



Castrop
Rauxel

Der Bürgermeister

Bereich EUV Stadtbetrieb
Az:
Datum: 05.06.2025

2025/110

öffentlich

Sitzungsvorlage

Beratungsfolge	Datum	TOP-Nr.
Ausschuss für Klima- und Umweltschutz	24.06.2025	14

Betreff

Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer
Hier: Sachstandsbericht

Finanzielle Auswirkungen

☒ keine haushaltsmäßige Berührung

☐ Auswirkungen siehe Sachverhalt

Beschlussvorschlag

Der Ausschuss für Klima- und Umweltschutz nimmt den Sachstandsbericht zur Kenntnis.

Lenort
Stadtbaurätin

Werner
Vorstand EUV Stadtbetrieb

Sachverhalt

Aufgrund der aktuellen Berichterstattungen sowie zuletzt der Anfrage im Ausschuss für Klima- und Umweltschutz vom 04.03.2025 zu beabsichtigten bzw. bereits erfolgten Einführungen einer sogenannten kommunalen Verpackungssteuer (VerpackSt) in deutschen Städten, wird im Folgenden eine Darstellung zu den Hintergründen, dem Prozess der originären Einführung sowie der rechtlichen Bewertung, auch vor dem Hintergrund zukünftig geltender Gesetzeslage, am Beispiel der Universitätsstadt Tübingen wiedergegeben.

Bei der kommunalen Verpackungssteuer handelt es sich um eine „örtliche Verbrauchsteuer, die auf den Verkauf von Einwegverpackungen für Speisen und Getränke – grundsätzlich zunächst unabhängig vom verwendeten Verpackungsmaterial (Kunststoff, Metall, Papier o.Ä.) – zum Sofortverzehr erhoben wird.“

Ausschlaggebend hierfür ist die über annähernd allen bundesweiten Städten zu beobachtende Entwicklung, dass diese Art von Verpackungen und vor allem deren Verwendung/ Anwendung (Verzehr im öffentlichen Raum) erheblich zum Gesamtaufkommen von illegal entsorgten Abfallablagerungen (vgl. Littering) beiträgt, und so die Kommunen finanziell stark belasten. Das Littering muss hierbei nicht zwingend vorsätzlich begangenen werden, sondern kann aufgrund begrenzter Volumina u.a. von Straßenpapierkörben zum Teil auch fahrlässig als „Beistellung“ neben oder unter den entsprechenden Behältern erfolgen.

Diese Entwicklungen können insb. in Städten mit erhöhter Aufenthaltsqualität sowie heterogener Gesellschaftsstrukturen und damit einhergehenden Freizeitbeschäftigungen sowie Verbraucherverhalten verstärkt auftreten.

Diese Umstände lagen in Gesamtheit im zugrundeliegenden Fall der Universitätsstadt Tübingen vor, so dass entsprechende Maßnahmen zur Einführung einer lokalen Steuer bereits seit dem Jahr 2018 eingeleitet wurden. Dieser Prozess währte insgesamt vier Jahre, so dass das Inkrafttreten der sog. Verpackungssteuersatzung (VerpackStS) und somit der Steuerpflicht zum 01. Januar 2022 erfolgte.

So referierte die verantwortliche Projektleiterin der Fachabteilung Steuern der Stadt Tübingen in einer Veranstaltung des Deutschen Städtetages vom 24.02.2025, dass „die Vermüllung durch Einwegverpackungen zunehmend das Stadtbild prägte“, die jährlich „Kosten von ca. 700.000 € ausschließlich für die Entsorgung des Verpackungsmülls“ begründeten. Ein Förderprogramm zur Nutzung von Alternativen, insb. Mehrwegverpackungen, durch die Gastronomie im Allgemeinen war nach Aussagen nicht ausreichend.

Eine Übersicht der der VerpackSt unterliegenden Betriebe sowie Behältnisse/ Hilfsmittel bzw. Essbestecke ist der im Anhang beigelegt.

Im Zusammenhang mit der finalen Einführung der VerpackSt ging ein Jahr zuvor (2021) eine umfassende Werbe- sowie Aufklärungskampagne einher: neben einem Anschreiben des (damaligen) Oberbürgermeisters der Stadt Tübingen, Herr Boris Palmer, zur Ausführung der Steuer wurden Broschüren zur Satzung mitsamt Frequently Asked Questions (FAQs), Flyer zur Verpackungssteuer sowie zu Mehrwegsystemen und damit verbundenen Förderprogrammen der Stadt (max. 500 € pro Betrieb bzw. Filiale, bis max. 10.000 € für eine Spülmaschine) bekannt gegeben. Es folgten zahlreiche Informationsveranstaltungen, Informationsrundgänge und insb. persönliche Gespräche mit den Gewerbetreibenden.

Dieses Vorgehen wird nachträglich als essentiell für die Akzeptanz der neuen Steuer angesehen.

Wenngleich für die originäre Steuererhebung inklusive Bescheide, Prüfung und Überwachung die städtischen Steuerabteilung verantwortlich/ zuständig ist, waren bzw. sind fortlaufend

Akteur*innen aus verschiedenen Fachabteilungen wie der Rechtsabteilung, der Stabsstelle für Umwelt- und Klimaschutz sowie der Stadtkasse am Prozess beteiligt.

