

19. Wahlperiode

Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten Benedikt Lux (GRÜNE)

vom 11. März 2026 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 11. März 2026)

zum Thema:

**Nach dem RdB-Beschluss: Wann tütet der Senat die Berliner
Verpackungssteuer ein?**

und **Antwort** vom 25. März 2026 (Eingang beim Abgeordnetenhaus am 30. März 2026)

Senatsverwaltung für Finanzen

Herrn Abgeordneten Benedikt Lux (GRÜNE)

über die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin

über Senatskanzlei – G Sen –

Antwort

auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/25 488

vom 11.03.2026

über Nach dem RdB-Beschluss: Wann tütet der Senat die Berliner Verpackungssteuer ein?

Im Namen des Senats von Berlin beantworte ich Ihre Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. Wie bewertet der Senat den Beschluss des Rates der Bürgermeister:innen (RdB) vom 19. Februar 2026, der sich auf Initiative des Bezirksamts Friedrichshain-Kreuzberg für die Einführung einer berlinweiten Verpackungssteuer auf Einwegverpackungen ausgesprochen hat?

Zu 1.: Über Vorschläge des Rats der Bürgermeister nach § 29 Absatz 3 Satz 1 Landesorganisationsgesetz (LOG BE) hat der Senat drei Monate nach Beschlussfassung des Rats der Bürgermeister zu entscheiden (§ 33 Absatz 4 LOG BE). Der Senat wird sich fristgemäß mit dem Beschluss des Rats der Bürgermeister vom 19.02.2026 befassen.

2. Wird der Senat diesen Beschluss aufgreifen und zeitnah einen Gesetzentwurf zur Einführung einer solchen Steuer im Land Berlin erarbeiten?
 - a. Wenn ja, wie sieht der konkrete Zeitplan für die Umsetzung aus?
 - a. Wenn nein, mit welcher stichhaltigen Begründung verweigert der Senat sein Eingehen auf das mehrheitliche Votum der Berliner Bezirke?

Zu 2.: Siehe Antwort zu Frage 1.

3. Wie rechtfertigt der Senat seine in der Vergangenheit geäußerte ablehnende Haltung bezüglich der Verpackungssteuer, insbesondere vor dem Hintergrund des wegweisenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom November 2024, das die Rechtmäßigkeit einer solchen Kommunalsteuer nach Tübinger Vorbild zweifelsfrei bestätigt hat?

Zu 3.: Der Senat hat sich in der Vergangenheit insbesondere deshalb gegen die Einführung einer Verpackungssteuer nach Tübinger Vorbild ausgesprochen, weil

noch nicht abschließend geklärt war, ob eine derartige Steuer verfassungsgemäß ist. Mit seinem Beschluss vom 27.11.2024, Az. 1 BvR 1726/23 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Tübinger Verpackungssteuersatzung verfassungsgemäß ist. Damit wurden zwar die bis dahin bestehenden rechtlichen Unsicherheiten ausgeräumt. Aus Sicht des Senats sprechen aber weitere Gründe gegen die Einführung einer Verpackungssteuer.

Die Einführung einer Verpackungssteuer würde eine Vielzahl von Unternehmen und Branchen, wie beispielsweise die Gastronomie, den Einzelhandel, Lieferdienste sowie die Event- und Freizeitbranche stark zusätzlich belasten. Neben den finanziellen Aspekten (u. a. Einführung neuer Kassensysteme) ist auch der zeitliche Mehraufwand durch die zusätzliche Bürokratie (kleinteilige Erfassung jedes verkauften Einwegartikels, steuerliche Trennung von Einwegverpackungen, Besteck und Bechern in der Buchhaltung und Erfüllung der steuerlichen Verpflichtungen) mit Blick auf eine sehr angespannte Personalsituation eine weitere Belastung für die Betriebe. Insbesondere für Unternehmen mit bundesweiter Präsenz führen unterschiedliche steuerliche Regelungen in Städten und Gemeinden zu einem erheblichen Anstieg der Bürokratie und erschweren eine einheitliche Kalkulation und Logistik. Die Einführung einer Verpackungssteuer stünde somit im Widerspruch zu den Bemühungen um Entbürokratisierung.

