

# Leitfaden

„Kommunale Verpackungsabgaben: Ausgestaltungsmöglichkeiten als Steuern oder nichtsteuerliche Abgaben und Möglichkeiten der Zweckbindung für ein zentrales Rücknahmesystem“

Der vorliegende Leitfaden beruht auf dem juristischen Kurzgutachten zum selben Thema und stellt dessen wesentliche Ergebnisse vor. Er ersetzt keine Prüfung im Einzelfall. Eine Einzelfallprüfung bleibt stets erforderlich, auch weil die Ländergesetze stark voneinander abweichen und Rücknahmesysteme unterschiedlich ausgestaltet sein können.

Das BVerfG hat entschieden, dass kommunale Verpackungssteuern grundsätzlich zulässig sind. Im Anschluss daran stellt sich jetzt für Entscheidungsträger in Kommunen die Frage, ob und wie das Instrument im Sinne einer Kreislaufwirtschaft und insbesondere zur Förderung der Mehrwegangebotspflicht gemäß §§ 33, 34 des Verpackungsgesetzes (VerpackG) genutzt werden kann. Insbesondere die Finanzierung zentraler kommunaler Rücknahmesysteme für Mehrwegbehältnisse<sup>1</sup> kann ein vielversprechender Weg sein, um die Steuerungswirkung einer Verpackungsabgabe zu verbessern. Denn so wird zugleich die Nutzung von Einwegverpackungen reduziert und die Nutzung von Mehrwegverpackungen attraktiver gemacht.

Ein solcher „Finanzierungskreislauf“ kann am besten durch eine sogenannte **Zwecksteuer** erreicht werden. Nichtsteuerliche Abgaben kommen als Alternative demgegenüber wohl rechtlich nicht in Betracht. Die Ergebnisse des Gutachtens folgen hier in FAQ Form:

## Fragen und Antworten:

### 1) Kann jetzt jede Kommune eine Verpackungssteuer erheben?

Grundsätzlich ja. Das BVerfG hat mit der Entscheidung zur Tübinger Verpackungssteuer<sup>2</sup> den Weg freigemacht, Verpackungssteuern als „örtliche Verbrauchsteuern“ (Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz (GG)) zu erheben. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Hindernisse stehen der Einführung einer solchen Steuer nicht entgegen. Folgende Anforderungen sind aber zu beachten:

---

<sup>1</sup> Pilotprojekte z.B.: <https://www.treffpunkt-kommune.de/pilotprojekt-zu-mehrwegbehaeltern/>; <https://refrastructure.org/haargehtdenmehrweg/>; <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-und-berliner-umweltverwaltung-treiben-in-rewe-maerkten-systemuebergreifende-rueckn/>. Auswertung verschiedener Studien hier: [https://www.mehrwegverband.de/wp-content/uploads/2024/05/230415-Handreichung-Pilotierung-von-Infrastruktur-zur-Ruecknahme-von-Mehrwegverpackungen\\_compressed.pdf](https://www.mehrwegverband.de/wp-content/uploads/2024/05/230415-Handreichung-Pilotierung-von-Infrastruktur-zur-Ruecknahme-von-Mehrwegverpackungen_compressed.pdf).

<sup>2</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024 - 1 BvR 1726/23.

- Eine gleichheitsgerechte Ausgestaltung (Art. 3 Abs. 1 GG), wobei erhebliche Spielräume bestehen (z.B. Anzahl der Verpackungen wie im Tübinger Fall, aber auch eine Differenzierung nach Größe/Gewicht/Volumen wäre ohne weiteres zulässig).
- Zu empfehlen ist eine ausdrückliche Beschränkung auf Verpackungen von Speisen und Getränken, die zum sofortigen Verbrauch vor Ort bestimmt sind, um die „Örtlichkeit“ zu wahren.
- Die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) kann allenfalls in Extremfällen Grenzen setzen. Damit die Abgabe unzulässig ist müsste diese für bestimmte Berufsgruppen einer Existenzgefährdung zumindest nahekommen.

Die Kommunalabgabengesetze der (Flächen-)Länder lassen eine Steuererhebung durch die Kommunen zu, was auch eine Verpackungssteuer einschließt. Teilweise sind bestimmte Grenzen zu beachten.

- In wenigen Ländern (z.B. Bayern und Mecklenburg-Vorpommern) ist die Einführung neuer Steuern von einer Zustimmung des Landes abhängig (Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayKAG; § 3 Abs. 2 KAG M-V).
- In einigen Ländern (z.B. Brandenburg, NRW, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz) ist geregelt, dass Steuern von Gemeinden nur erhoben werden sollen, soweit ihre sonstigen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen, die sog. Subsidiarität (§ 3 Abs. 2 KAG Bbg, § 3 Abs. 5 NKAG; § 3 Abs. 2 KAG NRW; § 3 Abs. 5 KAG R-P). Die Gemeinden haben hierbei aber erhebliche Spielräume, sodass eine Steuer in der Praxis kaum am Subsidiaritätserfordernis scheitern dürfte.

## **2) Kommen alternativ auch nichtsteuerliche Abgaben in Betracht, um Einwegabgaben zur Finanzierung zentraler Mehrweg-Rücknahmesysteme zu nutzen?**

Im Ergebnis nein.

Vorzugslasten (also Gebühren und Beiträge) scheiden aus, weil es am erforderlichen Gegenleistungsbezug zwischen der Einwegabgabe einerseits und der Finanzierung eines Mehrwegsystems fehlt. Beiträge müssten von allen potenziellen Nutzern erhoben werden, nicht bloß von den Verkäufern von Einwegverpackungen. Für Beiträge für ein zentrales Rücknahmesystem für Mehrwegbehältnisse bieten die Kommunalabgabengesetze außerdem keine Ermächtigungsgrundlage.

Eine Finanzierungsabgabe scheidet mangels Zuständigkeit aus, der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz für die Abfallwirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) abschließend ausgeübt. Dies gilt insbesondere deswegen, weil der Bund mit der

Einwegkunststoffabgabe nach dem EWKFondsG sogar bereits selbst eine Finanzierungs-sonderabgabe eingeführt hat.

### **3) Darf das Aufkommen einer Verpackungssteuer an bestimmte Zwecke gebunden werden?**

In den meisten Fällen ja.

Eine Steuer wird zwar unabhängig von einer Gegenleistung erhoben, das bedeutet aber nicht, dass ihr Aufkommen nicht gesetzlich für die Finanzierung bestimmter Zwecke vorgesehen werden darf. Das BVerfG hat mehrfach entschieden, dass solche Zwecksteuern zulässig sind, auch auf kommunaler Ebene.

