

Beschlussvorlage

Bereich | Amt
Haushaltsabteilung
Verfasser/in
Käser, Dominik

Vorlagen-Nr.
200/33/2025
Aktenzeichen

Anlagendatum
28.02.2025

Beratungsfolge

Gremium	Sitzungstermin	Öffentlichkeit	Zuständigkeit
Hauptausschuss	07.04.2025	Ö	Vorberatung
Gemeinderat	28.04.2025	Ö	Beschlussfassung

N = nichtöffentliche Sitzung, Ö = öffentliche Sitzung

Verhandlungsgegenstand

Antrag der GRÜNE-Stadtratsfraktion Rheinfelden - Erhebung einer Verpackungssteuer

Beschlussvorschlag

Der Gemeinderat beschließt, dass die Entscheidung über eine mögliche Erhebung einer Verpackungssteuer zurückgestellt wird bis weitere Erfahrungsberichte anderer Kommunen, insbesondere im näheren Umkreis, gesammelt werden konnten.

Anlagen

- Anlage 1: Antrag GRÜNE-Stadtratsfraktion Rheinfelden (Baden) vom 01.06.2023
- Anlage 2: Antrag GRÜNE-Stadtratsfraktion Rheinfelden (Baden) vom 15.02.2024
- Anlage 3: Flyer Verpackungssteuer Tübingen
- Anlage 4: Bericht Badische Zeitung Verpackungssteuer Freiburg vom 27.02.2025
- Anlage 5: Bericht Badische Zeitung Verpackungssteuer Offenburg vom 26.02.2025

Interne Prüfung

entfällt

Status quo

Die Stadt Tübingen führte zum 01.01.2022 eine Verpackungssteuer auf alle nicht wiederverwendbare Verpackungen sowie 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, ein.

Ziele hierbei sollten eine Reduzierung der Vermüllung des Stadtgebietes, eine Einnahmengenerierung sowie die Förderung von Mehrwegsystemen sein.

Gegen die Verpackungssteuersatzung wurde von einem örtlichen Schnellrestaurant Klage erhoben. Hierbei wurden alle Gerichtsstufen bis zum Bundesverfassungsgericht durchlaufen.

Die GRÜNE-Stadtratsfraktion Rheinfelden stellte am 01.06.2023 sowie am 15.02.2024 einen Antrag auf Erhebung einer Verpackungssteuer in Rheinfelden (Baden).

Die Anträge der GRÜNE-Stadtratsfraktion beinhalteten dabei folgende Punkte:

- Ausarbeitung eines Entwurfs einer Verpackungssteuersatzung der Verwaltung mit anschließender Vorlage an den Gemeinderat zur Vorberatung und Beschlussfassung
- Orientierung der Verpackungssteuersatzung an der entsprechenden Satzung der Stadt Tübingen
- Als Steuergegenstand sollen insbesondere nicht wiederverwendbare Verpackungen (Einwegverpackungen), nicht wiederverwendbares Geschirr (Einweggeschirr) sowie nicht wiederverwendbares Besteck (Einwegbesteck) dienen
- Entwicklung eines Vorschlags der Verwaltung über die anzuwendenden Steuersätze sowie Überwachung der Effizienz

Die Anträge wurden in der Gemeinderatssitzung vom 21.03.2024 behandelt. Da zu diesem Zeitpunkt noch keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vorlag, wurde beschlossen, dass die Entscheidung über die Erhebung einer Verpackungssteuer in der Stadt Rheinfelden (Baden) bis zur Urteilsverkündung und -begründung durch das Bundesverfassungsgericht vertagt wird.

