Stadt Karlsruhe
Stadtkämmerei
Abteilung Kommunale Steuern
Stand: November 2026

Satzung zur Erhebung einer Verpackungsteuer in der Stadt Karlsruhe – Verpackungsteuersatzung

Beratungsgrundlage für die Satzungsgestaltung

Einleitung

Mit der Einführung einer kommunalen Verpackungsteuer verfolgt die Stadt Karlsruhe neben der Erzielung von Einnahmen das Ziel, Einwegverpackungen zu reduzieren, Mehrwegalternativen zu fördern und das Abfallaufkommen im öffentlichen Raum zu verringern.

Voraussetzung hierfür ist eine rechtssichere, praktikable und nachvollziehbare Satzungsgrundlage, die sowohl die steuerlichen Pflichten als auch einen effizienten und gleichmäßigen Verwaltungsvollzug gewährleistet.

Das vorliegende Informationswerk erläutert die fachlichen Erwägungen und Herleitungsgründe zu den zentralen Satzungsbestimmungen. Es stellt die zugrunde liegenden Überlegungen dar und zeigt auf, weshalb die gewählten Regelungen für die Umsetzung der Verpackungsteuer in Karlsruhe als zweckmäßig erachtet werden. Das vorliegende Informationswerk bietet eine Grundlage für die Beratung und Beschlussfassung.

Gedruckt auf 100 Prozent Recyclingpapier

Zu § 1 Steuererhebung / Steuergegenstand

Die Erhebung einer örtlichen Verbrauchssteuer stellt einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Endverkaufenden dar. Dieser objektiv berufsregelnde Eingriff ist nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Tübinger Verpackungssteuer grundsätzlich einer Rechtfertigung zugänglich. Für die vorliegende Satzungsausgestaltung wurden dabei folgende Erwägungen angestellt:

Die Verpackungsteuer der Stadt Karlsruhe setzt gezielt bei der Abgabe von Speisen und Getränken zum unmittelbaren Verzehr vor Ort oder als Take-away-Angebot an. Erfasst werden Einwegverpackungen, Einweggeschirr und Einwegbesteck, die typischerweise nach einmaliger Nutzung als Abfall anfallen. Ziel ist es, die Entstehung von Verpackungsabfällen zu vermeiden und den Einsatz von Mehrwegalternativen zu fördern. Die Beschränkung auf diese Verkaufsformen ermöglicht eine klare Abgrenzung und einen praktikablen Steuervollzug.

Die Einführung der Verpackungsteuer ist insbesondere mit Blick auf die örtlichen Gegebenheiten der Stadt Karlsruhe geboten. Als Großstadt mit ausgeprägtem Gastronomie-, Einzelhandels- und Hochschulangebot sowie einem vielfältigen kulturellen und gesellschaftlichen Veranstaltungsleben besteht eine intensive Nutzung von To-go- und Take-away-Angeboten. Damit verbunden ist ein entsprechendes Aufkommen an Einwegverpackungen, die insbesondere im öffentlichen Raum zu zusätzlichen Abfallbelastungen führen. Die Steuer setzt hier gezielt an und schafft einen finanziellen Anreiz, diese Abfälle bereits an ihrer Entstehungsquelle zu vermeiden.

Da alternative Müllverminderungsstrategien nicht ausreichen, wird die Verpackungssteuer als parallele Maßnahme für geeignet und erforderlich gehalten, um das übergeordnete Ziel der Abfallvermeidung zu erreichen. Sie ist im Hinblick auf die wirtschaftlichen Interessen der Betriebe einerseits und dem öffentlichen Interesse an der Reduzierung von Einwegverpackungsabfällen verhältnismäßig ausgestaltet.

Die Abgrenzung der steuerpflichtigen Gegenstände orientiert sich an den Regelungen anderer Städte. Maßgeblich ist dabei die Wiederverwendbarkeit und nicht allein die Recyclingfähigkeit eines Produkts. Auch recyclingfähige Einwegverpackungen bleiben daher steuerpflichtig, da das vorrangige Ziel in der Vermeidung von Verpackungsabfällen und der Förderung von Mehrweg liegt. Gesetzlich pfandpflichtige Einwegverpackungen werden hingegen von der Besteuerung ausgenommen.

