

Kommunale Verpackungssteuern

Effektiver Weg gegen Einwegmüll

Katharina Campe | Referentin Kreislaufwirtschaft

19.11.2024 | 5. Brandenburger Abfallvermeidungsforum



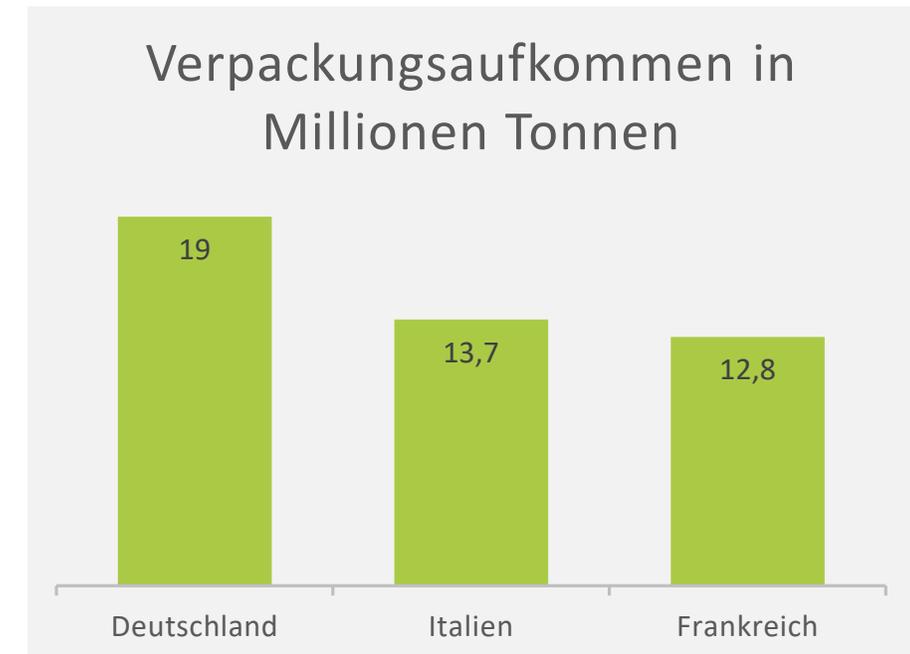
Verpackungen als Ressourcenfresser

- Verpackungen sind ständig wachsende Abfallquelle – im Jahr **2022 186,5 kg Verpackungsmüll pro Person und Jahr in der EU**
- Nutzung von **Primärrohstoffen** für Verpackungsmaterialien: **40 % der Kunststoffe und 50 % des Papiers** werden in der EU für Verpackungsmaterialien genutzt!
- » Laut der Europäischen Kommission steigen die Verpackungsabfälle in der EU ohne wirkungsvolle Maßnahmen bis 2030 um 19 %, Verpackungsabfälle aus Kunststoff sogar um 46 %!



Wachsende Verpackungsabfallberge in Deutschland

- **19 Millionen Tonnen Verpackungsmüll in Deutschland in 2022** → größte Menge in der EU
- **pro Kopf in Deutschland 227 kg pro Jahr** (Platz 1 Irland mit 234 kg, Platz 2 Italien mit 232,4 kg)

