

15-Punkte-Plan zur Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer

Dieser Plan soll Städte bei der Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer unterstützen. Die Gliederung enthält **vier Meilensteine und 15 Arbeitspunkte**. Zwei Aufgaben sind keinem einzelnen Meilenstein zugeordnet, weil sie den gesamten Prozess begleiten. Sie stehen deshalb vor der Erläuterung der einzelnen Meilensteine.

Die vier Meilensteine im Überblick

Die Meilensteine bauen aufeinander auf. Für den Zeitplan maßgeblich ist der Vorbereitungszeitraum: Zwischen Satzungsverabschiedung und Einführung sollten **mindestens sechs Monate** liegen.

MEILENSTEIN	ABSCHNITT	PUNKTE
1 Prüfung	Prüfauftrag bis Grundsatzbeschluss	1–2
2 Satzungserstellung	Satzungsentwicklung bis Satzungsverabschiedung	3–6
3 Vorbereitung	Mindestens sechs Monate bis zur Einführung	7–12
4 Umsetzung	Einführung und Umsetzung	13–15

Durchgehend im gesamten Prozess

Austausch mit Städten, die bereits eine kommunale Verpackungssteuer haben oder planen

Dieser Punkt zieht sich durch jeden Meilenstein und sollte im gesamten Prozess aufrechterhalten bleiben. Er ist also nicht als einmalige Recherche zu Beginn angelegt, sondern als wiederkehrender Abgleich: zur Satzungsformulierung, zu Auslegungsfragen, zur Gestaltung der Steuererklärung und zur fortlaufenden Umsetzung und Evaluation.

Neben Tübingen haben Konstanz, Freiburg und die Gemeinde Essel die Steuer bereits eingeführt. Potsdam wird zum 1.10.2026 folgen und Osnabrück zum 1.11.2027.

Einbezug der Kommunalpresse

Ziel ist, die Argumentation für die Steuer frühzeitig in die öffentliche Debatte einzubringen, falsche Narrative einzuordnen und die Einführung eng zu begleiten. Die öffentliche Debatte beginnt mit dem Prüfauftrag und nicht erst mit der Einführung; entsprechend früh sollte die Pressearbeit einsetzen.

Meilenstein 1 – Prüfauftrag bis Grundsatzbeschluss

Punkt 1 – Verantwortlichkeiten analysieren und die zuständigen Stellen einbeziehen

Zu Beginn steht die Analyse der Verantwortlichkeiten: Eine Verpackungssteuer betrifft mehrere Fachbereiche gleichzeitig. Durch eine frühzeitige Klärung, welche Personen beteiligt sind und ihre entsprechende Beteiligung im Prüfverfahren wird sichergestellt, dass ihre Anforderungen von Anfang an in den Prozess einfließen.

Beispiele für Verantwortlichkeiten sind: Prüfbericht, Satzungserstellung, Aufbau Erhebungsverfahren, Mehrwegförderung, Mehrweg allgemein, Kommunikation, Projektleitung. Folgende Stellen und Ämter sollten grundsätzlich einbezogen werden: Umwelt, Finanzen, Abfallwirtschaft, Wirtschaftsförderung. Der Einbezug des Veterinäramts kann bei Fragen zur Hygiene bzgl. der Mehrwegnutzung helfen.

Punkt 2 – Prüfbericht erstellen

Als Grundlage für den Prüfbericht dienen die Erfahrungen aus den Städten, die die Steuer bereits eingeführt haben. Folgende Punkte sollten enthalten sein:

Lenkungswirkung

Zu betrachten sind die Wirkungsrichtungen Stadtsauberkeit und Mehrwegförderung.

Umsetzungsaufwand

Der Aufwand ist für die Verwaltung und für die Gastronomie zu betrachten.

Kosten-Nutzen-Verhältnis

Das Kosten-Nutzen-Verhältnis setzt sich zusammen aus dem Umsetzungsaufwand für Verwaltung und Gastronomie sowie der Lenkungswirkung und den erwarteten Einnahmen. Neben der Höhe der zu erwartenden Einnahmen gehört deren Entwicklung in den Bericht. Wenn die Steuer ihre Lenkungswirkung entfaltet und die Mehrwegnutzung steigt, gehen die Einnahmen zurück. Potenzielle Entwicklungen der Einnahmen sollten daher entsprechend im Prüfbericht enthalten sein und die Möglichkeit der Anpassung des Personalbedarfs erwähnt werden.