Auf Seiten der Steuerverwaltung würde eine Verpackungssteuer zu einem signifikanten Bürokratieaufwuchs führen. Nach den bisherigen Ermittlungen ist davon auszugehen, dass die Verpackungssteuer nach dem Modell der Stadt Tübingen erheblich mehr Verwaltungsaufwand verursachen und Personal binden würde als andere kommunale Steuern, wie z. B. die Übernachtungssteuer. Die Umsetzung einer Verpackungssteuer erfordert ein hohes Maß an Einzelfallkontrollen und ist damit – auch im Vergleich zu anderen Steuerarten – besonders personalintensiv. Im Hinblick auf den Personalbedarf ist mit erheblichen Kosten zu rechnen. Nach einer sehr groben Schätzung auf Grundlage der Anzahl der betroffenen Betriebe ist mit jährlichen Personalkosten in Höhe von ca. 10 Mio. Euro zu rechnen. Hinzu kommen die Kosten für die Ausstattung sowie die Unterbringung des Personals, Kosten für Softwareentwicklungen und es müssten dauerhaft zusätzliche Kapazitäten im Technischen Finanzamt geschaffen werden. Vor diesem Hintergrund kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich eine Verpackungssteuer im Ergebnis als unwirtschaftlich herausstellt.

Eine Verpackungssteuer würde nicht zuletzt auch die Verbraucherinnen und Verbraucher finanziell belasten.

Da Berlin ein eng mit Brandenburg verflochtener Wirtschaftsraum ist, könnten regionale Unterschiede bei der Einführung einer Verpackungssteuer zu Wettbewerbsverzerrungen führen, vor allem wenn benachbarte Gemeinden keine vergleichbare Regelung haben. Kundinnen und Kunden könnten insbesondere in Stadtrandlagen in Nachbargemeinden ohne Steuer ausweichen, was den Umsatz der betroffenen Unternehmen schmälert. Dadurch würden lokale Unternehmen gegenüber Unternehmen in Nachbargemeinden ohne Steuer benachteiligt.

Der Senat befürwortet – anstelle einer kommunalen Verpackungssteuer – eine bundesweite Verpflichtung der Verkaufsstellen, dass Einwegverpackungen nicht mehr kostenlos abgegeben werden dürfen. Dies würde die Umsetzung für länderübergreifend tätige Unternehmen stark vereinfachen und die beabsichtigte Lenkungswirkung erhöhen.

Im Übrigen gibt es mit den vorhandenen Rechtsgrundlagen, wie z. B. der im Verpackungsgesetz geregelten Mehrwegangebotspflicht, gute Instrumente, um das Aufkommen an Verpackungsabfall deutlich zu verringern. Die Nutzung dieser Instrumente durch die Bezirke erfolgt in der Praxis jedoch häufig nicht (vgl. die Beantwortung der Schriftlichen Anfrage Drs. 19/25163 vom 05.02.2026). Statt der Einführung zusätzlicher kommunaler Regelungen sollten zunächst die vorhandenen Instrumente flächendeckend genutzt werden.

Das Berliner Abgeordnetenhaus hat sich in der Vergangenheit ebenfalls gegen die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer im Land Berlin ausgesprochen. Ein entsprechender Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 19/1109) wurde am 16.01.2025 in zweiter Lesung abgelehnt.

4. Welche Hürden sieht der Senat für das Land Berlin, obwohl andere deutsche Großstädte (wie beispielsweise Köln) nach der höchstrichterlichen Klärung bereits die Einführung beschlossen haben? Gibt es eine Auswertung von Tübingen? Gibt es Abstimmungen mit Potsdam?