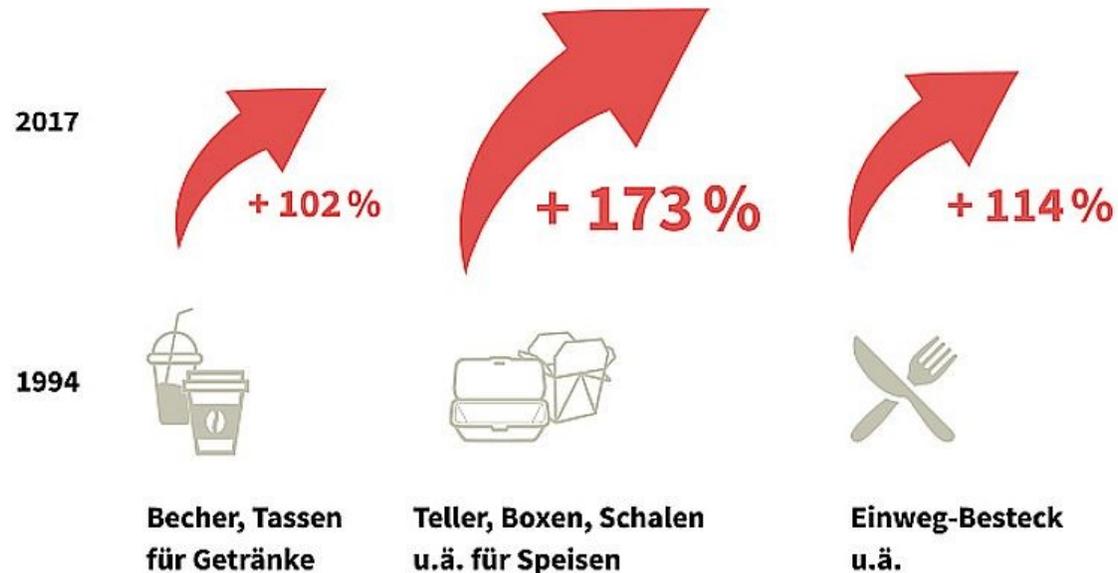




Rasanter Anstieg bei Takeaway-Verpackungen

Entwicklung des Abfallaufkommens 1994 bis 2017

ohne Partybedarf



Quelle: Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (2018)

- » Alleine in Deutschland fallen jährlich 5,8 Milliarden Einwegbecher und 4,5 Milliarden Einwegessensverpackungen an!



Einwegmüll in deutschen Städten und Gemeinden – Status Quo

- Mehr als **190.000 Tonnen Einwegmüll** jährlich
 - **Circa 40 % des Straßenumülls Einweg-Verpackungen** wie Coffee-to-go-Becher, Burgerboxen oder Pizzakartons
 - VKU: Reinigung und Entsorgung der enthaltenen **Einwegkunststoffverpackungen** belasten Städte und Gemeinden mit jährlich **475 Millionen Euro**. Hinzu kommen allerdings noch die **Kosten für alle Verpackungen aus weiteren Materialien** wie Papier oder Aluminium.
 - Die Einwegnutzung belastet das Klima mit über **830.000 Tonnen CO₂** jährlich.
- » Möglich Einsparung durch Mehrwegsysteme:
490.000 Tonnen CO₂ jährlich





Plastikfreie Städte – Kampagne der DUH

Antragstellung zur Umsetzung von vier Maßnahmen bei insgesamt 400 deutschen Städten und Gemeinden:

1. Kontrolle der Mehrwegangebotspflicht
2. Einführung einer Verpackungssteuer
3. Negativliste in öffentlicher Beschaffung
4. Mehrweggebote für Veranstaltungen auf öffentlichem Grund