Verursachergerechtigkeit gegenüber genereller Belastung der Allgemeinheit

Gegenüberzustellen ist, wer die Kosten der Einwegnutzung trägt: die Allgemeinheit oder bei der Verpackungssteuer diejenigen, die Einweg nutzen. Diese Abwägung ist der Kern der Begründung und sollte im Prüfbericht ausdrücklich hergeleitet werden.

Finanzielle Mehrwegförderung

Ob und in welcher Form eine finanzielle Mehrwegförderung aufgesetzt wird, sollte bereits in die Prüfung eingebracht werden, weil sie Haushaltsmittel und Vorlaufzeit erfordert. Für die genaue Ausgestaltung der Förderung gibt es unter Punkt 11 weitere Informationen.

Realistisches Startdatum

Das Startdatum sollte vom gewünschten Inkrafttreten rückwärts gerechnet werden: über den Vorbereitungszeitraum von mindestens sechs Monaten, die Satzungsentwicklung und die Beteiligungsschritte. Zusätzlich sollte beachtet werden, dass in der letzten Vorbereitungs- sowie Einführungsphase vermehrt Fragen aufkommen und entsprechend Personal zur Verfügung stehen sollte.

Evaluation

Eine begleitende Evaluation kann bereits in den Prüfbericht integriert werden, um die Wirksamkeit der Steuer zu belegen und die Maßnahme so zu bekräftigen. Zur Ausgestaltung einer Evaluation finden sich Hinweise unter Punkt 12.

Landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen

Potenzielle landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen¹ sollten in der Prüfung der Verpackungssteuer beachtet werden.

Meilenstein 2 – Satzungsentwicklung bis Satzungsverabschiedung

Punkt 3 – Satzungsvorlage erstellen

Die Tübinger Satzung wurde vom Bundesverfassungsgericht geprüft und entsprechend von den nachfolgenden Städten und Gemeinden (Konstanz, Freiburg, Gemeinde Essel, Potsdam und Osnabrück) zum Großteil übernommen. **Städte müssen für die Einführung einer Verpackungssteuer also nicht jeweils eine komplett neue Satzung erarbeiten, sondern können von der Vorarbeit und Rechtssicherheit profitieren und sich eng an der Tübinger Satzung orientieren.**

Nur bei einzelnen Punkten gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen in den bisherigen Satzungen, beispielsweise bezüglich Ausnahmen für Veranstaltungen oder Ausnahmen für stoffliche Verwertung. Eine Auflistung zu Einheitlichkeit und Unterschieden ist in unserem Satzungsvergleich zu finden.

Wie bei der Prüfung ist bei der Erstellung der Satzungsvorlage zu beachten, dass der Beratungsbedarf in den Wochen vor und nach der Einführung am höchsten ist. Entsprechend sollte die Einführung der Steuer in einen Zeitraum gelegt werden, in dem die Stadtverwaltung und die Ansprechpartner:innen verfügbar sind.

Punkt 4 – Auslegungshinweise erstellen

Um aufkommende Fragen bei der Gastronomie frühzeitig zu klären, sollten die Auslegungshinweise zur Satzung klar und eindeutig formuliert sein. Unnötigen Unsicherheiten und potenziellen Fehlinformationen zu besteuerten Artikeln wird so vorgebeugt. Das

¹ Deutsche Umwelthilfe 2026: [Landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen](#).

stärkt die Akzeptanz der Steuer und hilft, im Verlauf der Einführung den Beratungsbedarf zu senken.

Auslegungshinweise sollten folgende Punkte enthalten:

- **trennscharfe Definitionen** (bspw. Einweg und Mehrweg, Erläuterungen zu typisierender Betrachtung, Einbezug von Vor-Ort-Verzehr und To-go sowie Materialunabhängigkeit),
- **Erläuterungen zu Definitionen** (bspw. aufgrund von typisierender Betrachtung wie warme vs. kalte Produkte),
- **häufig auftretende Fragen/Beispiele** (bspw. Bäckertüten, Dönerpapier, Servietten),
- **Umsatzsteuer bei Verbrauchsteuer** (Steuersätze sind Nettobeträge).

Punkt 5 – Betroffene Gruppen einbeziehen

Im Rahmen der Satzungsausgestaltung können betroffene Gruppen einbezogen werden, um häufig diskutierte Punkte vor der finalen Abstimmung im Rat zu klären und so die Akzeptanz zu erhöhen. **Wichtig ist dabei jedoch die Rahmensetzung: Es geht nicht darum, ob die Verpackungssteuer kommen soll, sondern wie sie gestaltet wird.** Diese Grenze sollte zu Beginn klar kommuniziert und eingehalten werden. Ein Beispiel für dieses Vorgehen war die Arbeitsgruppe Mehrweg in Konstanz.

