



Fachdienst Finanzen, Steuern und Beteiligungen

Frau Sabine Weichler, Tel. 17-1290

TOP: "Bürgeranregungen" gemäß § 24 GO NRW auf Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer

Beschlussvorlage Nr. 156/2025

Produkt: 01.08.05 Steuern und Gebühren

Beratungsfolge

Haupt- und Finanzausschuss

Behandlung

öffentlich

Sitzungstermine

23.06.2025

Finanzielle Auswirkungen? ja nein

investiv konsumtiv

	einmalig	lfd. jährlich
Aufwendungen/Auszahlungen		
Folgekosten (AfA, Unterhaltung...)		
Kostenbeiträge Dritter/Zuwendungen		
Sonstige Erträge/Einzahlungen		

Bemerkung:

Haushaltsmittel ausreichend vorhanden?

ja, veranschlagt bei folgendem Konto: nein, Deckungsvorschlag:

Produkt bzw. Auftrag/Sachkonto/Bezeichnung:

Einmalig: / /

Laufend: / /

gesetzlich vorgeschriebene Aufgabe

freiwillige Aufgabe

Grundlage: Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 27.11.2024

Beschlussumsetzung bis

Beschlussvorschlag:

1. Von der schnellen Einführung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einwegverpackungen, -geschirr und -besteck wird derzeit abgesehen.

2. Die Verwaltung wird beauftragt, die weitere Entwicklung zum Thema Verpackungssteuer in NRW wie in der Begründung dargestellt zu beobachten. Nach der Genehmigung der Einführung der Verpackungssteuer durch das Land NRW bzw. alternativ nach Novellierung der bundesgesetzlichen Regelungen zur Verpackungsvermeidung bzw. zum Mehrweggebot ist die Diskussion zur Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer auf Basis der dann vorliegenden Erkenntnisse von der Verwaltung aufzugreifen und im Ausschuss für Beteiligungen, Finanzentwicklung und Verwaltungsmodernisierung darüber zu berichten.

Begründung:

1. Bürgeranregungen:

Mit den als Anlagen beigefügten Bürgeranregungen wird die schnelle Einführung einer örtlichen Verbrauchssteuer auf Einwegverpackungen, -geschirr und –besteck beantragt. Begründet wird dies damit, dass bestehende rechtliche Regelungen (z.B. Einwegkunststoffverbotsverordnung) bisher nicht spürbar zu weniger Einwegmüll geführt haben. Zudem wird angeführt, dass eine kommunale Verpackungssteuer direkte finanzielle Anreize bei der Gastronomie sowie bei den Bürgern setze, abfallarme und umweltfreundliche Mehrwegalternativen zu nutzen.

2. Stellungnahme der Verwaltung

a. Sachinformationen und Beratungen im BFV am 13.03.2025

Für die Sitzung des BFV am 13.03.2025 hatte die Verwaltung aufgrund des Antrages der CDU-Fraktion vom 22.01.2025 „Mehr Sauberkeit für Lüdenscheid / geringere Kosten für die Müllentsorgung“ (TOP 9 der Sitzung) Informationen in Bezug auf die Einführung einer Verpackungssteuer zur Verfügung gestellt. Die wesentlichen Aussagen werden nachfolgend zusammenfassend wiedergegeben:

Rechtliche Entwicklung, Hintergrund, Inhalt und Umsetzung in Tübingen

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Beschluss vom 27.11.2024 die Verpackungssteuersatzung der Universitätsstadt Tübingen für rechtmäßig erklärt. Zum Hintergrund, Inhalt und Umsetzung der Tübinger Verpackungssteuer wird auf die Anlagen zu TOP 9 der Sitzung des BFV am 13.03.2025 verwiesen, in der die Einzelheiten ausführlich dargestellt sind. Diese Anlagen sind dieser Vorlage noch einmal beigefügt.

Die Satzung der Stadt Tübingen zur Einführung der Verpackungssteuer erforderte insbesondere hohen Verwaltungsaufwand durch umfangreiche Informations- und Beratungsmaßnahmen im Vorfeld, was zu einer Schaffung von zwei neuen Stellen führte. Die Satzung der Stadt Tübingen ist relativ kurzgehalten. Dies wiederum führt zu Auslegungsproblemen. Um viele Einzelfallgestaltungen klar zu stellen, hat die Stadt Tübingen eine 22 seitige Auslegungshilfe erarbeitet. Als Beispiel kann die „Pizza im Pizzakarton“ genannt werden – als take-away-Produkt ist der Pizzakarton mit Steuern zu belegen, im Lieferservice nicht. Es gibt auch Ausnahmen von der Steuer in Tübingen, beispielsweise für „Drive-in“-Produkte, die nicht unter die Verpackungssteuer fallen.