Zu 4.: Mit Ausnahme von Freiburg (seit 01.01.2026) hat bislang keine deutsche Großstadt eine Verpackungssteuer eingeführt. In Köln gibt es lediglich einen Ratsbeschluss vom 13.02.2025, demzufolge die Verwaltung eine Beschlussvorlage für die Einführung einer Verpackungssteuer in Köln nach Tübinger Vorbild erstellen soll. Ein Satzungsentwurf wurde bisher nicht vorgelegt. Aktuell gibt es daher noch keine Erfahrungen zu der Erhebung einer Verpackungssteuer in Großstädten (> 100.000 Einwohner) und größeren Großstädten (> 500.000 Einwohner).

Potsdam plant die Einführung einer Verpackungssteuer zum 01.07.2026. Bisher gab es keine Abstimmungen mit Potsdam zur Verpackungssteuer.

Aus Tübingen (ca. 92.000 Einwohner) liegen mittlerweile Erkenntnisse zur Erhebung der Verpackungssteuer vor. Es gibt ca. 420 Betriebe. Die jährlichen Steuereinnahmen aus der Verpackungssteuer belaufen sich auf ca. 800.000 Euro. Die in Tübingen erlangten Erkenntnisse wurden bei der Bewertung einer in Berlin einzuführenden Verpackungssteuer berücksichtigt. Die wirtschaftlichen Verhältnisse der Mittelstadt Tübingen und der Großstadt Berlin können – vor allem im Hinblick auf das Gastronomiegewerbe – aber nicht ohne weiteres verglichen werden. In Berlin würde die Zahl der Betriebe nach ersten Ermittlungen ca. 22.000 betragen.

Um den Verpackungsmüll im öffentlichen Raum wirksam zu reduzieren und einen Anreiz für die Nutzung von Mehrwegverpackungen zu schaffen, müssten nach dem Tübinger Modell – neben der Einführung einer Verpackungssteuer – auch weitere Maßnahmen umgesetzt werden. Tübingen hat die Einführung der Verpackungssteuer mit einem Förderprogramm für Betriebe, die Mehrweggeschirr-Systeme einführen, verbunden. Gefördert wird die Anschaffung von Mehrweggeschirr mit bis zu 500 Euro pro Betrieb/Filiale und die Anschaffung einer Spülmaschine mit bis zu 1.000 Euro. Zudem wurde eine umfangreiche Informationskampagne initiiert. Sofern dieses Förderprogramm auf Berlin übertragen werden sollte, wäre ggf. mit Kosten i. H. v. ca. 15 Mio. bis 30 Mio. Euro zu rechnen. Freiburg und Konstanz haben vergleichbare Förderprogramme aufgelegt. Freiburg hat darüber hinaus ein stadtweites Kreislaufsystem für Mehrwegbehälter eingeführt (Mehrwegverbund Freiburg).

Es muss sichergestellt werden, dass bei der Verwaltung der Verpackungssteuer kein Vollzugsdefizit entsteht. Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gleichbehandlungsgrundsatz und zur Steuergerechtigkeit hat die Finanzbehörde dafür Sorge zu tragen, dass die Steuerpflichtigen rechtlich und tatsächlich gleichmäßig belastet werden. Unzulängliche Erklärungen müssen mit einem angemessenen Entdeckungsrisiko verbunden sein (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, z. B. Urteil vom 09.03.2004, Az. 2 BvL 17/02). Die Angaben in den Steuererklärungen müssen daher zwingend auf ihre Plausibilität und Schlüssigkeit überprüft werden. Der Vorwurf eines Vollzugsdefizits ist zu vermeiden, um die Rechtmäßigkeit der Steuer nicht zu gefährden. Eine adäquate Personalausstattung wäre daher unverzichtbar.

Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Frage 3 verwiesen.

5. Welche Schätzungen oder Modellrechnungen liegen dem Senat zum jährlichen Einnahmepotential vor, das das Land Berlin durch die Besteuerung von Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck (für Speisen und Getränke zum Mitnehmen) generieren könnte?