Auf Bundesebene ist das wohl bekannteste Beispiel einer Zwecksteuer in Art. 1 Satz 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes (StrBauFinanzG) enthalten, der lautet: „Das Aufkommen an Mineralölsteuer ist (...) in Höhe von 50 vom Hundert für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden“.

Eine Ausnahme von der grundsätzlichen Zulässigkeit von Zwecksteuern kann vorliegen, wenn das Kommunalabgabenrecht eine Zweckbindung verbietet. Das ist (soweit ersichtlich nur) in Schleswig-Holstein der Fall (§ 3 Abs. 1 Satz 3 KAG S-H). In diesem Bundesland ist eine rechtliche Verknüpfung von Steuererhebung und -verwendung in der Satzung nicht möglich. Auch die Kommunalhaushaltsverordnungen erklären Zweckbindungen ganz überwiegend ausdrücklich für zulässig, wenn sie rechtlich/gesetzlich vorgesehen sind.

### **4) Ist eine Zweckbindung auch zugunsten zentraler Mehrweg-Rücknahmesysteme zulässig?**

Grundsätzlich ist die Verwendung gerade für ein zentrales Mehrweg-Rücknahmesystem zulässig.

Eine allgemeine Grenze für die Finanzierung aus Steuermitteln kann sich ergeben, wenn ein Mehrweg-Rücknahmesystem klare individuelle Vorteile begründet. Dann ist nach den Gemeindeordnungen eine Gebührenfinanzierung grundsätzlich vorrangig. Dies ist bei einem bloßen Sammlungs- und Rückführungssystem noch nicht der Fall, hier steht das Allgemeininteresse an der Förderung von Mehrweg ganz im Vordergrund. Anders kann es aussehen, wenn z.B. auch eine zentrale Reinigung oder die Bereitstellung eigener Mehrwegbehälter erfolgt, hier kommt es auf den Einzelfall an, ob eine (teilweise) Finanzierung aus Gebühren notwendig wird.

Eine Zweckbindung für ein zentrales Rücknahmesystem widerspricht nicht dem Konzept des Bundes-Abfallrechts. Vielmehr wirkt sie unterstützend, da sie das gesetzlich verbindliche alternative Mehrwegangebot attraktiver macht (§§ 33 f.

VerpackG). Dies gilt jedenfalls dann, wenn das kommunale Angebot sich auf ein zentrales Rücknahmesystem beschränkt, das die Abwicklung der vorhandenen (privaten) Pfandsysteme bündelt (z.B. durch zentrale Sammlung und Rückführung der Verpackungen an die verschiedenen „Pfandstellen“/kostenneutrale Ermöglichung einer Rücknahme aller Pfandsysteme durch alle Ausgabestellen)<sup>3</sup>. Aber auch ein eigenes kommunales Mehrwegsystem mit eigenen Behältern kann zulässig sein, da das Bundesrecht zentrale öffentliche Systeme weder anordnet noch verbietet.

## **5) Was ist bei der Zweckbindung sonst zu beachten?**

Wichtig ist vor allem, dass bei der Konzeption ein hinreichender „Abstand“ zu nichtsteuerlichen Abgaben gewahrt wird.

- Das ist hinsichtlich Gebühren und Beiträgen weitgehend unproblematisch, da kein hinreichender individueller Gegenleistungsbezug zwischen Abgabegrund (Einwegverwendung) und finanzierter Leistung (Mehrwegsystem) besteht, wie bei Frage 2) beschrieben.
- Damit ein hinreichender Abstand zur Finanzierungssteuerabgabe gewahrt wird, ist vor allem wichtig, dass nicht etwa die Kosten des Mehrwegsystems als Ausgangspunkt für den Finanzierungsbedarf genommen und auf die Steuerschuldner umgelegt werden. Im Übrigen empfiehlt sich eine eher „weiche“ Zweckbindung, z.B. „Förderung von Mehrwegsystemen für Verpackungen“ oder „Förderung der Kreislaufwirtschaft“, anstatt „Finanzierung eines zentralen Rücknahmesystems für Mehrweg-Verpackungen“. Auch eine „insbesondere“-Formulierung kommt in Betracht.

## **6) Welche rechtlichen Anforderungen können für ein zentrales kommunales Mehrweg-Rücknahmesystem sonst eine Rolle spielen?**

Bei der Einführung und Ausgestaltung eines Mehrweg-Rücknahmesystems können die Vorgaben für die wirtschaftliche Betätigung von Kommunen aus den Gemeindeordnungen eine Rolle spielen. Diese sehen häufig Subsidiaritätsklauseln zugunsten der Privatwirtschaft vor und es gibt ja privatwirtschaftliche Pfandsysteme. Gleichwohl kann ein kommunal einheitliches System wohl besser über eine Kommune bereitgestellt werden. Unproblematisch dürfte ein rein „koordinatives“ System sein, das die Abwicklung der vorhandenen (privaten) Pfandsysteme bündelt (s.o., bei Frage 4).

---

<sup>3</sup> Dies entspricht, soweit ersichtlich, den bisher durchgeführten Pilotprojekten, siehe die Fallstudien in: Mehrwegverband/Wuppertal-Institut, Pilotierung von Infrastruktur zur Rücknahme von Mehrwegverpackungen, S. 6 ff., [https://www.mehrwegverband.de/wp-content/uploads/2024/05/230415-Handreichung-Pilotierung-von-Infrastruktur-zur-Ruecknahme-von-Mehrwegverpackungen\\_compressed.pdf](https://www.mehrwegverband.de/wp-content/uploads/2024/05/230415-Handreichung-Pilotierung-von-Infrastruktur-zur-Ruecknahme-von-Mehrwegverpackungen_compressed.pdf)

Unter Umständen kann auch das EU-Beihilfenrecht (Art. 107 AEUV) eine Rolle spielen, allerdings gilt hier eine Privilegierung für kommunale Eigenbetriebe (also Stadtwerke etc.) und gerade bei einer reinen Koordinierungsfunktion dürfte schon kein wettbewerblicher Markt betroffen sein.

---

Stand: 09.07.2025

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft

Dr. Johannes Franke & Dr. Roda Verheyen

# Rechtsanwälte Günther

## Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Mittelweg 150 • 20148 Hamburg

Michael Günther \* (bis 31.12.2022)  
Hans-Gerd Heidel \* (bis 30.06.2020)  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>1</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>1</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
André Horenburg \*  
John Peters \*  
Victor Görlich  
Dr. Johannes Franke  
Anja Popp

<sup>1</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**04.07.2025**  
00164/25 /R /R/jf  
Mitarbeiterin: Claudia Rosner  
Durchwahl: 040-278494-20  
Email: rosner@rae-guenther.de

## Kurzgutachten

### Kommunale Verpackungsabgaben: Ausgestaltungsmöglichkeiten als Steuern oder nichtsteuerliche Abgaben und Möglichkeiten der Zweckbindung für ein zentrales Rücknahmesystem

erstellt von  
Dr. Roda Verheyen und  
Dr. Johannes Franke

für Greenpeace e.V.