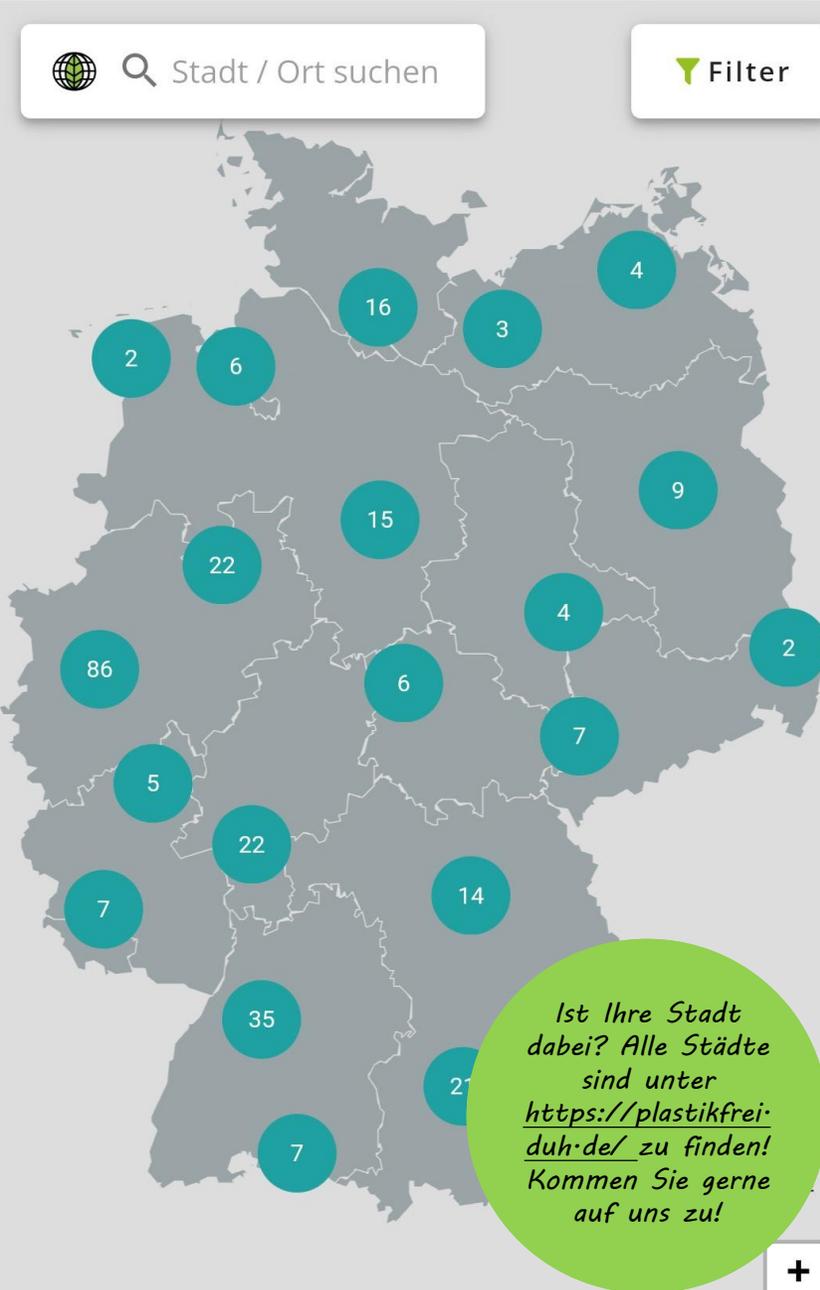


<https://www.duh.de/plastikfreie-staedte/>

Plastikfreie Städte – Auswertung der Anträge

- Ergebnisbewertung in interaktiver Karte
 - Durchschnittliche Sternebewertung: ★☆☆☆
 - Fast die Hälfte der angesprochenen Städte und Landkreise ist untätig geblieben.
 - **Vorbildhafte Städte:**
 - Erlangen ★☆☆☆
 - Tübingen ★★★★★
- » **Da geht noch mehr!**

Wie plastikfrei ist deine Stadt?





Kommunale Verpackungssteuern

- Kommunale Verpackungssteuer in Tübingen seit Januar 2022 für Take-Away und In-House in Kraft
- Beträge: 50 Cent für Getränke-, Lebensmittelverpackungen sowie Geschirrtteile und 20 Cent für Besteck(-sets)
- **Lenkungswirkung durch:**
 - finanziellen Anreiz für Gastronom*innen und Verbraucher*innen, Mehrweg zu nutzen,
 - materialunabhängige Geltung,
 - Geltung über Einwegbecher und -boxen hinaus, d.h. auch Wrapper, Besteck, Pizzakartons etc.

Hier finden Sie unser Hintergrundpapier zur Verpackungssteuer.





Aktuelles zur Verpackungssteuer

- Wegweisende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in Leipzig vom 24.05.23: Klage von McDonald's-Franchisenehmerin abgewiesen
- Erhebung einer kommunalen Einweg-Verpackungssteuer ist zulässig und steht nicht in Widerspruch mit dem nationalen Abfallrecht
- Anschließend Verfassungsbeschwerde der Klägerin

» Gute Neuigkeiten – Bundesverfassungsgericht hat Beschwerde auf der Agenda 2024





Großes Interesse in deutschen Städten und Gemeinden

- Konstanz wird zum 01.01.2025 eine Verpackungssteuer einführen; Heidelberg in Vorbereitung für Einführung; Freiburg will zum 01.07.2025 nachziehen
- **DUH-Recherche aus 2024 zeigt: rund 120 Städte an Einführung einer kommunaler Verpackungssteuer interessiert**
- über 20 aktuell prüfend, beispielsweise München, Dresden, Kiel und Nürnberg
- Weitere Informationsveranstaltungen in 2025 geplant



Gängige Fragen in Ratssitzungen

- Lohnt sich das **Kosten-Nutzen-Verhältnis** bzw. ist der Verwaltungsaufwand nicht viel zu groß?
- Führen kommunale Verpackungssteuern und der **Einwegkunststofffonds** zu einer unzulässigen Doppelbesteuerung?
- Es gibt doch schon die **Mehrwegangebotspflicht** – reicht diese nicht aus?
- Welche **Lenkungswirkung** hat die Tübinger Verpackungssteuer?
- Gibt es zusätzliche **Belastungen für Bürger*innen**?
- Gibt es zusätzliche **Belastungen für die Gastronomie**?