Zu 5.: Einer sehr groben Schätzung nach könnten die möglichen Einnahmen aus einer Verpackungssteuer in Berlin zwischen 20 Mio. und 30 Mio. Euro p. a. betragen. Den Einnahmen stünden jedoch hohe Mehrausgaben für die Verwaltung der Steuer gegenüber (siehe Antwort zu Frage 3). Die Schätzung der Einnahmen beruht auf einer rudimentären Hochrechnung der Einnahmen aus der von der Stadt Tübingen erhobenen Verpackungssteuer.

Mittel- und langfristig ist mit sinkenden Einnahmen aus einer Verpackungssteuer zu rechnen, wenn verstärkt Mehrwegverpackungen genutzt und weniger Speisen und Getränke in Einwegverpackungen verkauft werden. Bei sinkenden Einnahmen und gleichbleibenden Ausgaben ist die Wirtschaftlichkeit der Steuer gefährdet.

6. Wie hoch beziffert der Senat die derzeitigen jährlichen Kosten für die Beseitigung von Einwegmüll (z. B. To-go-Becher, Pizzakartons, Aluschalen) im öffentlichen Raum, die über die ohnehin knappen Bezirkshaushalte (für die Reinigung von Grünanlagen und Spielplätzen) getragen werden müssen?

Zu 6.: Der Senat kann die Höhe der jährlichen Kosten für die Beseitigung von Einwegmüll im öffentlichen Raum derzeit nicht beziffern. Die entsprechenden Aufwendungen entstehen sowohl bei der Berliner Stadtreinigung (BSR) als auch in den Bezirken, insbesondere im Bereich der Reinigung von Grünanlagen und Spielplätzen. Weder die BSR noch die Bezirke führen jedoch eine verursachungsgerechte Kostenrechnung, die eine getrennte Ausweisung der Kosten für Einwegmüll (z. B. To go Becher, Pizzakartons, Aluschalen) ermöglichen würde. Als allgemeine Orientierung kann auf eine Studie des Umweltbundesamtes aus dem Jahr 2022 verwiesen werden („Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU Einwegkunststoffrichtlinie“). Diese Studie ermittelt bundesweite Modellkosten für die Reinigung und Entsorgung bestimmter Einwegkunststoffprodukte im öffentlichen Raum. Die dort betrachteten Produktgruppen decken jedoch ausschließlich die in der EU Einwegkunststoffrichtlinie definierten Einwegkunststoffprodukte ab. Damit umfasst die Studie nicht alle Abfallarten, die in der Frage genannt sind (z. B. Pizzakartons oder andere papierbasierte Verpackungen). Eine vollständige Abbildung der Gesamtkosten für Einwegmüll im öffentlichen Raum ist daher auch auf Basis dieser Studie nicht möglich. Zudem sind die in der Studie dargestellten Modellwerte nicht ohne Weiteres auf Berlin übertragbar, da sie auf bundesweiten Durchschnittsannahmen beruhen und keine landesspezifischen Daten enthalten.

[Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie](#) Studie 94

7. Wie hoch beziffert der Senat die derzeitigen jährlichen Kosten für die Beseitigung von Einwegmüll (z. B. To-go-Becher, Pizzakartons, Aluschalen) im öffentlichen Raum, die über die Straßenreinigungsgebühren durch die Anrainer*innen aufgewendet werden müssen?

Zu 7.: Im Jahr 2024 wurden insgesamt 65.506 Mg und im Jahr 2025 insgesamt 52.300 Mg Straßenkehricht und Papierkorbabfälle erfasst. Die BSR weist die verschiedenen Abfallarten und deren Anteile im Kehricht nicht einzeln aus, eine gesonderte Ausweisung innerhalb der Straßenreinigungsgebühr oder so genannten Stadtabrechnung erfolgt nicht.