## Inhalt

<b>A.</b>	<b>Hintergrund und Gutachtenauftrag</b>	<b>2</b>
<b>B.</b>	<b>Gutachten</b>	<b>3</b>
<b>I.</b>	<b>Entscheidung des BVerfG zur Tübinger Verpackungssteuer</b>	<b>3</b>
<b>1.</b>	<b>Gesetzgebungskompetenz</b>	<b>3</b>

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

2.	Ausgestaltungsspielraum und Grundrechte	5
II.	Möglichkeit einer Zweckbindung bei Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben	6
1.	Abgrenzung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben sowie rechtliche Anforderungen	6
2.	Möglichkeit der Erhebung einer zweckgebundenen nichtsteuerlichen Verpackungsabgabe?	7
3.	Möglichkeit einer Zwecksteuer	9
III.	Zulässigkeit der Zweckbindung gerade für die Finanzierung eines kommunalen zentralen Rücknahmesystems	10
C.	Ergebnis	14

## A. Hintergrund und Gutachtenauftrag

Das BVerfG hat in seinem Beschluss zur Tübinger Verpackungssteuer<sup>1</sup> entschieden, dass Gemeinden grundsätzlich befugt sind, Steuern auf Einwegverpackungen zu erheben.

Damit steht die grundsätzliche Zulässigkeit derartiger steuerlicher Abgaben zunächst einmal fest. Allerdings stellt sich die Frage nach weitergehenden Gestaltungsspielräumen. So wird gegen die Einführung einer Einwegverpackungssteuer teils eingewendet, dass die Einnahmen nicht zweckgebunden sind, sondern in den allgemeinen Haushalt fließen. Es stellt sich daher die Frage der Zweckbindung der Mittel, z.B. ob eine Abgabe auf Einwegessensverpackungen auch eingeführt werden dürfte, um mit dem Aufkommen gezielt die Umsetzung der 2023 eingeführten Mehrwegangebotspflicht<sup>2</sup> gemäß §§ 33, 34 des Verpackungsgesetzes (VerpackG) zu fördern. Danach müssen Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern – d.h. im Wesentlichen Gastronomiebetriebe abgesehen von Kleinstbetrieben – im To-Go-Bereich auch eine Mehrwegverpackung anbieten. Hier könnten Erträge aus einer Einwegabgabe insbesondere genutzt werden, um in Gemeinden zentrale Rücknahmesysteme für Mehrwegbehälter zu etablieren.<sup>3</sup> Dies würde die Steuerungswirkung der Abgabe weiter

---

<sup>1</sup> Alle Dokumente: <https://www.tuebingen.de/verpackungssteuer>

<sup>2</sup> Dazu etwa <https://www.umweltbundesamt.de/themen/leitfaden-zur-umsetzung-der-mehrwegangebotspflicht>

<sup>3</sup> Pilotprojekte z.B.: <https://www.treffpunkt-kommune.de/pilotprojekt-zu-mehrwegbehaeltern/>; <https://refra-structure.org/haargehtdenmehrweg/>; <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-und-berliner-umweltverwaltung-treiben-in-rewe-maerkten-systemuebergreifende-rueckn/>. Auswertung verschiedener Studien hier: [https://www.mehrwegverband.de/wp-content/uploads/2024/05/230415-Handreichung-Pilotierung-von-Infrastruktur-zur-Ruecknahme-von-Mehrwegverpackungen\\_compressed.pdf](https://www.mehrwegverband.de/wp-content/uploads/2024/05/230415-Handreichung-Pilotierung-von-Infrastruktur-zur-Ruecknahme-von-Mehrwegverpackungen_compressed.pdf).

stärken, deren Ziel es ist, Müll durch Einwegverpackungen zu vermeiden. Hierfür sind alternative Mehrwegverpackungen eine Möglichkeit.

Vor diesem Hintergrund untersucht das vorliegende Gutachten, ob und wie eine solche Zweckbindung des Aufkommens möglich wäre. Untersucht werden sowohl die Möglichkeit im Rahmen einer Steuer als auch die Befugnis zur Erhebung zweckgebundener Sonderabgaben. Darüber hinaus werden die Möglichkeiten und Grenzen einer Subventionierung kommunaler Angebote erläutert.

## **B. Gutachten**

Im Folgenden wird zunächst die Entscheidung des BVerfG zur Tübinger Verpackungssteuer erläutert, weil sich daraus wesentliche Grundlagen für die weitere Beurteilung ergeben (I.). Sodann geht es um die Möglichkeiten einer Zweckbindung steuerlicher oder nichtsteuerlicher Abgaben (II.). Schließlich wird untersucht, ob der Zweck der Finanzierung eines zentralen Rücknahmesystems zulässig und insbesondere mit der Kompetenzverteilung vereinbar ist (III.).

### **I. Entscheidung des BVerfG zur Tübinger Verpackungssteuer**

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat Ende 2024 am Fall der Tübinger Verpackungssteuer entschieden, dass Kommunen grundsätzlich befugt sind, kommunale Steuern auf Einwegverpackungen und Einweggeschirr zu erheben.<sup>4</sup> Die Satzung zur Tübinger Verpackungssteuer knüpfte an die Ausgabe der nicht wiederverwendbaren Verpackungen an und war vom Endverkäufer zu entrichten. Vorgesehen war eine Besteuerung in Höhe von 0,50 Euro für Einweggetränkeverpackungen und Einweggeschirr sowie von 0,20 Euro für Einwegbesteck. Die Steuer wurde fällig, sofern Getränke und Speise zum Verzehr vor Ort oder zur Mitnahme („To Go“) angeboten wurden. Ziel der Steuer war es, Einnahmen zum städtischen Haushalt zu generieren, die Vermüllung im Stadtgebiet zu verringern und einen Anreiz zur Verwendung von Mehrwegsystemen zu setzen.<sup>5</sup>

Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die Verpackungssteuer als insgesamt verfassungskonform.

#### **1. Gesetzgebungskompetenz**

Gegenstand des Streits war vor allem die Frage, ob die **Gesetzgebungskompetenz** der Gemeinde für die Erhebung als „örtliche Verbrauchsteuer“ gegeben war (Art. 105 Abs. 2a GG). Für diese Steuern besteht eine Länderkompetenz, die nach baden-württembergischem Landesrecht (§ 9 Abs. 4 KAG BW) auf die Kommunen

---

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024 - 1 BvR 1726/23.

