



Bundesverfassungsgericht bestätigt Tübinger Verpackungssteuer

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem am 22.01.2025 veröffentlichten Beschluss vom 27.11.2024, Az. 1 BvR 1726/23, die Verfassungsbeschwerde gegen die Satzung zur Erhebung einer Verpackungssteuer in der Stadt Tübingen im Wesentlichen als unbegründet abgelehnt. Die Landesgeschäftsstelle hat darüber mit [E-Mail-Rundschreiben vom 24.01.2025](#) informiert.

Die Stadt Tübingen erhebt seit dem 01.01.2022 eine Steuer auf den Verbrauch nicht wiederverwendbarer Verpackungen sowie nicht wiederverwendbaren Geschirrs und Bestecks, 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. Zur Entrichtung der Steuer ist der Endverkäufer von entsprechenden Speisen und Getränken verpflichtet.

Die Beschwerdeführerin betreibt eine McDonalds-Filiale im Gemeindegebiet der Stadt Tübingen. Gegen die Besteuerung des Verbrauchs der von ihr verwendeten Einwegartikel stellte sie einen Normenkontrollantrag, auf welchen hin zunächst der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Verpackungssteuersatzung mit Urteil vom 29.03.2022 für unwirksam erklärte. Das Gericht argumentierte, es fehle an der „Örtlichkeit“ des Verbrauchs im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG und damit an der Gesetzgebungskompetenz. Diese Entscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 24.05.2023 (Az. 9 CN 1.22) abgeändert und den Normenkontrollantrag im Wesentlichen abgelehnt. Das Bundesverwaltungsgericht sah den örtlichen Bezug des Verbrauchs auch bei dem Verkauf von Speisen und Getränken „als mitnehmbares take-away-Gericht oder – Getränk“ als gegeben an. Zudem sei die Verpackungssteuer auch mit der von Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsausübungsfreiheit der Endverkäufer vereinbar.

Die gegen diese Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts erhobene Verfassungsbeschwerde blieb ohne Erfolg. Insbesondere, so das Bundesverfassungsgericht, handelt es sich bei der Verpackungssteuer auch insoweit um eine „örtliche“ Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 Grundgesetz (GG), 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 Mehrwegsystemen widerspreche auch keiner seit ihrem Inkrafttreten maßgeblichen Konzeption des bundesrechtlichen Abfallrechts.

Wesentliche Erwägungen der Entscheidung

Das Bundesverfassungsgericht hat die zulässige Verfassungsbeschwerde als unbegründet zurückgewiesen. Zwar greift die Erhebung der als Lenkungssteuer ausgestalteten Verpackungssteuer in die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Endverkäufer ein; dieser Eingriff ist jedoch nach Einschätzung des Gerichts formell und materiell verfassungsgemäß.

I. „Örtlichkeit“ der Besteuerung

Das Gericht führt aus, dass sich die Universitätsstadt Tübingen für die Verpackungssteuersatzung auf die Steuergesetzgebungskompetenz der Länder für die Erhebung örtlicher Verbrauchsteuern nach Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG, § 9 Abs. 4 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg berufen kann. Nachfolgende Erwägungen haben das Bundesverfassungsgericht veranlasst, die Verpackungssteuer als eine „örtliche“ Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Satz 1 GG zu bewerten:

1. Die Steuerpflicht knüpft an die Abgabe von Einwegmaterial an, dass beim Verkauf von Speisen und Getränken „für den unmittelbaren Verzehr an Ort und Stelle“ Verwendung findet und stellt insoweit den notwendigen Ortsbezug des Verbrauchs ohne weiteres her. Danach ist zwar nicht ausgeschlossen, dass Speisen und Getränke in atypischen Fällen bestimmungswidrig in räumlicher Entfernung vom Verkaufsort, auch außerhalb des Gemeindegebiets, verzehrt werden; solche atypischen Verhaltensweisen stellen jedoch nicht in Frage, dass mit der Tatbestandsvoraussetzung eines Verkaufs „zum Verbrauch an Ort und Stelle“ der typische Fall des örtlichen Verbrauchs erfasst ist.

2. a) Die Örtlichkeit sieht das Gericht auch bei Waren gegeben, die nicht „zum Verbrauch an Ort und Stelle“ des Verkaufs bestimmt sind, wenn der Verbrauch typischerweise im Gemeindegebiet erfolgt. Hierfür kann insbesondere die Beschaffenheit der Ware sprechen und sind die weiteren Gegebenheiten zu berücksichtigen, wie etwa die Versorgungsstruktur oder die Größe der Gemeinde. Eine darauf bezogene Steuerpflicht setzt voraus, dass im Steuertatbestand diejenigen Waren benannt oder aufgrund konkreter Kriterien bestimmbar sind, die im Anschluss an den Verkauf typischerweise noch innerhalb der Grenzen der jeweiligen Gemeinde verbraucht werden; dem Normgeber kommt hierbei ein Einschätzungsspielraum zu.

2. b) Nach diesem Maßstab sieht das Gericht die Örtlichkeit auch für den Verkauf von „mitnehmbaren take-away-Gerichten oder -Getränken“ als gewahrt an. Nach der verfassungskonformen Auslegung der Verpackungssteuersatzung durch das Bundesverwaltungsgericht ist nur die Abgabe des Einwegzubehörs für solche Speisen und Getränke steuerpflichtig, die in der Regel unmittelbar nach dem Erwerb verbraucht werden, weil sich ihre für die Verzehrqualität maßgebliche Temperatur, Konsistenz oder Frische schon nach kurzer Zeit nachteilig verändert.