Ergänzend wird auf die Beantwortung der Frage 6 verwiesen.

8. Wie weit teilt der Senat die Auffassung, dass die derzeitige Praxis – bei der die Allgemeinheit für die Entsorgung von Einwegmüll aufkommt – dem Verursacher:innenprinzip massiv widerspricht, und erkennt er an, dass eine Verpackungssteuer im Sinne der Kostengerechtigkeit Abhilfe schaffen würde?

Zu 8.: Der Senat teilt die grundsätzliche Auffassung, dass die derzeitige Praxis, nach der die Allgemeinheit oft die Kosten für die Entsorgung von Einwegmüll trägt, dem Verursacher:innenprinzip widerspricht. Insbesondere Einwegverpackungen verursachen erhebliche Aufwände für Reinigung und Entsorgung im öffentlichen Raum, die bislang überwiegend von kommunalen Haushalten getragen werden. Mit der EU Einwegkunststoffrichtlinie und der darauf basierenden erweiterten Herstellerverantwortung (umgesetzt im Einwegkunststofffonds) wurde ein erster wichtiger Schritt unternommen, um die Kostenlast stärker an die Verursachenden zurückzuführen. Der Senat begrüßt diesen Ansatz ausdrücklich. Berlin hat darüber hinaus bereits zweimal erfolgreich Beschlüsse in die Umweltministerkonferenz (UMK) herbeigeführt, die darauf abzielen, dass Einwegverpackungen nicht mehr kostenlos abgegeben werden dürfen. Diese Einführung sollte aber bundesweit erfolgen. Ziel dieser Initiativen war es, sowohl das Verursacher:innenprinzip zu stärken als auch wirksame Anreize zur Abfallvermeidung zu setzen.

9. Welche Maßnahmen (abseits reiner Appelle an die Gastronomie) plant der Senat stattdessen oder ergänzend, um das Müllaufkommen im öffentlichen Raum drastisch zu reduzieren und einen starken wirtschaftlichen Anreiz für die flächendeckende Nutzung von Mehrwegverpackungen zu schaffen?

Zu 9.: Der Senat ergreift eine Reihe konkreter Maßnahmen, um das Müllaufkommen im öffentlichen Raum zu reduzieren und die Nutzung von Mehrwegverpackungen zu stärken. Diese gehen deutlich über Appelle an die Gastronomie hinaus.

Auf Landesebene begleitet der Senat die Umsetzung der bundesweiten Mehrwegangebotspflicht durch Informations- und Beratungsangebote für Betriebe sowie durch Öffentlichkeitsarbeit zur Stärkung der Nachfrage nach Mehrweg, wie Kampagnen und Unterstützungsprojekten für Mehrwegnutzung. Ergänzend arbeitet der Senat im Rahmen des Projekts „Mehrweg-Pilot Berlin“ mit der Deutschen Umwelthilfe zusammen, um die Rückgabe von mehreren Mehrwegsorten in Automaten als praxistaugliche Lösungsansätze zu entwickeln. Die Berliner Bezirke leisten einen wesentlichen Beitrag durch eigene Mehrwegkampagnen, Kontrollen der Mehrwegangebotspflicht, Pilotprojekte auf Wochenmärkten und die Förderung lokaler Mehrweginitiativen. Berlin hat zudem zweimal Beschlüsse in die Umweltministerkonferenz eingebracht, die darauf abzielen, dass Einwegverpackungen nicht mehr kostenlos abgegeben werden dürfen, um das Verursacher:innenprinzip zu stärken und wirtschaftliche Anreize für Mehrweg zu schaffen. Zur weiteren Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Bezirken, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird der Senat den Runden Tisch Mehrweg erneut einberufen. Berlin engagiert sich darüber hinaus aktiv in der bundesweiten Vernetzung zu Mehrweg- und Abfallvermeidungsthemen.

Berlin, den 25. März 2026

In Vertretung

Tanja Mildenerger
Senatsverwaltung für Finanzen