<sup>5</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 1.



übertragen worden ist (das Aufkommen aus den örtlichen Verbrauchsteuern steht verfassungsrechtlich ohnehin den Kommunen zu, Art. 106 Abs. 6 GG).<sup>6</sup>

*Hinweis: Eine solche **Übertragung der Befugnis** zur Regelung örtlicher Verbrauchssteuern an die Kommunen findet sich **in allen (Flächen-)Ländern**.<sup>7</sup> Teilweise ist die Einführung neuer Steuern von einer Zustimmung des Landes abhängig (Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayKAG; § 3 Abs. 2 KAG M-V). In einigen Ländern ist eine Subsidiarität von Steuern geregelt, wonach Steuern von Gemeinden nur erhoben werden sollen, soweit ihre sonstigen Einnahmen zur Deckung der Ausgaben nicht ausreichen (§ 3 Abs. 2 KAG Bbg, § 3 Abs. 5 NKAG; § 3 Abs. 2 KAG NRW; § 3 Abs. 5 KAG R-P), wobei die Gemeinden grundsätzlich einen Einschätzungsspielraum haben, sodass eine Steuer in der Praxis kaum am Subsidiaritätserfordernis scheitern dürfte.*

Der erste Streitpunkt war insoweit die **Örtlichkeit**. Der Verwaltungsgerichtshof hatte eine Einordnung als örtliche Verbrauchssteuer noch abgelehnt mit der Begründung, dass bei einem Verkauf zur Mitnahme nicht mehr von einem „örtlichen“ Verzehr im Gemeindegebiet ausgegangen werden könne. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und das BVerfG sahen dies anders. Notwendig, aber auch ausreichend sei es, dass die zur Mitnahme angebotenen Speisen und Getränke typischerweise innerhalb des Gemeindegebiets verzehrt würden.<sup>8</sup> Dies sei der Fall, weil einwegverpackte Gerichte typischerweise nicht für den Transport über längere Strecken ausgelegt seien bzw. sich bei einem solchen Transport nachteilig veränderten (Auskühlen usw.). Das BVerfG legte dabei die vom BVerwG vorgenommene verfassungskonforme Auslegung zugrunde, wonach nur der Verkauf von nach ihrer Zubereitung und Verpackung zum sofortigen Verbrauch bestimmter Speisen und Getränke erfasst sei, nicht jedoch der Verkauf von Speisen und Getränken in fest verschlossenen oder fabrikmäßig abgepackten Behältnissen.<sup>9</sup> Bei künftigen Steuern würde sich eine solche Konkretisierung bereits im Wortlaut der Satzung anbieten.

Die Verpackungssteuer war auch **nicht mit bundesgesetzlichen Steuern gleichartig**, was eine Befugnis zur Gesetzgebung ebenfalls ausgeschlossen hätte. Hier prüfte und verneinte das BVerfG zum einen eine Gleichartigkeit mit der Umsatzsteuer<sup>10</sup> und zum anderen mit der bundesgesetzlichen Einwegkunststoffabgabe

<sup>6</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 32.

<sup>7</sup> Seiler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 106. EL Oktober 2024, Art. 105 Rn. 186. Konkret: Art. 3 Abs. 1 BayKAG; § 3 Abs. 1 i.V.m. § 1 KAG Bbg; § 7 Abs. 2 KAG HE; § 3 KAG M-V; § 3 Abs. 1 NKAG; § 3 Abs. 1 Satz 1 KAG NRW; § 5 Abs. 2 KAG RP; § 3 Abs. 1 Satz 1 KAG SL; § 7 Abs. 1 SächsKAG; § 3 Abs. 1 KAG LSA; § 3 Abs. 1 KAG SH; § 5 Abs. 1 ThürKAG. Die zitierten Regelungen teils ausdrücklich an örtliche Verbrauchsteuern an, teilweise werden nur allgemein „Steuern“ genannt, was aber örtliche Verbrauchsteuern einschließt.

<sup>8</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 49 ff.

<sup>9</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 55.

<sup>10</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 46.

nach § 12 Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG), die zweckgebunden einem Fonds zur Bewältigung der nachteiligen Auswirkungen von Einwegkunststoffprodukten dient.<sup>11</sup> Letztere stellt freilich ohnehin keine Steuer, sondern eine nichtsteuerliche Sonderabgabe dar (siehe noch unten, II.2.).

Schließlich verstieß die Einführung einer Verpackungssteuer auch nicht gegen den Grundsatz der **Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung**. In einer früheren Entscheidung hatte das BVerfG die Kasseler Verpackungssteuer daran scheitern lassen, dass die (eigentlich bestehende) Gesetzgebungskompetenz zur Erhebung einer solchen Steuer nicht ausgeübt werden dürfe, weil sie nach Auffassung des Gerichts im Widerspruch zum Regelungskonzept des Bundesgesetzgebers stand, der damals im Abfallrecht noch ein „Kooperationsprinzip“ vorsah.<sup>12</sup> Die Entscheidung ist vielfach kritisiert worden und steht jedenfalls heute der Steuergesetzgebungskompetenz für Verpackungssteuern nicht mehr entgegen. Denn das abfallrechtliche Kooperationsprinzip gilt heutzutage nicht mehr, und die Erhebung einer Steuer auf Einwegverpackungen ist mit den Regelungszielen des Sachgesetzgebers (hier insbesondere Abfallvermeidung) vereinbar, gerade auch mit Blick auf die Mehrwegangebotspflicht in §§ 33 f. VerpackG.<sup>13</sup>

Die Trennung zwischen Sachgesetzgebung und Steuergesetzgebung ist bei der Ausgestaltung einer kommunalen Abgabe allerdings zu beachten und steht einer nichtsteuerlichen Abgabe letztlich entgegen (siehe zum Unterschied Steuer/Sonderabgabe unten, II.2.).

## 2. Ausgestaltungsspielraum und Grundrechte

Bei der Ausgestaltung der Abgabe gesteht das BVerfG den Kommunen einen Spielraum zu, sowohl was Anknüpfungspunkte als auch was die Höhe angeht.

So war es im konkreten Fall unproblematisch zulässig, an die Anzahl der Verpackungen und nicht deren Größe/Gewicht/Volumen anzuknüpfen. Eine Verletzung des **Gleichheitssatzes** (Art. 3 Abs. 1 GG) gegenüber Verkäufern, die bewusst auf möglichst kleine Verpackungen setzten, lehnte das Gericht klar ab.<sup>14</sup> Dies bedeutet freilich nicht, dass ein Anknüpfen an Größe/Gewicht/Volumen nicht ebenfalls zulässig wäre – hinsichtlich der Ausgestaltung besteht vielmehr ein (recht weites) Ermessen der steuererhebenden Kommune, wobei ein Anknüpfen an die Anzahl der Verpackungen aus Praktikabilitätsgründen naheliegend erscheint.