Punkt 6 – Landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen beachten

Wenn in einem Bundesland landesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen zu beachten sind, muss die Satzung nach der Verabschiedung an die entsprechenden Stellen geschickt werden.

Meilenstein 3 – Vorbereitungszeitraum

Zwischen Satzungsverabschiedung und Einführung sollten mindestens sechs Monate liegen. In diesem Zeitraum sind Personal, Erhebungsverfahren, Kommunikation und Mehrwegförderung aufzubauen und die Evaluation zu beginnen.

Punkt 7 – Interne und personelle Vorbereitung

Spätestens zu diesem Zeitpunkt sollte das interdisziplinär zusammenarbeitende Personal eingestellt oder die Kapazitäten des vorhandenen Personals entsprechend angepasst werden – sowohl für die Steuerseite als auch für die Seite der Kommunikation und Mehrwegthemen. Alle Beteiligten innerhalb der Verwaltung, die Berührungspunkte mit der Verpackungssteuer haben werden, sollten nun Schulungen erhalten.

Punkt 8 – Steuererhebung vorbereiten

Die Erfahrungswerte bisheriger Städte zeigen, dass die Umsetzung der Verpackungssteuer zu Beginn mehr Kapazitäten bindet, mit der Zeit durch die gesammelten Erfahrungen aller Beteiligten aber immer einfacher läuft. Einer guten Vorbereitung der

Steuererhebung kommt hier eine große Bedeutung zu. Hierzu gehören die Analyse sowie die Ansprache der Steuerpflichtigen, die Erstellung der Steuererklärung sowie der Aufbau des Steuererhebungsverfahrens.

Wichtiger Hinweis: Bei der ersten Ansprache sollte zuerst über die Steuer informiert und nicht direkt die Steuererklärung mitgeschickt oder um Angaben gebeten werden.

Punkt 9 – Gastronomie, Handel und Bürger:innen informieren und begleiten

Neben der Vorbereitung des Steuerverfahrens sind die frühzeitige Einbindung aller Stakeholder und die Kommunikation mit ihnen elementar, um die Akzeptanz der Steuer zu erhöhen. Folgende Schritte sollten daher unbedingt eingeplant und umgesetzt werden:

- **Ansprechpartner:innen für Gastronomie und Handel** klar definieren und bekannt machen
- **Informationsmaterialien mehrsprachig und frühzeitig erstellen** – spätestens bis zu den Informationsveranstaltungen, jeweils für Gastronomie und Handel sowie für Bürger:innen
 - Flyer mit den Argumenten Sauberkeit in der Stadt, Verursachergerechtigkeit sowie Umwelt- und Klimaschutz durch Mehrwegnutzung
 - FAQ zu kommunalen Verpackungssteuern generell
 - FAQ zu Mehrweg
- **Informationsveranstaltungen** zum Thema Verpackungssteuer
- **Vor-Ort-Begehungen und Einzelberatungen** in Gastronomie und Handel, um spezifische Fragen zu klären, beispielsweise zu Mehrweg
- **Kampagne zu Mehrweg und Steuer** kurz vor Einführung der Steuer

Punkt 10 – Webseite aufbauen

Die Webseite bündelt alle Informationen an einer Stelle und dient Betrieben, Bürger:innen und Presse als Auskunftsource. Sie sollte Kontaktpersonen, FAQ, das Satzungsdocument, Auslegungshinweise, Fördermöglichkeiten und -anträge, eine Übersicht zu Mehrweg und aktuelle Hinweise enthalten.

Punkt 11 – Mehrwegförderung aufsetzen und vor Start der Steuer einführen

In Diskussionen zu kommunalen Verpackungssteuern gibt es häufig die Sorge, dass diese ohne eine vorherige große Investition in eine umfassende Mehrweginfrastruktur oder ein neues stadtweites Mehrwegsystem nicht eingeführt werden können. Wichtig ist: **Für die Einführung einer Verpackungssteuer braucht es keine vorab entwickelte Infrastruktur und keine einheitliche Mehrweglösung. Die Steuer selbst schafft überhaupt erst**

die gesteigerte Nachfrage nach Mehrweg, die Investitionen in Mehrwegförderung und -infrastruktur² sinnvoll machen kann.