Zu § 2 Steuerschuldender

Die Bestimmung des Endverkaufenden als Steuerschuldner dient einem praktikablen und verwaltungsökonomischen Steuervollzug. Der Endverkaufende kann die steuerlich relevanten Vorgänge unmittelbar erfassen und dokumentieren. Dadurch werden die Steuererhebung vereinfacht und eine effiziente sowie gleichmäßige Durchsetzung der Steuerpflicht gewährleistet.

Die gesamtschuldnerische Haftung erleichtert zusätzlich die Durchsetzung der Steueransprüche, da die Stadt Karlsruhe die gesamte Steuerschuld von jedem Gesamtschuldner einfordern kann.

Zu § 3 Steuerbefreiung

Um die Steuer verhältnismäßig auszugestalten, sollen zwei Fallgruppen von der Steuerpflicht ausgenommen werden. Bei diesen Fallgruppen wird davon ausgegangen, dass entweder der mit der Verpackungsteuer verfolgte Lenkungszweck bereits auf andere Weise erreicht wird oder eine Steuererhebung im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Belastung führen könnte. Die Ausnahmen dienen damit einer sachgerechten Begrenzung der Steuerpflicht und tragen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sowie den Anforderungen an eine gleichmäßige und praktikable Besteuerung Rechnung.

Zu Tatbestand Nr. 1

Die Steuerpflichtigen können sich auf diesem Wege ganz oder teilweise von der Steuerpflicht befreien. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass in diesen Fällen eine Vermüllung des öffentlichen Raums nicht eintritt und die öffentlichen Entsorgungseinrichtungen nicht belastet werden.

Die vorgesehene Steuerbefreiung soll daher einen zusätzlichen Anreiz für eigenständige Rücknahme- und Verwertungssysteme schaffen und zugleich unbeabsichtigte Härten für die Steuerpflichtigen zu vermeiden. Sie greift, wenn Einwegverpackungen, Einweggeschirr oder Einwegbesteck vom steuerpflichtigen Betrieb vollständig am Ort der Abgabe zurückgenommen und anschließend außerhalb der öffentlichen Abfallentsorgung einer stofflichen Verwertung im Sinne des § 3 Abs. 23a KrWG zugeführt werden.

Dabei reicht eine bloße Rücknahme, Sammlung oder getrennte Erfassung der Einwegartikel nicht aus. Vielmehr muss eine tatsächliche stoffliche Verwertung erfolgen, beispielsweise durch das Recycling von Kunststoff-, Papier- oder Kartonverpackungen. Eine energetische Verwertung oder die Entsorgung über die öffentliche Abfallwirtschaft erfüllt die Voraussetzungen hingegen nicht.

Die Ausgestaltung der Befreiung trägt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung, indem sie den Betrieben die Möglichkeit eröffnet, durch eigene Rücknahme- und Verwertungslösungen eine Steuerbefreiung zu erreichen. Die Erfüllung der Voraussetzungen muss auf Verlangen der Stadt Karlsruhe durch geeignete Unterlagen, beispielsweise Vereinbarungen mit Recyclingunternehmen, Übernahmebestätigungen, Lieferscheine oder Mengenbelege, nachvollziehbar nachgewiesen werden können.

Die Regelung schafft zusammenfassend einen angemessenen Ausgleich zwischen dem angestrebten Lenkungszweck, einem praktikablen Steuervollzug und den wirtschaftlichen Interessen der Steuerpflichtigen.

Zu Tatbestand Nr. 2

Dies flankiert bereits bestehende städtische Regelungen. So besteht beispielsweise im Anwendungsbereich der Jahrmarktsatzung und der Wochenmarktsatzung eine Mehrwegpflicht (§ 7 Abs. 2 Jahrmarktsatzung, § 10 Wochenmarktsatzung). Der hier geschaffene Befreiungstatbestand soll unter anderem Vereinen, gemeinnützigen Organisationen und kulturellen Institutionen ermöglichen, Veranstaltungen auch über verlängerte Wochenenden oder Brückentage hinweg durchzuführen, ohne einer Verpackungssteuerpflicht zu unterliegen. Damit soll sichergestellt, dass solche

Veranstaltungen nicht aufgrund der Verpackungssteuersatzung aufgrund des damit einhergehenden Verwaltungsaufwandes nicht mehr durchgeführt werden können.