Auch eine Verletzung der **Berufsfreiheit** kommt allenfalls in Extremfällen in Betracht. Im Ergebnis müsste die Belastung durch die Abgabe zumindest für

---

<sup>11</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 47.

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024, 1 BvR 1726/23, Rn. 64 ff.

<sup>14</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 20.

bestimmte Gruppen von Adressaten einer Existenzgefährdung zumindest nahekommen.<sup>15</sup>

## II. Möglichkeit einer Zweckbindung bei Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben

Problematisch ist nach Auffassung von Greenpeace bei der (zulässigen) Steuer, dass die Einnahmen nicht zielgerichtet im Sinne der Kreislaufwirtschaft eingesetzt werden, sondern dem allgemeinen Haushalt zufließen. Im Folgenden werden zunächst die Unterschiede zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben untersucht, bevor die Nutzbarkeit beider Instrumente im Hinblick auf eine Zweckbindung des Aufkommens zugunsten von Mehrweglösungen untersucht wird.

### 1. Abgrenzung von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben sowie rechtliche Anforderungen

Das BVerfG knüpft in seiner Entscheidung zur Verpackungssteuer an die Definition aus der Abgabenordnung an:<sup>16</sup>

*„Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts knüpft das Grundgesetz für den Begriff der „Steuer“ an die Definition in § 3 Abs. 1 AO an. Danach sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen außerlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“. Kennzeichnend für eine Steuer ist somit, dass sie ohne individuelle Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird.“*

Danach ist ein Merkmal der **Steuer** grundsätzlich ihre „**Voraussetzungslosigkeit**“, sowohl was den Grund der Erhebung als auch ihre Verwendung angeht. Die Gesetzgebungszuständigkeit folgt aus den besonders geregelten Steuerkompetenzen (Art. 104 ff. GG), inhaltlich werden sie (unterhalb der Grenze existenzbedrohender Bemessungen) vor allem am Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) gemessen.

Demgegenüber sind **nichtsteuerliche Abgaben** nicht voraussetzungslos, sondern müssen sich durch einen **besonderen Sachgrund** rechtfertigen. Denn nichtsteuerliche Abgaben können nur auf die **Sachkompetenzen** des Grundgesetzes gestützt werden, d.h. die Zuständigkeiten zur inhaltlichen Regelung eines bestimmten Sachbereichs wie der Abfallwirtschaft (Art. 70 ff. GG). Die besonderen verfassungsrechtlichen Regelungen zur Verteilung der Zuständigkeiten und des

---

<sup>15</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 77.

<sup>16</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 34.

Aufkommens von Steuern dürfen nicht durch nichtsteuerliche Abgaben umgangen werden.<sup>17</sup>

Als nichtsteuerliche Abgaben sind insbesondere **Gebühren** (Gegenleistung für eine tatsächliche Nutzung) und **Beiträge** (Gegenleistung für eine Nutzungsmöglichkeit) als Gegenleistungen für konkrete öffentliche Leistungen anerkannt. Der besondere Sachgrund folgt hier aus Leistung und Gegenleistung, eine Zweckbindung des Aufkommens ist dagegen nicht erforderlich. Demgegenüber ist bei **Finanzierungsabgaben** eine solche Zweckbindung immer gegeben. Diese Abgaben dienen der Finanzierung einer besonderen öffentlichen Aufgabe, für welche die Abgabenschuldner eine besondere **Finanzierungsverantwortung** haben. Eine solche Finanzierungsverantwortung kann sich wiederum insbesondere aus einem Gruppenvorteil oder einer Verursachungsverantwortung ergeben.<sup>18</sup>

### 3. Möglichkeit der Erhebung einer zweckgebundenen nichtsteuerlichen Verpackungsabgabe?

Fraglich ist, ob eine Ausgestaltung als nichtsteuerliche Einwegverpackungsabgabe möglich ist, deren Aufkommen zweckgebunden der Finanzierung eines kommunalen Mehrwegsystems zugutekommt.

#### a) Gebühr oder Beitrag

Eine Gebühr oder ein Beitrag scheiden im Ergebnis aus, weil das finanzierte Mehrwegsysteem keine Gegenleistung für die Verkäufer von Einwegverpackungen darstellt.

Eine **Gebühr** kann nur als unmittelbare Gegenleistung für die Nutzung einer kommunalen Leistung erhoben werden (z.B. für die Müllabfuhr). Die Kommunalabgabengesetze sprechen im Zusammenhang mit der Nutzung kommunaler Einrichtungen von „Benutzungsgebühren“ (z.B. Art. 8 BayKAG, § 5 NKAG). Die Einwegabgabe würde aber Verkäufer von Einwegverpackungen belasten, die nicht zwingend (auch) das Mehrwegsysteem nutzen. Daher scheidet eine Ausgestaltung als Gebühr aus.

Ein **Beitrag** kann grundsätzlich schon für die bloße Nutzungsmöglichkeit erhoben werden (z.B. Rundfunkbeitrag). Dann wäre es aber wohl unzulässig, ihn nur von Verkäufern von Einwegverpackungen zu erheben, da die Nutzungsmöglichkeit ja für alle Restaurants/Imbisse usw. gleichermaßen besteht. Wenn überhaupt, müsste ein Beitrag also von allen potenziellen Nutzer:innen des kommunalen

---

<sup>17</sup> Ständige Rechtsprechung seit BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 - 2 BvF 3/77 – Berufsausbildungsförderungsabgabe.

<sup>18</sup> Ausführlich dazu und zur Rechtsprechung des BVerfG Franke, Die Finanzierung des Netzausbaus zwischen Markt und Staat, 2020, S. 124 ff.

Mehrwegsystems erhoben werden. Auch hierfür wäre aber zunächst eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage in den Kommunalabgabengesetzen nötig (siehe Kasten).

*Hinweis: Derzeit fehlt in den Kommunalabgabengesetzen insgesamt eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für Beiträge von Restaurants usw. zu einem kommunalen Mehrwegsystem. Die Gesetze sehen eine Beitragserhebung durch die Kommunen regelmäßig nur gegenüber Grundstückseigentümern vor (z.B. Art. 5 BayKAG, § 8 KAG Bbg). Teilweise gibt es Spezialregelungen, z.B. für einen Tourismusbeitrag, der in Thüringen für Personen und Unternehmen fällig wird, denen aufgrund des Tourismus unmittelbar oder mittelbar wirtschaftliche Vorteile erwachsen (§ 8 ThürKAG). Eine vergleichbare Regelung fehlt für Beiträge zu einem kommunalen Mehrwegsystem.*

#### **b) Finanzierungssonderabgabe**

Soll eine nichtsteuerliche Abgabe auf Einwegverpackungen zur Finanzierung des Mehrwegsystems genutzt werden, kommt daher **allein eine Finanzierungs-sonderabgabe** in Betracht.