Per Pressemitteilung vom 22.01.2025 wurde verkündet, dass die Verfassungsbeschwerde gegen die Verpackungssteuersatzung abgewiesen wurde:

Insbesondere handelt es sich bei der Verpackungssteuer auch insoweit um eine „örtliche“ Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 Absatz 2a Satz 1 Grundgesetz, als der Verbrauch von Einwegartikeln beim Verkauf von „mitnehmbaren take-away-Gerichten oder -Getränken“ besteuert wird. Der mit der Verpackungssteuersatzung bezweckte Anreiz zur Verwendung von Mehrwegsystem widerspricht auch keiner seit ihrem Inkrafttreten maßgeblichen Konzeption des bundesrechtlichen Abfallrechts.

Die Veröffentlichung der Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts erfolgte am 24.01.2025.

Erläuterungen

1. Das Tübinger Verpackungssteuermodell

In Tübingen werden alle Einwegverpackungen, Einweggeschirr sowie Einwegbesteck besteuert, 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.

Hierzu muss ein Kaufgeschäft getätigt worden sein und eine Speise oder ein Getränk vorliegen, welches typischerweise nicht zur Aufbewahrung und Bevorratung, sondern zum unmittelbaren bzw. zeitnahen Verzehr (to go/take away) gekauft wird. Dies ist typischerweise bei warmen Speisen/Getränken oder bei kalten Speisen/Getränken der Fall, welche bei längerem Zuwarten die Eigenschaften verlieren, die für den unmittelbaren Verzehr vorgesehen waren (kalt werden, schmelzen, zusammenfallen oder verderben).

Das heißt, dass nach dem Tübinger-Modell Warmspeisen in Einwegverpackungen generell der Verpackungssteuer unterliegen und Kaltspeisen lediglich in den Fällen, in welchen sie nach längerem Zuwarten die Eigenschaften für den unmittelbaren Verzehr verlieren. Sofern Kaltspeisen/Kaltgetränke mit Hilfsmitteln (Besteck, Strohhalm, Stäbchen) gekauft werden, unterliegen diese ebenfalls der Steuer (bspw. Salat, Obst- und Joghurtbecher, Sushi Box).

In der Praxis müssen so bspw. Bäckereien den Verkauf einer Butterbrezel steuerlich nicht behandeln, wohingegen der Verkauf eines warmen Frikadellenbrötchens der Verpackungssteuer unterliegt, auch wenn beide Speisen in der gleichen Art und Weise verpackt werden.

Es spielt keine Rolle aus welchen Materialien die Einwegartikel hergestellt wurden. Kleinstverpackungen (Besteckteile bis 10 cm, Verpackungen mit maximaler Füllmenge 25 ml) sind von der Besteuerung ausgeschlossen.

Einwegverpackungen werden mit 0,50 Euro je Einheit/Stück und Einwegbesteck bzw. Hilfsmittel mit 0,20 Euro je Einheit/Stück besteuert. Eine Betragsobergrenze ist bei der Verpackungssteuer laut Rechtsprechung nicht rechtmäßig.

Insbesondere folgende Betriebe sind vom Tübinger-Modell betroffen (Aufzählung nicht abschließend):

- Gaststätten
- Systemgastronomie
- Bäckereien
- Metzgereien
- Tankstellen
- Einzelhandel
- Automaten
- Cafés
- Eisdielen

Auch bei Großveranstaltungen kommt die Verpackungssteuer ins Spiel. Hierbei werden Händler in Tübingen besteuert, sobald sie in einem Kalenderjahr an mehr als 10 Tagen ihre Speisen oder Getränke verkaufen.

2. Verpackungsteuer für Rheinfelden (Baden)

Die Stadtverwaltung Rheinfelden (Baden) hat anhand des Gewerberegisters eine erste grobe Auswertung für potentiell der Steuer unterliegende Betriebe durchgeführt. Hieraus ergab sich, dass bis zu 150 Betriebe für die Verpackungssteuer in Frage kommen könnten. Diese Zahl kann sich jedoch noch erheblich verändern. Zur genauen Ermittlung der Anzahl betroffener Betriebe muss eine Abfrage bei den Betrieben vorgenommen werden, da nicht flächendeckend die Kriterien für eine Besteuerung erfüllt sein werden.