Führen kommunale Verpackungssteuern und der EWKF zu einer unzulässigen Doppelbesteuerung?

- **Einwegkunststofffonds** ab 2024:
 - Hersteller*innen von Einwegkunststoffprodukten zahlen Beiträge in einen Fonds, der für Reinigungs-, Entsorgungs- und Sensibilisierungskosten der Städte und Gemeinden genutzt wird
 - Abgaben zu gering für Lenkungswirkung: Einweg-Lebensmittelbehälter 0,3 Cent, Einweg-Becher 1,2 Cent, Zigarettenfilter 1,8 Cent
- Örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuern dürfen bundesgesetzlichen Steuern in der **Gesamtbetrachtung von Steuergegenstand, Erhebungsweise, Steuerquelle und der wirtschaftlichen Auswirkung** nicht gleichartig sein.
- Im Vergleich der Tübinger Verpackungssteuer und dem EWKFondsG fallen jedoch viele Unterschiede auf.
 - » **Rechtmäßigkeit durch von der DUH beauftragtes Gutachten bestätigt**



Führen kommunale Verpackungssteuern und der EWKF zu einer unzulässigen Doppelbesteuerung?

- **EWKFonds**
 - von Hersteller*innen bestimmter Einwegkunststoffprodukte zu zahlende Abgabe
 - nach dem Gewicht berechnet
 - für die erstmalige Bereitstellung der Produkte auf dem Markt fällig
 - Einnahmen der Sonderabgabe müssen zweckgebunden für Reinigungs-, Entsorgungskosten und Sensibilisierungskampagnen genutzt werden
- **Tübinger Verpackungssteuer**
 - materialunabhängige Steuer
 - von Verkäufer*innen besteuerteter Einwegartikel zu zahlen
 - fester Satz pro Gegenstand
 - Einnahmen fließen in den kommunalen Haushalt und können frei genutzt werden



Es gibt doch schon die Mehrwegangebotspflicht – reicht diese nicht aus?

Mehrwegangebotspflicht – §§ 33, 34 Verpackungsgesetz

- Ab dem **1.1.23** müssen Letztvertreibende, die verzehrfertige Speisen und Getränke in Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern ausgeben, ein **gleichwertiges Mehrweg-Angebot** machen
- Alle Betriebe müssen mit deutlich sicht- und lesbaren **Informationstafeln oder -schildern** auf Mehrwegangebot hinweisen (Vgl. § 33 Abs. 2 VerpackG)
- Potenziell betroffen:
 - Systemgastronomie, Restaurants und Imbisse, Lieferdienste, Kantinen, mobile Verpflegungsgewerbe, genauso wie Veranstaltungen jeglicher Art, Kinos oder auch Teile des Lebensmitteleinzelhandels wie Salatbars
 - insg. geschätzt 141.000 Geschäfte

Hier finden Sie unser Factsheet zur Mehrwegangebotspflicht.

Mehrwegangebotspflicht – Gründe für mangelnde Lenkungswirkung

- **Reines Angebot, d.h. kein finanzieller Anreiz, Mehrweg auch zu nutzen** – Mehrweg darf nicht schlechter gestellt sein, aber auch keine verpflichtende Besserstellung
- **Gilt nur für Einwegbecher und -boxen**
- **Materialabhängig** – Ausnahmen für Essensbehältnisse aus 100% Papier sowie aus Aluminium
- **Ausnahmen für Betriebe**, die max. 80 m² und gleichzeitig max. 5 Mitarbeitende haben
- **Fehlende Kontrollen** und Sanktionierungen





Mehrwegangebotspflicht – Ergebnisse nach einem Jahr

Hier finden Sie die
Pressemitteilung zu
unseren Testbesuchen.

- Insgesamt 133 Tests der DUH in Restaurants und Cafés von 42 Ketten in Deutschland im Jahr 2023
- Auch im Dezember noch bei über drei Viertel der Ketten in mindestens einer Filiale mindestens einen Verstoß festgestellt
- Beispiele:
 - Keine Mehrwegverpackungen bei Speisen und Getränken
 - Keine Mehrwegbecher für kleine Getränke wie Espresso
 - Keine Mehrweg-, sondern Einwegdeckel für Mehrwegbecher
- » **FAZIT:** Umsetzung scheitert an der Praxis und der Kontrolle
- » **Aufgrund der Ausnahmen werden auch stärkere Kontrollen der Mehrwegangebotspflicht die Einwegmüllflut nicht eindämmen können.**



Welche Lenkungswirkung hat die Tübinger Verpackungssteuer?