Zentral ist damit die Frage, ob eine besondere **Finanzierungsverantwortung** der mit der Einwegabgabe Belasteten für das Mehrwegsystem besteht. Diese lässt sich möglicherweise über den abfallrechtlichen Zweck der Abfallvermeidung herstellen und als (erweiterte) Verursachungsverantwortung begründen. Die Verkäufer von Einwegverpackungen würden zur Finanzierung von Mehrweg herangezogen, weil sie die örtliche Müllentsorgung in besonderer Weise belasten. Auf der Hand liegt dies allerdings nicht, weil die Verkäufer von Einwegverpackungen ja gerade nicht unmittelbar zur Belastung des Mehrwegsystems beitragen.<sup>19</sup>

Eine „klassische“ Verursachungsverantwortung liegt deutlich näher für die bereits erwähnte (s.o., I.1.), auf Bundesebene eingeführte Einwegkunststoffabgabe nach dem EWKFondsG. Dessen Aufkommen dient der Bewältigung der nachteiligen Auswirkungen von Einwegkunststoffprodukten unmittelbar im Sinne des Verursacherprinzips. Die Begründung einer „erweiterten“ Verursachungsverantwortlichkeit ist denkbar mit Verweis auf den besonderen öffentlichen Zweck des Abfallsektors, aber jedenfalls mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden.

Die Existenz des bundesrechtlichen EWKFondsG verweist zudem auf das Problem der **Gesetzgebungskompetenz**, die sich ja – wie oben gezeigt – aus den Sachkompetenzen ergeben muss. Das Abfallrecht liegt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG in der konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes, der von seiner Kompetenz wohl

---

<sup>19</sup> Anerkannt wurde eine Verursachungsverantwortung z.B. für die Erzeuger von Klärschlamm im Hinblick auf die Entsorgung dieses Klärschlammes, BVerfG, Beschluss vom 18.05.2004 - 2 BvR 2374/99.

abschließend Gebrauch gemacht hat, sodass keine konkurrierenden Regelungen zulässig sind (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Dass es sogar eine bundesrechtliche nicht-steuerliche Abgabe auf Einwegverpackungen gibt, verschärft die Problematik.

Letztlich wäre die Einführung einer nichtsteuerlichen Abgabe aus Kompetenzgründen und ggf. auch aus Sachgründen **voraussichtlich unzulässig**.

#### 4. Möglichkeit einer Zwecksteuer

Es bleibt für die Zweckbindung die Möglichkeit einer Zwecksteuer. Zwar sind Steuern grundsätzlich nicht zweckgebunden (s.o., 1.). Eine Zweckbindung des Aufkommens bestimmter Steuern ist aber **grundsätzlich möglich**; das BVerfG zieht die Grenze hier erst dort, wo Zweckbindungen ein Ausmaß erreichen, das die Dispositionsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers unvertretbar einschränkt.<sup>20</sup> Diese Grundsätze wurden zwar für den Bundesgesetzgeber entwickelt, sie sind aber auf die kommunale Ebene gleichermaßen übertragbar, auch hier hält das BVerfG Zweckbindungen für zulässig. Insbesondere führt die Zweckbindung einer Steuer nicht dazu, dass sie zu einer Gegenleistung für die finanzierte Aufgabe wird.<sup>21</sup> Kommunen dürfen also Zwecksteuern erheben, jedenfalls soweit das Kommunalabgabenrecht dies nicht untersagt.

*Hinweis: Das Kommunalabgabenrecht lässt die Frage der Zweckbindung zu-meist offen. Soweit ersichtlich, verbietet nur **Schleswig-Holstein** ausdrücklich die Zweckbindung von Steuereinnahmen (§ 3 Abs. 1 Satz 3 KAG S-H: „Das Aufkommen einzelner Steuern darf nicht bestimmten Zwecken vorbehalten werden.“)*

Maßgeblich ist vor allem, dass mit einer Zwecksteuer **keine „verdeckte“ nicht-steuerliche Abgabe** erhoben würde, die nach dem oben Dargestellten unzulässig wäre. Hier geht es also allein um die Abgrenzung zur Finanzierungs-sonderabgabe. Der Vorwurf einer „verkappten Gebühr“ oder eines „verkappten Beitrags“ erscheint fernliegend, weil die Abgabebelastung der Verkäufer von Einwegverpackungen im Gemeindegebiet und die Verwendung für die Förderung von Mehrwegsystemen nicht hinreichend mit der tatsächlichen Nutzung oder der Nutzungsmöglichkeit von Mehrwegsystemen zusammenhängt (siehe dazu oben, a)).

Die Abgrenzung zwischen Zwecksteuer und Finanzierungs-sonderabgabe ist zunächst nach dem erkennbaren Regelungszweck vorzunehmen. Maßgeblich ist, ob der Abgabengesetzgeber einen Verantwortungszusammenhang herstellen möchte oder ob er die Einführung einer Abgabe politisch mit der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe verknüpft.<sup>22</sup> Im vorliegenden Fall dürfte Letzteres der Fall sein,

<sup>20</sup> BVerfG, Urteil vom 20.04.2004 - 1 BvR 1748/99 zur sogenannten „Ökosteuern“.

<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss vom 12.10.1978 - 2 BvR 154/74, Rn. 44.

<sup>22</sup> Franke, Die Finanzierung des Netzausbaus zwischen Markt und Staat, 2020, S. 116 m.w.N.

denn aus den oben (unter 2.) genannten Gründen besteht kein offenkundiger auf Verursachung beruhender Verantwortungszusammenhang der Verkäufer von Einwegverpackungen für ein Verpackungs-Mehrwegsystem.