Bestehende Mehrwegsysteme statt stadteigener Lösungen

Für praktisch jede Form steuerpflichtiger Einwegverpackung im Speisen- und Getränkebereich gibt es bereits heute vielfältige, marktreife Mehrweglösungen, die auf die Bedürfnisse dieser Vertriebswege zugeschnitten sind. **Es braucht also keine Entwicklung stadteigener Systeme, sondern die Nutzung bereits bestehender Angebote.** Der Alltag der Menschen endet nicht an Stadtgrenzen, entsprechend sollten Mehrwegsysteme dies auch nicht tun – überregionale Mehrwegsysteme sollten daher vorgezogen werden. **Tübingen, Konstanz und Potsdam haben die Einführung der Verpackungssteuer mit einer finanziellen Mehrwegförderung begleitet, Gastronom:innen so bei der Umstellung auf Mehrweg unterstützt und das Mehrwegangebot sowie die Mehrwegnutzung gesteigert.**

Mehrwegmessen und Informationsveranstaltungen helfen dabei, Gastronom:innen mit Mehrweganbietern in den Austausch zu bringen. Bei diesen Veranstaltungen ist die Einbindung des Veterinäramts hilfreich, um hygienische Bedenken bezüglich Mehrweg frühzeitig auszuräumen.

Ergänzende Infrastruktur

Bei einer durch die Verpackungssteuer gesteigerten Mehrwegnutzung kann ergänzende Infrastruktur an stark frequentierten Punkten oder Knotenpunkten hilfreich sein – ob und in welcher Form, hängt von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten ab und sollte von jeder Kommune individuell geprüft werden. Um einen Überblick über verschiedene Ansätze zu erhalten, können Mehrwegexpert:innen zu einem Austausch mit der Verwaltung eingeladen oder in Einzelgesprächen konsultiert werden, um die Notwendigkeit und Möglichkeiten für eine ergänzende Infrastruktur zu analysieren und gegenüberzustellen.

Punkt 12 – Evaluation vorbereiten und beginnen

Um die Lenkungswirkung der Verpackungssteuer im Verlauf nachweisen und so die Akzeptanz bezüglich der Maßnahme sukzessive steigern zu können, empfiehlt sich eine wissenschaftlich begleitete Evaluation. Die Stadt Konstanz hat eine solche Analyse in Zusammenarbeit mit der Universität Konstanz durchgeführt. Freiburg arbeitet mit der Kühne Logistics University zusammen.

Folgende Punkte sollten dabei idealerweise beachtet und einbezogen werden:

- **Mindestens zwei Messungen vor und nach der Einführung der Steuer;** Feste, Jahreszeiten und vergleichbare Kontextfaktoren sind zu beachten, damit die Werte vergleichbar bleiben

² „Infrastruktur“ bedeutet dabei ein dezentral organisiertes Rücknahmenetzwerk über Ausgabestellen – das heißt mit Ausgabe, Rücknahme und Spülung bei den Betrieben selbst – und bei Bedarf ergänzt um zentral organisierte Rücknahmeautomaten, Rückhol- und Reinigungslogistik.

- **Volumenmessung**, da Einwegverpackungen viel Volumen bei geringem Gewicht einnehmen – eine alleinige Analyse der Gewichtsreduktion des öffentlichen Mülls ist daher weniger aussagekräftig
- **Analyse der Mehrwegquotensteigerung**
- **Analyse der Auswirkungen auf Entsorgungs- und Reinigungszyklen**

Meilenstein 4 – Einführung und Umsetzung

Punkt 13 – Genügend Kapazitäten für die erste Umsetzungsphase einplanen

Für die erste Umsetzungsphase sollten ausreichende Kapazitäten in der Verwaltung eingeplant werden – sowohl für Kommunikation und Mehrweg als auch für die Finanzseite. **Erfahrungsgemäß gibt es hier vermehrt Fragen und durch eine enge Begleitung stellt sich bald Klarheit für alle Beteiligten ein.**

Punkt 14 – Steuererhebungsverfahren

Dem Steuererhebungsverfahren spielt nach der Einführung und generell im weiteren Verlauf der Umsetzung eine große Rolle. Auch hier ist gerade zu Beginn mit einem erhöhten Beratungs- und Prüfbedarf zu rechnen. **Eine enge Zusammenarbeit auf Augenhöhe mit der Gastronomie hat in Tübingen und Konstanz geholfen, die Akzeptanz zu steigern, den Prozess gemeinsam in eine Routine zu überführen und so zu ermöglichen, die benötigten Personalkapazitäten nach und nach zu reduzieren.**

Punkt 15 – Evaluation fortführen, auswerten und Ergebnisse teilen

Nach den Nullmessungen vor der Einführung erfolgt die Fortführung und Auswertung der Evaluation. Ergebnisse sollten veröffentlicht und mit anderen Städten geteilt werden. Der Erfahrungsaustausch wird so stetig erweitert und unterstützt folgende Städte bei der Einführung kommunaler Verpackungssteuern.