Für die Betriebe würde sich die Pflicht zur Abgabe einer jährlichen Steuererklärung an die Stadtverwaltung ergeben. Hierbei bildet der Einkauf der Einwegartikel die Grundlage für die Erklärung. Sofern keine Erklärung abgegeben wird, kann durch die Stadt eine Schätzung vorgenommen werden.

Die Stadt Tübingen hat die Verpackungssteuer zur Erzielung von zusätzlichen Erträgen, zur Reduzierung des Stadtmülls und zur Förderung von Mehrwegsystemen eingeführt. Da es sich um eine örtliche Lenkungssteuer handelt, werden die Kosten der Verpackungssteuer im Regelfall an die Endverbraucher umgelegt. Befreiungstatbestände für die Verpackungssteuer sind im Tübinger-Modell nicht vorgesehen.

Tübingen förderte bereits zum Zeitpunkt des Erlasses ihrer Verpackungssteuersatzung intensiv Mehrwegangebote für Speisen und Getränke. So konnte zumindest die finanzielle Auswirkung auf die Bevölkerung in Form einer Ausweichmöglichkeit auf Mehrwegbehältnisse gemildert werden.

3. Verpackungssteuer in anderen Städten

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts haben einige Städte und Gemeinden ihr Interesse an der Erhebung einer Verpackungssteuer bekundet, jedoch herrschen hinsichtlich des Aufwands und der Auswirkungen der Steuer vielerlei Bedenken, was sich auch an den jüngsten Beispielen der Städte Freiburg und Offenburg zeigt:

So wurde bei der Stadt Freiburg noch vor einem Jahr ein Vorstoß für die Einführung einer Verpackungssteuer auf den Weg gebracht. Die Stadtverwaltung Freiburg will nun jedoch eine Kehrtwende vollziehen und statt der Einführung der Steuer eine „Mehrweg-Offensive“ (siehe Anlage 4) starten.

Der Gemeinderat der Stadt Offenburg hat einen entsprechenden Antrag der GRÜNEN-Fraktion abgelehnt (siehe Anlage 5), da ein hoher Verwaltungsaufwand für die Gewerbetreibenden und die Stadtverwaltung befürchtet wird und eine tatsächliche Reduzierung des Verpackungsmülls angezweifelt wird. Darüber hinaus müssten zur Bearbeitung und Einführung zusätzliche Stellenanteile geschaffen werden, da eine intensive Beratung und Prüfung steuerpflichtiger Betriebe sowie die Implementierung eines Kontroll- bzw. Außenprüfungssystems essentielle Bestandteile darstellen würden. Für die Gewerbebetriebe würde ein zusätzlicher bürokratischer Aufwand in Form von zusätzlichen Buchungsvorgängen, der Abgabe weiterer Steuererklärungen sowie diverser Melde- und Kontrollpflichten entstehen.

Durch die Haushaltsabteilung wurde der Sachstand bezüglich einer möglichen Einführung einer Verpackungssteuer bei diversen umliegenden Gemeinden angefragt und recherchiert. Die Abfragen ergaben, dass zum jetzigen Zeitpunkt bei den meisten Gemeinden keine Umsetzungspläne vorliegen.

4. Förderung von Mehrwegsystemen

Die Stadt Tübingen hatte bereits zum Zeitpunkt der Einführung der Verpackungssteuer ein flächendeckendes und florierendes Mehrwegsystem im Einsatz. Bei der Einführung der Verpackungssteuer wurden zusätzliche Anreize in Form von Förderungen für die Anschaffung von Mehrweggeschirr mit bis zu 500 € sowie in diesem Zusammenhang für die Anschaffung von (Gewerbe-)Spülmaschinen mit bis zu 1.000 € geschaffen. Insgesamt wurde eine Fördersumme von 53.000 Euro ausgezahlt.

