 1 Satz 1 Erleichterungen vor.

Da es bereits in Lörrach Betriebe gibt, die nach erster Prüfung durch die Verwaltung, zwei verschiedene bundesweit verbreitete Mehrwegsysteme nutzen, schlägt die Verwaltung vor, zunächst das Thema Mehrweg in das Zentrum zu stellen. Gemeinsam mit Vertretern*innen potenziell betroffenen Betriebe sich auszutauschen, wie wir gemeinsam in Lörrach die Bürgerschaft motivieren können, vorhandene Mehrweg/Mehrwegsysteme verstärkt zu nutzen und insgesamt auch die Mehrwegsysteme ausgebaut werden.

Ziel wäre zunächst, per Umfrage zu erheben, ob noch weitere oder eigene Mehrwegsysteme in Lörrach vorhanden sind und wer Interesse hätte, an diesem Thema mitzuarbeiten. Sicher wäre es sinnvoll sich möglichst auf 1-2 Systeme zu fokussieren um die Nutzung von Mehrweg attraktiver zu gestalten.

Wichtig ist hier sicher ein gutes gemeinsames Kommunikationskonzept zu erarbeiten. Ggf. sollten dazu auch verschiedene Maßnahmen kombiniert werden, wie z.B. die Müllkampagne der Städte und des Landkreises Lörrach, die derzeit läuft.

Vielleicht würde sich das Problem mit dem vielen Verpackungsmüll in der Innenstadt automatisch mit der Zeit auflösen, auch ohne zusätzliche Steuer.

Für diese Kampagne würden wir einen Zeitraum von ca. 2 -2,5 Jahren inklusiv Vorbereitung vorsehen. Nach dieser Zeit, ist zu prüfen, ob dies Wirkung zeigt. Dieser Vorlauf würde auch dem Hinweis und dem Vorgehen der Stadt Tübingen entsprechen.

G. Fazit:

Nach Abwägung der Vor- und Nachteile auch im Hinblick auf das tatsächliche Kosten-/Nutzen-Verhältnis für die Umwelt, rät die Verwaltung von der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer zum derzeitigen Zeitpunkt ab.

Die Wirksamkeit ist abschließend nicht bewertbar und der hohe bürokratische Aufwand für die Betriebe, wie auch für die Verwaltung enorm und mit Kostenbelastungen für den Verbraucher in schwierigen finanziellen Zeiten auch für die Bürgerschaft verbunden.

Je nach Ergebnis des Monitorings und der dann geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen, kann dann die Einführung einer Verpackungssteuer erneut geprüft werden.

Britta Staub-Abt
Fachbereichsleiterin

Peter Kleinmagd
Fachbereichsleiter