Bei der Ausgestaltung der Abgabe sollte allerdings darauf geachtet werden, dass diese nicht unmittelbar mit dem Finanzbedarf für ein Mehrwegsystem verknüpft wird, etwa in der Weise, dass sich die Höhe an dessen voraussichtlichem Finanzbedarf orientiert. Denn dann liegt nach der Rechtsprechung des BVerfG eine Finanzierungssonderabgabe vor.<sup>23</sup>

*„Nach ihrem tatbestandlich bestimmten materiellen Gehalt ist die Altenpflegeumlage keine Steuer. (...) Die Landesgesetzgeber haben vielmehr jeweils einen speziellen Finanzbedarf - die Kosten der Erstattung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflegeausbildung - gesetzlich als Sonderlast ausgewiesen und der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen zugeordnet.“*

Soweit derartige tatbestandliche Verknüpfungen aber unterbleiben, ist eine **Zweckbindung** des Steueraufkommens **nicht grundsätzlich problematisch**. Tendenziell empfiehlt es sich zudem, die Zweckbindung nach dem Wortlaut nicht allzu eng zu ziehen, da eine besondere Spezifität der Zweckbindung teils ebenfalls als Indiz für eine Sonderabgabe angenommen wird.<sup>24</sup> So wäre beispielsweise ein Zweck, der auf die „Förderung von Mehrwegsystemen für Verpackungen“ oder nur „Förderung der Kreislaufwirtschaft“ gerichtet ist, weiter als ein Zweck der auf die „Finanzierung eines zentralen Rücknahmesystems für Mehrweg-Verpackungen“ gerichtet ist. Auch eine Formulierung, dass das Aufkommen nur „insbesondere“ für die bestimmten Zwecke zu verwenden ist, führt zu einer weniger engen Zweckbindung und lässt eine zwingende rechtliche Verknüpfung zwischen Erhebung der Abgabe und Zweckbindung des Aufkommens fernliegend erscheinen.

Insgesamt bestehen damit Möglichkeiten der Zweckbindung des Aufkommens einer Einwegverpackungssteuer zugunsten von Mehrwegsystemen.

### **III. Zulässigkeit der Zweckbindung gerade für die Finanzierung eines kommunalen zentralen Rücknahmesystems**

Schließlich ist zu untersuchen, ob sich weitere Probleme aus der spezifischen Verwendung des Abgabenaufkommens für den Aufbau eines zentralen kommunalen Rücknahmesystems erheben können. Diese Frage stellt sich vor allem aufgrund der älteren, aber nicht ausdrücklich aufgegebenen Rechtsprechung des BVerfG zur notwendigen „Widerspruchsfreiheit“ der Ausübung von Steuerkompetenzen der

<sup>23</sup> BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003 - 2 BvL 1/99 zur Altenpflegeumlage.

<sup>24</sup> Thiemann, AöR 2013,60 (83); vgl. auch BVerfG, Urteil vom 10.12.1980 - 2 BvF 3/77: Steuerliche Zweckbindungen hätten „erfahrungsgemäß allgemeineren Charakter“.

Länder/Kommunen einerseits und Sachgesetzgebungskompetenzen des Bundes andererseits.

Wie oben (unter 1.) dargestellt, hatte das BVerfG in der Entscheidung zur Kasseler Verpackungssteuer noch angenommen, die Ausübung der (eigentlich bestehenden) Kompetenz zur Erhebung einer Verpackungssteuer sei unzulässig, weil sie im Widerspruch zum damals geltenden Bundesrecht und dem dort verankerten „Kooperationsprinzip“ stehe.<sup>25</sup> Diese Argumentation hat das BVerfG mit Blick auf die *Erhebung* einer Verpackungssteuer in der aktuellen Tübinger Entscheidung für nicht mehr einschlägig gehalten, weil das Kooperationsprinzip nicht mehr gesetzlich vorrangig sei und die Ziele des bundesrechtlichen Abfallrechts mit den Zielen der kommunalen Verpackungssteuer vereinbar seien. Wenn die Abgabe allerdings als Zwecksteuer eingeführt wird, liegt die Frage nahe, ob sich ein Widerspruch zum bundesrechtlichen Regelungskonzept möglicherweise aus der zusätzlich – und ebenfalls aufgrund der Steuerkompetenz – gesetzlich geregelten *Verwendung* des Aufkommens ergeben kann. Denn auch (bzw. gerade) durch die Zweckbindung greift der Gesetzgeber aufgrund einer Steuergesetzgebungskompetenz „lenkend und damit mittelbar gestaltend in den Kompetenzbereich eines Sachgesetzgebers“ über, sodass erforderlich ist, dass „die Lenkung weder der Gesamtkonzeption der sachlichen Regelung noch konkreten Einzelregelungen zuwiderläuft“.<sup>26</sup>

Um dies zu beurteilen, müssen zunächst die maßgeblichen §§ 33, 34 VerpackG genauer betrachtet werden.

Nach § 33 VerpackG sind Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern, die erst bei diesen mit Waren befüllt werden, verpflichtet, die Waren auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Die Pflicht betrifft Unternehmen, die Speisen und Getränke zum Sofortverzehr verkaufen, insbesondere im To-Go-Bereich. Dazu zählen Restaurants, Bistros, Cafés, Kantinen, Cateringanbieter, aber auch Supermärkte und Tankstellen. Nur kleine Unternehmen mit maximal fünf Beschäftigten und einer Verkaufsfläche von höchstens 80 Quadratmetern sind von der Pflicht ausgenommen. Diese Betriebe müssen jedoch die Befüllung von mitgebrachten Mehrwegbehältern der Kunden ermöglichen (§ 34 VerpackG).

Die Verpflichteten dürfen die Waren in Mehrwegverpackungen nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen anbieten als in Einwegverpackungen (§ 33 Abs. 1 Satz 2 VerpackG). Ein Pfand darf ausweislich der Gesetzesbegründung erhoben werden, sofern es nicht aufgrund seiner Höhe abschreckende Wirkung entfaltet, außerdem darf die Nutzung oder Rückgabe von Mehrwegverpackungen nicht mit unnötigen organisatorischen Hindernissen belegt werden.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> BVerfG, Urteil vom 7. Mai 1998 - 2 BvR 1991/95.

<sup>26</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024 - 1 BvR 1726/23, Rn. 62.

<sup>27</sup> BT-Drs. 19/27634, S. 82.



Das Gesetz macht für die Umsetzung des Mehrwegsystems keine konkreten Vorgaben. Nach § 33 Abs. 3 VerpackG beschränkt sich die Rücknahmepflicht für Letztvertreiber auf diejenigen Mehrwegverpackungen, die sie selbst in Verkehr gebracht haben. Das bedeutet, dass ein Anschluss an ein übergreifendes Mehrwegsystem keine Pflicht ist, wenn auch freiwillig möglich bleibt.<sup>28</sup> Dies weicht von § 15 VerpackG ab, der eine übergreifende Rücknahmepflicht grundsätzlich vorsieht. Die Gesetzesbegründung geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten in Betracht kommen und nennt typisierend einerseits eigene Pfandsysteme einzelner Anbieter (die am ehesten für größere Unternehmen praktikabel seien) und andererseits den Anschluss an bereits etablierte Pfandsysteme.<sup>29</sup>

Zu prüfen ist, ob ein Widerspruch zwischen der zweckgebundenen Steuer (auf Einweg mit dem Ziel der Förderung von Mehrweg) und den Sachregelungen besteht, zum einen mit Blick auf Einzelregelungen, zum anderen mit Blick auf das abfallrechtliche „Gesamtkonzept“.