Weiterer Verwaltungsaufwand entsteht bei Zweifeln bzw. Unklarheiten der über die Betriebe eingereichten Steuererklärungen. So dann erfolgen neben Nachfragen und Anforderungen von (fehlenden) Nachweisen auch Gespräche vor Ort, eigene Berechnungen auf Plausibilität bis hin zu Testkäufen.

Sollten in vereinzelten Fällen keine Steuererklärung online eingereicht werden, erfolgt der Steuerbescheid über eine Schätzung. Hierbei ist zu beachten, dass die Verpackungssteuer vom Betrieb an die Stadt bezahlten werden muss, unabhängig davon, ob er diese von der Kundschaft einnimmt oder nicht.

Die bereits für die Jahre 2022 und 2023 vorliegenden Einnahmen belaufen sich auch ca. 1 Mio. € bzw. 750.000 €, bei ca. 200 steuerpflichtigen Betrieben in Tübingen.

Demgegenüber stehen derzeit Personalkosten von ca. 100.000 € (2x Personalstellen: Projektleitung und Sachbearbeitung). Perspektivisch erscheint die Personalstelle „Sachbearbeitung“ ausreichend. Somit fallen Personalkosten in Höhe von ca. 40.000 € an.

Die bereits seit dem 01.01.2022 bestehende Steuerpflicht für Gastronomie- und Imbissbetriebe hat zuletzt mit Bestätigung deren Rechtmäßigkeit durch das Bundesverfassungsgericht (Veröffentlichung: 22.01.2025) an Aktualität gewonnen. Die Erhebung einer kommunalen VerpackSt auf nicht wiederverwendbare Verpackungen und Einweggeschirr im Gastronomiebereich als örtliche Verbrauchssteuer im Sinne des Art. 105 Abs. 2a Grundgesetz widerspricht nicht (mehr) den heutigen geltenden europäischen und bundesrechtlichen Regelungen, da der Einsatz von Mehrwegprodukten und die Abfallvermeidung das Ziel sind (vgl. u.a. EU-Einwegkunststoff-Richtlinie 2019/904, Einweg-Kunststoffverbots-Verordnung, Einwegkunststofffondsgesetz, Mehrweg-Angebotspflicht gem. §§ 33 und 34 VerpackG).

Da die sog. Tübinger Satzung bereits in allen Gerichtsinstanzen [Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Bundesverwaltungsgericht sowie Bundesverfassungsgericht (BVerfG)] einer Überprüfung unterzogen wurde, empfiehlt nicht zuletzt der Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, diese als Grundmuster zu nehmen.

Dennoch ist bei der Prüfung zur Einführung einer kommunalen VerpackSt zu beachten, dass das BVerfG ausdrücklich offengelassen hat, ob sich eine kommunale VerpackSt ggf. auf bestimmte Verkäufer von Speisen und Getränken wie etwa Betreiber*innen kleiner Kioske und ebenso wie Imbissstuben negativ auswirken kann. Diesen strittigen Fall sah das BVerfG der in den Zusammenhang mit der VerpackSt der Universitätsstadt Tübingen und dem klagenden Franchise-Nehmer der Fast-Food-Kette „McDonald's“ als nicht gegeben an.

Im Bundesland Nordrhein-Westfalen können im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Städte und Gemeinden eigenständig entscheiden, ob sie eine solche Regelung einführen möchten. Diese Möglichkeit wurde bspw. den Städten und Gemeinden im Freistaat Bayern bereits genommen. Hier unterliegt eine Einführung der Genehmigungspflicht auf Landesebene.

Dennoch ist zu beachten, dass der Erlass einer kommunalen Verpackungssteuersatzung zunächst vom Kommunalministerium und vom Finanzministerium NRW genehmigt werden muss. Hintergrund ist, dass eine Satzung, mit der eine im Land NRW nicht erhobene Steuer erstmalig oder erneut eingeführt werden soll, gemäß § 2 Abs. 2 KAG NRW zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung des für Kommunales zuständigen Ministeriums und des für Finanzen zuständigen Ministeriums bedarf.

Darüber hinaus wird ab dem 12. August 2026 die EU-Verordnung 2025/40 [Packaging and Packaging Waste Regulation (PPWR)] unmittelbar in den Mitgliedsstaaten gelten, die ebenso umfangreiche Anforderungen an Verpackungen von Speisen und Getränken vorsieht, die die gleiche Zielrichtung haben wie eine kommunale VerpackSt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Städte- und Gemeindebund NRW „nicht vorschnell eine kommunale Verpackungssteuer auf kommunaler Ebene einzuführen, weil zunächst Klarheit darüber bestehen muss, ob und inwieweit das deutsche Recht, insbesondere das deutsche Verpackungsgesetz eine Anpassung erfährt.“

Allgemein empfiehlt die Geschäftsstelle „vor Erlass einer Verpackungssteuersatzung zunächst weitere Entwicklungen auf der Gesetzgebungsebene des Bundes im Jahr 2025 zu verfolgen. Hierdurch kann unnötiger Personal- und Sachaufwand vermieden werden. Dabei darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuersatzung eine umfassende Beratung Und Betreuung der zukünftig betroffenen Steuerpflichtigen voraussetzt [...]“.“

Weiterer Bericht in der Sitzung.