- **Sichtbare Reduktion des Mülls** im öffentlichen Raum
- **Höheres Mehrwegangebot**
 - pro Kopf hat Tübingen seit der Einführung die meisten mehrwegnutzenden Gastronomiebetriebe Deutschlands
- **Vermehrte Mehrwegnutzung**
 - Nutzung eines appbasierten Mehrwegsystemdienstleisters zur Einführung der Steuer nahezu verdoppelt
- **Einnahmen**
 - nicht zweckgebunden, können im Sinne des Umweltschutzes und der Stadtsauberkeit genutzt werden

[Hier](#) finden Sie unser Hintergrundpapier zur Verpackungssteuer.





Welche Lenkungswirkung hat die Tübinger Verpackungssteuer?

- Arbeitspapier der Universität Tübingen wollte Rückgang der Müllmenge durch Verpackungssteuer analysieren
 - Schlagzeilen zu fehlender Wirkung sind irreführend und beruhen auf einer lückenhaften Darstellung
 - Datenbasis Daten des Tübinger Bauhofs; aber **keine Messung/Trennung nach Fraktionen, sondern nur Gesamtgewicht**; Verpackungsmüll nimmt aber bei geringem Gewicht viel Volumen ein
- » nur Aussage möglich, dass sich das Gesamtmüllgewicht in Tübingen seit Einführung der Steuer nicht geändert hat, **keine Aussagen über Änderungen des Verpackungsmüllvolumens bzw. Reduktion des Verpackungsmülls möglich**



Gibt es zusätzliche Belastungen für Bürger*innen?

- **Verbraucher*innen haben die Wahl**
 - Bei Nutzung eigener Behältnisse oder Mehrwegbehältnisse der Gastronomiebetriebe entstehen keine Kosten
 - Studie IASS Potsdam zu Lebensmittelverpackungen im Handel: 62 % offen gegenüber Abgabe auf Einweg-Verpackungen, wenn dies Mehrweg fördert
- **Geringere Entsorgungskosten kommen allen Bürger*innen zugute**
 - Reinigung und Entsorgung des öffentlichen Verpackungsmülls von allen über die Abfallgebühren gezahlt
 - VKU: Kosten 11,4 €/(E*a); Verpackungen im öffentlichen Müll: 18,8 Gew.-% und 35,4 Vol-%
- **Gerechte Umverteilung**
 - Die Steuer belastet hingegen diejenigen, die zu der Vermüllung des öffentlichen Raums beitragen
- **Umweltgerechtigkeit**
 - Die Vermüllung der öffentlichen Flächen schadet denjenigen am meisten, die auf die Aufenthaltsflächen angewiesen sind (kein eigener Balkon, Garten etc.)



Gibt es zusätzliche Belastungen für die Gastronomie?

- Umsatzeinbußen in Tübingen seit der Verpackungssteuer nicht bekannt
- Einfluss Corona-Pandemie vs. Verpackungssteuer
 - Klassische Restaurants mit Mehrweggeschirr stärker von Corona-Pandemie betroffen, aber nicht oder nur wenig (Abholung von Speisen) von Verpackungssteuer betroffen
 - Take-Away-Betriebe, die den meisten Verpackungsmüll verursachen, weniger von der Corona-Pandemie betroffen
- Seit 2024 klassische Restaurants mit 19% Umsatzsteuer gegenüber To Go-Bereich mit 7% Umsatzsteuer benachteiligt, d.h. **To Go-Bereich aktuell steuerlich begünstigt**
 - » Falscher Anreiz – führt im schlimmsten Fall zu einem Anstiegs von trotz Mehrwegangebotspflicht erlaubten Einwegverpackungen!
- Unterstützung Gastronomie durch
 - Frühzeitige Einbindung in Planungen zur Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer
 - Mehrwegförderprogramme



Danke! Kontakt. Fragen?



Katharina Campe

Referentin Kreislaufwirtschaft
Deutsche Umwelthilfe e.V.
Tel.: +49 151 11675930
E-Mail: campe@duh.de

Bleiben Sie auf dem Laufenden



www.duh.de
www.duh.de/newsletter-abo

Folgen Sie uns



[.../umwelthilfe](#)