Das Beispiel Tübingen zeigt auf, dass die Akzeptanz zur Erhebung einer Verpackungssteuer stark an ein funktionierendes Mehrwegsystem gebunden ist.

Die Stadt Rheinfeld (Baden) hat ein solches Mehrwegsystem nicht im Einsatz, weshalb eine Einführung der Verpackungssteuer die Bevölkerung direkt treffen würde, ohne entsprechende Ausweichmöglichkeit.

Seit dem 01.01.2023 gibt es bereits eine gesetzliche gewerbliche Mehrwegangebotspflicht. So besagt § 33 Absatz 1 Satz 1 des Verpackungsgesetzes Folgendes:

„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“.

Gemäß § 34 Absatz 1 Satz 1 Verpackungsgesetz gibt es für kleine Unternehmen bzw. Verkaufsautomaten Erleichterungen:

„Letztvertreiber nach § 33 Absatz 1 Satz 1 (VerpackG) mit insgesamt nicht mehr als fünf Beschäftigten, deren Verkaufsfläche 80 Quadratmeter nicht überschreitet, können die Pflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 auch erfüllen, indem sie dem Endverbraucher anbieten, die Waren in von diesem zur Verfügung gestellte Mehrwegbehältnisse abzufüllen (...)“.

Ob diese gesetzliche Verpflichtung bei den Gewerbebetrieben im Stadtgebiet tatsächlich vollumfänglich umgesetzt wird, erscheint fraglich. Hier soll aus Sicht der Stadtverwaltung eine gezielte Kommunikation und Aufklärungsarbeit mit den Gewerbetreibenden angestrebt werden. Zudem sollen finanzielle Anreize für die Etablierung eines flächendeckenden und vor allem einheitlichen Mehrwegsystems geschaffen werden. So sind bspw. in vielen deutschen Städten bereits die Mehrwegbecher „RECUPS“ und Mehrwegschalen „REBOWLS“ im Einsatz.

Die Stadt Freiburg hat bereits diverse Mehrwegangebote im Einsatz. Darüber hinaus plant die Stadtverwaltung für die Jahre 2025 sowie 2026 eine schrittweise Ausrollung ihrer „Mehrweg-Offensive“, welche sich vor allem auf eigene Veranstaltungen, Messen und Märkte konzentriert. Durch dieses behutsame Vorgehen werden Gewöhnungseffekte bei den Anbietern und den Verbrauchern erwartet. Außerdem sollen so Anfangsschwierigkeiten in den Abläufen besser ausgeräumt werden. Die Stadtverwaltung Freiburg geht durch dieses Vorgehen davon aus, dass Akzeptanz geschaffen wird, sich die Mehrwegsysteme besser etablieren können und neue Geschäftsfelder entwickelt und erschlossen werden können.

5. Fazit

Aus Sicht der Stadtverwaltung würde die jetzige Erhebung einer Verpackungssteuer ohne entsprechende Erfahrungswerte und Ausweichmöglichkeiten in Form von Mehrwegsystemen lediglich Unmut in der Bevölkerung und bei den Gewerbetreibenden erzeugen.

Die Stadtverwaltung schlägt deshalb vor, dass an der Umsetzung geltenden Rechts gemäß § 33 Verpackungssteuergesetz, einer klaren Kommunikation mit den Gewerbebetrieben sowie an der Schaffung von Anreizen zur Förderung von Mehrwegsystem angesetzt werden sollte bevor über die Erhebung einer Verpackungssteuer entschieden wird. Ohne Alternativangebot würde die komplette Steuerlast in den meisten Fällen auf die Bevölkerung und weitere Konsument: innen umgelegt werden. Da noch wenig Erfahrungsberichte zur Verpackungssteuer vorliegen, ist auch noch nicht ersichtlich, ob eine deutliche Müllreduzierung erreicht werden kann. Hierzu sollen weitere Erfahrungsberichte, insbesondere anderer Gemeinden, gesammelt werden.