II. Vereinbarkeit mit Bundesrecht

Das Gericht sieht auch keine sich aus dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung oder dem Grundsatz der Bundestreue abzuleitenden Schranken als verletzt an.

1. Nach dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung, so das Gericht, ist die Ausübung der Steuergesetzgebungskompetenz zur Lenkung in einem sachgesetzlich geregelten Bereich nur zulässig, wenn dadurch die Rechtsordnung nicht widersprüchlich wird.

Das Bundesverfassungsgericht lässt offen, welche Reichweite oder konkrete Bedeutung dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung in seiner Ausprägung als Schranke für die Ausübung der Steuergesetzgebungskompetenz zur Lenkung in einem sachgesetzlich geregelten Bereich zukommt. Denn die mit der Verpackungssteuer verfolgten Lenkungszwecke würden zu dem seit Inkrafttreten der Verpackungssteuersatzung am 01.01.2022 geltenden Abfallrecht des Bundes weder hinsichtlich dessen Gesamtkonzeption noch hinsichtlich konkreter Einzelregelungen in Widerspruch stehen.

2. Der Erhebung der Verpackungssteuer stehe auch nicht mit Blick auf die Erhebung der Einwegkunststoffabgabe nach der bundesgesetzlichen Regelung des § 12 Einwegkunststofffonds-gesetz der Grundsatz der Bundestreue in seiner Ausprägung als Kompetenzausübungs-schranke entgegen, denn jedenfalls entziehe die Verpackungssteuer dem Einwegkunststoff-fonds nicht missbräuchlich die finanzielle Grundlage.

III. Eingriff in die Berufsfreiheit

Das Gericht sieht auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die zur Erzielung von Einnahmen geeignete und erforderliche Verpackungssteuer der Universitätsstadt Tübingen die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit unzumutbar beeinträchtigt. Es gebe keine Anhaltspunkte für eine die Geschäftsaufgabe erzwingende Wirkung der Verpackungssteuer in Bezug auf durchschnittlich ertragsstarke Betriebe im Gebiet der Universitätsstadt Tübingen.

Auch der Eingriff in die Berufsfreiheit der Endverkäufer durch ihre Indienstnahme als Zahl-stelle sei verhältnismäßig. Die Indienstnahme ist geeignet und erforderlich, um die Verpa-ckungssteuer vereinnahmen zu können. Die mildere Alternative einer nicht indirekt an den Verkauf, sondern direkt an den Verbrauch der Einwegartikel durch die Endverbraucher als dem eigentlichen Steuergegenstand anknüpfenden Steuerpflicht wäre nicht praktikabel und daher kein gleich geeignetes Mittel zur Zielerreichung.

Beurteilung der Entscheidung aus kommunaler Sicht

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist aus kommunaler Sicht zu begrüßen. Das Gericht hat klargestellt, dass die Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer auf nicht wiederverwendbare Verpackungen und Einweggeschirre im Gastrobereich als örtliche Ver-bruchssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG rechtmäßig ist. Zudem widerspricht die Ziel-richtung, Anreize zur Verwendung von Mehrwegsystemen zu setzen, nicht der sonstigen Konzeption des Abfallrechts in Bund und Ländern. Die lokale Verpackungssteuer kann somit zu einem Instrument in einem ganzheitlichen Konzept gegen die Müllverschmutzung in den Städten entwickelt werden.

Damit werden im Ergebnis die kommunalen Handlungsspielräume gegen die Verschmutzung der Innenstädte und der Umwelt durch Einwegverpackungen sinnvoll gestärkt. Städte und Ge-meinden in der gesamten Bundesrepublik wenden jährlich bis zu 700 Mio. Euro für die Sammlung und Reinigung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze auf. Hier braucht es eine Trendumkehr. Mehrweglösungen müssen gestärkt und auch das Bewusstsein der Endverbrau-cher für eine Vermeidung von Verpackungsmüll geschärft werden.

Im Zusammenspiel mit dem neuen Verpackungsgesetz des Bundes, das schon seit dem Jahr 2023 verpflichtende Mehrwegangebote für Speisen und Getränke To-Go vorsieht, kann auf diesem Weg das ungeordnete Wegwerfen von Müll im öffentlichen Raum effektiv reduziert werden. Ein „Allheilmittel“ dafür ist die Verpackungssteuer gleichwohl nicht. Sie kann im-mer nur ein ergänzendes lokales Instrument zu einem Abfallvermeidungskonzept sein. Jede Gemeinde muss zudem im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse abwägen, ob die Erhebung einer solchen Steuer wirklich den zusätzlichen Verwaltungsaufwand rechtfertigt und ob das Ziel der Abfallvermeidung nicht anderweitig besser erreicht werden kann.

Der Bundesgesetzgeber bleibt weiterhin aufgefordert, die gesetzlichen Regelungen auf alle Materialien auszuweiten. Mehrwegalternativen sollten sowohl für Einwegkunststoffe als auch für andere Materialien gelten. Auch die Auswirkungen des Einwegkunststofffondsgesetzes bleibt abzuwarten.

Die Entscheidung und die Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts können unter den nachfolgenden Links abgerufen werden:

- [Beschluss vom 27.11.2024 – 1 BvR 1726/23](#)
- [Pressemittlung vom 22.01.2025](#)

pa-ru