Die Regelung zur zeitlichen Begrenzung der Steuerpflicht bei Märkten, Festen und sonstigen zeitlich befristeten Veranstaltungen wurde dabei bewusst abweichend von den Regelungen anderer Städte ausgestaltet. Hintergrund hierfür sind praktische Vollzugserfahrungen der anderen Städte, wonach eine kalenderjährliche Betrachtung zu Schwierigkeiten bei der nachträglichen zeitlichen Zuordnung der Steuerpflicht führen kann. Werden im Laufe eines Kalenderjahres zusätzliche Veranstaltungen durchgeführt und dadurch eine festgelegte Höchstzahl steuerfreier Veranstaltungstage überschritten, kann dies dazu führen, dass bereits abgeschlossene Veranstaltungen rückwirkend steuerpflichtig werden. Eine solche nachträgliche Steuerbelastung wäre für die betroffenen Betriebe regelmäßig nicht mehr auf die Endverbrauchenden umlegbar.

Die Stadt Karlsruhe stellt deshalb auf die Besteuerung einzelner Veranstaltung ab. Jede Veranstaltung wird unabhängig von weiteren Veranstaltungen im Kalenderjahr betrachtet und hinsichtlich ihrer Steuerpflicht eigenständig beurteilt. Dies ermöglicht eine klare, transparente und verwaltungspraktikable Zuordnung und schafft für die betroffenen Betriebe von Beginn an verlässliche Kalkulations- und Planungsgrundlagen.

Die Begrenzung auf vier aufeinanderfolgende steuerfreie Kalendertage wurde insbesondere mit Blick auf das gesellschaftliche und kulturelle Leben gewählt. Sie ermöglicht beispielsweise Vereinen, gemeinnützigen Organisationen und kulturellen Institutionen, ihre Veranstaltungen auch über verlängerte Wochenenden oder Brückentage hinweg durchzuführen, ohne unmittelbar einer Steuerpflicht zu unterliegen. Damit soll sichergestellt werden, dass bei solchen Veranstaltungen weiterhin das gesellschaftliche Miteinander und nicht die wirtschaftliche Betätigung im Vordergrund stehen kann. Bei länger andauernden Veranstaltungen ist hingegen eine stärkere wirtschaftliche Ausrichtung der beteiligten Verkaufsbetriebe anzunehmen.

Die Regelung stellt zusammenfassend einen angemessenen Ausgleich zwischen den Belangen des gesellschaftlichen Lebens, den wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Betriebe und einem möglichst einfachen und rechtssicheren Steuervollzug her. Zugleich werden unverhältnismäßige Verwaltungsbelastungen insbesondere für diejenigen Endverkaufenden vermieden, die nur gelegentlich an einzelnen Veranstaltungen teilnehmen.

Zu § 4 Steuersatz und Bemessungsgrundlage

Die Höhe der Steuersätze ist entscheidend für das Erreichen der angestrebten Lenkungswirkung. Nur eine ausreichend spürbare finanzielle Belastung schafft einen wirksamen Anreiz, auf Einwegverpackungen zu verzichten und Mehrwegalternativen zu nutzen. Eine zu geringe Besteuerung würde diesen Effekt abschwächen. Dies zeigt sich beispielhaft auch beim Einwegflaschenpfand, bei dem selbst ein finanzieller Rückgabeanreiz nicht in jedem Fall zur tatsächlichen Rückgabe führt.

Die vorgesehenen Steuersätze von 0,50 Euro für Einwegverpackungen und Einweggeschirr sowie 0,20 Euro für Einwegbesteck sollen daher einen ausreichenden Lenkungsanreiz schaffen, ohne die betroffenen Betriebe unverhältnismäßig wirtschaftlich zu belasten oder eine erdrosselnde Wirkung zu entfalten. Sie stellen damit einen angemessenen Ausgleich

zwischen dem angestrebten Lenkungsziel und den wirtschaftlichen Interessen der Steuerpflichtigen dar.