Zunächst ist die Mehrwegpflicht in § 33 VerpackG selbst zu betrachten. Deren Zweck ist ausweislich der Gesetzesbegründung, unter Berufung auf das Unionsrecht, eine „ehrgeizige und dauerhafte Verbrauchsminderung hinsichtlich dieser Einwegverpackungen“.<sup>30</sup> Die Finanzierung eines einheitlichen Rücknahmesystems für Mehrwegalternativen zu Einwegbehältnissen knüpft letztlich an diesen Zweck an und versucht, die Mehrwegalternative (im Vergleich zur Einwegverpackung) dadurch attraktiver zu machen, dass die Rückgabe von Mehrwegbehältnissen vereinfacht wird. Damit unterstützt eine diesbezügliche Zweckbindung des Aufkommens einer Einwegplastikabgabe die Ziele der bundesrechtlichen Regelung, ein Widerspruch zum Sachgesetzgeber ist nicht erkennbar, es gilt dasselbe wie bei der bloßen Erhebung der Abgabe: „In beiden Fällen geht es um dasselbe Ziel, eine möglichst weitgehende Verwendung von Mehrwegmaterialien zu fördern.“<sup>31</sup>

Weiterhin ist mit Blick auf die Zweckbindung ein möglicher Widerspruch zur Erhebung der bundesrechtlichen Einwegkunststoffabgabe nach dem EWKFondsG zu untersuchen. Auch insoweit sind die Zwecke der (jeweils zweckgebundenen) Abgaben aber miteinander vereinbar: Während die Abgabe nach dem EWKFondsG der Bewältigung der durch Einwegverpackungen verursachten Schäden dient, soll (eine Steuer für) ein zentrales Rücknahmesystem solche Schäden von vornherein

---

<sup>28</sup> BT-Drs. 19/27634, S. 83.

<sup>29</sup> BT-Drs. 19/27634, S. 47 ff.

<sup>30</sup> BT-Drs. 19/27634, S. 82.

<sup>31</sup> BVerfG, Beschluss vom 27.11.2024 - 1 BvR 1726/23, Rn. 68.

vermeiden. Auch hier gelten die Ausführungen des BVerfG zur Abgabenerhebung.<sup>32</sup>

*„Denn soweit solche Maßnahmen von vornherein nicht notwendig werden, weil die Endverkäufer von Speisen und Getränken die steuervermeidenden Verhaltenserwartungen erfüllen, besteht kein Bedarf zur Finanzierung nachträglicher Schutzmaßnahmen.“*

Schließlich ließe sich überlegen, ob ein zentrales Rücknahmesystem dem Gesamtkonzept des Abfallrechts zuwiderläuft, weil es private Pfandsysteme unterläuft.

Die Gesetzesbegründung zu § 33 VerpackG geht, wie oben dargelegt, von verschiedenen privaten Rücknahmesystemen (singulär oder Pools) aus. Ein einheitliches Pfandsystem wie in § 31 Abs. 1 Satz 3 VerpackG für Getränkedosen usw. ist für To-Go-Einwegverpackungen nicht vorgesehen. Daraus lässt sich allerdings kaum der Schluss ziehen, dass ein zentrales Rücknahmesystem problematisch wäre, sofern es die unterschiedlichen Pfandsysteme unberührt lässt und nur die Abwicklung erleichtert (d.h. die Rückführung der Verpackungen an die verschiedenen „Pfandstellen“ bzw. die kostenneutrale Ermöglichung einer Rücknahme aller Pfandsysteme durch alle Ausgabestellen). Dies entspricht, soweit ersichtlich, den bisher durchgeführten Pilotprojekten.<sup>33</sup>

Problematischer könnte möglicherweise der Aufbau eines eigenen kommunalen Pfandsystems oder die Förderung eines bestimmten privaten Pfandsystems sein, das mit anderen privaten Pfandsystemen (insbesondere auch Pool-Systemen) konkurriert bzw. diese verdrängt. Hier wären auch die kommunalrechtlichen Grenzen zur wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen zu beachten, die regelmäßig eine Subsidiarität der kommunalen Aufgabenwahrnehmung vorsehen,<sup>34</sup> ggf. könnte bei einseitiger Förderung eines (kommunalen oder privaten) Pfandsystems auch beihilferechtliche Probleme entstehen (Art. 107 AEUV).

Solange sich zentrale Rücknahmesysteme aber auf eine Koordinierungsfunktion beschränken, dürfte eine Zweckbindung des Aufkommens einer Einwegverpackungssteuer zu ihren Gunsten aber grundsätzlich unproblematisch sein, weil es hierfür schon an einem wettbewerblichen Markt fehlt.

---

<sup>32</sup> A.a.O., Rn. 71.

<sup>33</sup> Siehe dazu die Fallstudien in: Mehrwegverband/Wuppertal-Institut, Pilotierung von Infrastruktur zur Rücknahme von Mehrwegverpackungen, S. 6 ff., [https://www.mehrwegverband.de/wp-content/uploads/2024/05/230415-Handreichung-Pilotierung-von-Infrastruktur-zur-Ruecknahme-von-Mehrwegverpackungen\\_compressed.pdf](https://www.mehrwegverband.de/wp-content/uploads/2024/05/230415-Handreichung-Pilotierung-von-Infrastruktur-zur-Ruecknahme-von-Mehrwegverpackungen_compressed.pdf)

<sup>34</sup> Siehe z.B. § 136 NdsKomVG.

### C. Ergebnis

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat Ende 2024 die Tübinger Verpackungssteuer für zulässig erklärt. Kommunen können auf dieser Grundlage nun rechtssicher örtliche Steuern erheben, um die Mehrwegförderungspflicht aus den §§ 33, 34 Verpackungsgesetz (VerpackG) zu flankieren und zu verstärken.

Auch wenn eine nicht-steuerliche Sonderabgabe mangels Gesetzgebungsbefugnis unzulässig sein dürfte, ist eine **sog. örtliche Zwecksteuer** zulässig. Zulässig ist auch die **zweckgebundene Verwendung** der Einnahmen zu Zwecke der Förderung der Kreislaufwirtschaft oder der Verwendung von Mehrwegsystemen, solange die sonstigen rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden (z.B. wirtschaftliche Betätigung der Kommunen, Beihilfenrecht). Eine solche Zwecksteuer würde auch insgesamt nicht der Einwegkunststoffabgabe nach dem EWKFondsG des Bundes oder anderen Regelungen widersprechen (Widerspruchsfreiheit).

---