Zu § 5 Entstehung, Erklärung, Festsetzung und Fälligkeit

Die Entscheidung für einen kalendervierteljährlichen Besteuerungszeitraum in Absatz 2 beruht insbesondere auf den positiven Erfahrungen der Stadt Karlsruhe mit der Übernachtungsteuer. Die kürzeren Abrechnungszeiträume ermöglichen eine zeitnahe Erfassung und Zuordnung der steuerlich relevanten Vorgänge und verringern das Risiko von Festsetzungsdefiziten, insbesondere bei unterjähriger Geschäftsaufgabe.

Zwar erhöht sich dadurch die Anzahl der abzugebenden Steuererklärungen, gleichzeitig kann jedoch auf die Erhebung gesonderter Steuervorauszahlungen verzichtet werden. Dies reduziert den Verwaltungsaufwand für die Steuerpflichtigen und die Stadt Karlsruhe. Zudem lassen sich mögliche Lenkungswirkungen der Verpackungsteuer, Veränderungen im Einweg- und Mehrwegverhalten sowie Unklarheiten bei der Steuererklärung zeitnaher erkennen und bearbeiten.

Die Festsetzung der Verpackungsteuer durch einen gesonderten Steuerbescheid in Absatz 4 dient der Rechtssicherheit und Verständlichkeit des Besteuerungsverfahrens. Zwar wäre eine Steueranmeldung mit gleichzeitiger Wirkung eines Steuerbescheids grundsätzlich verwaltungsvereinfachend möglich. Die Erfahrungen aus der Erhebung der Übernachtungsteuer haben jedoch gezeigt, dass dieses Verfahren von den Steuerpflichtigen vielfach nicht angenommen bzw. nicht richtig verstanden wird. Insbesondere wird trotz abgegebener Steueranmeldung häufig weiterhin ein gesonderter Steuerbescheid erwartet, was zu Rückfragen und zusätzlichem Verwaltungsaufwand führt.

Aus diesem Grund wird für die Verpackungsteuer bewusst das klassische Verfahren mit gesondertem Steuerbescheid gewählt. Dies schafft klare Verhältnisse hinsichtlich der Steuerfestsetzung und des zu zahlenden Betrags. Die anschließende Zahlungsfrist von einem Monat nach Bekanntgabe gewährleistet zudem einen eindeutigen und nachvollziehbaren Zahlungszeitraum.

Zu § 6 Anzeigepflichten

Die Anzeigepflicht in Absatz 1 dient der frühzeitigen Identifizierung und möglichst vollständigen Erfassung der potenziell Steuerpflichtigen, um einen wirksamen und gleichmäßigen Vollzug der Verpackungsteuer ab dem 1. Januar 2028 sicherzustellen. Die Anzeige bis zum 30. März 2027 ermöglicht der Stadtkämmerei, die gemeldeten Betriebe rechtzeitig zu erfassen, Angaben zu prüfen und die organisatorischen sowie verfahrensbezogenen Vorbereitungen für die Steuererhebung abzuschließen.

Der zeitliche Vorlauf bietet ausreichend Gelegenheit für erforderliche Rückfragen und Klärungen und trägt dazu bei, Vollzugsdefizite von Beginn an zu vermeiden. Die verbindliche Fristsetzung schafft zugleich einen klaren Rahmen für die Mitwirkung der Betriebe. Bei nicht fristgerechter Erfüllung können die gesetzlichen Durchsetzungsmöglichkeiten, insbesondere Zwangsmittel nach §§ 328 ff. AO, Anwendung finden.

Die Regelung in Absatz 2 stellt sicher, dass auch nachträglich hinzukommende Steuerpflichtige, insbesondere neu eröffnete Betriebe oder Betriebe mit geänderten Geschäftsabläufen, vollständig erfasst werden. Hierzu ist die erstmalige Steuerpflicht innerhalb eines Monats nach Vorliegen der satzungsrechtlichen Voraussetzungen anzuzeigen. Die Frist ermöglicht eine zeitnahe Aktualisierung des Steuerpflichtigenkreises und schafft die Grundlage für einen vollständigen und gleichmäßigen Steuervollzug.