Vorteile

Als Vorteile einer Verpackungssteuer können Reduzierung von Einwegverpackungen, Förderung von Mehrwegsystemen, Sensibilisierung des Umweltbewusstseins, Innovation bei nachhaltigen Verpackungen sowie eine zusätzliche Steuereinnahme der Stadt genannt werden.

Nachteile

Nachteile sind die sich verteuernenden Kosten für die Verbraucher, da die Steuern auf die to-go-Produkte umgelegt werden würden sowie zusätzlicher Bürokratieaufwand für die Gastronomie- und andere betroffene Betriebe (problematisch insbesondere für kleine Betriebe). Daneben gibt es hygienische Bedenken bei unsachgemäßer Handhabung von Mehrwegbehältern und einen erhöhten Wasserverbrauch im Gebrauch mit Mehrweggeschirr. Insbesondere sind aber die komplexen Abgrenzungen der Besteuerung (Lieferservice vs. Abholung, Verkauf von Lebensmittel in Verpackungen durch Vereinsarbeit, auf Schulfesten, Reisegewerbe) und somit entstehende Unsicherheiten bei der Besteuerung zu nennen. Auch der zusätzliche administrative Aufwand bei der Stadtverwaltung in der Besteuerung und der Kontrolle der Einhaltung der Regelungen muss berücksichtigt werden.

Ziel der Stadt Tübingen

Ziel der Stadt Tübingen war die stetig gestiegene Abfallmenge insbesondere durch Wegwerfverpackungen, die nach dem Verzehr im Stadtgebiet weggeworfen wurden, zu reduzieren. Das Ziel ist nach eigenen Aussagen der Stadt Tübingen erreicht worden, wirkt sich laut einer Studie der Universität Tübingen durch den leichten Verpackungsmüll aber gewichtsmäßig nicht durchschlagend aus.

b. Weitergehende Informationen und Recherchen

Im Nachgang zur BFV-Sitzung am 13.03.2025 wurden folgende weitere Informationen zum Thema Verpackungssteuer zusammengetragen:

Meinungsbild zum Thema Verpackungssteuer der Mitgliedsstädte des Städtetages NRW

In NRW haben nach Kenntnis der Verwaltung lediglich wenige Städte, darunter die Städte Köln und Bonn, derzeit einen konkreten Ratsbeschluss zur Einführung der Verpackungssteuer gefasst. Die Haltung der Vertreterinnen und Vertreter vieler Städte, die Mitglied des Städtetages sind, war in den zuständigen Gremien insgesamt abwartend und eher tendenziell ablehnend. Im Falle einer Einführung würde aber eine möglichst einheitliche landesweite Anwendung angestrebt, um einen steuerrechtlichen Flickenteppich zu vermeiden. Die Tübinger Satzung sollte nach allgemeiner Ansicht nicht übernommen werden, da die Satzung nicht eindeutig genug ist und viele ungeklärte Fragen offenlässt.

Rechtliches Erfordernis zur Genehmigung der Einführung in NRW

Eine Satzung, mit der eine kommunale Verpackungssteuer im Land Nordrhein-Westfalen erstmalig eingeführt wird, bedarf gemäß § 2 Abs. 2 KAG NRW der Genehmigung des für Kommunales zuständigen Ministeriums und des für Finanzen zuständigen Ministeriums.

Es besteht seitens des Landes NRW der Wunsch, dass eine Satzung für die Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer in Nordrhein-Westfalen zuerst von einer größeren Stadt mit entsprechender personeller Ausstattung zur Genehmigung bei den zuständigen Ministerien eingereicht wird. Das entsprechende Verfahren wird voraussichtlich im Jahr 2025 noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Im Finanzausschuss des Städtetags bestand Einvernehmen, zunächst die Entwicklung in Köln abzuwarten, da von dort aufgrund des dortigen Ratsbeschlusses ein entsprechender Vorstoß Richtung Land NRW zu erwarten sei.

Angesichts der nach Einschätzung der Verwaltung bestehenden Auslegungsprobleme der Tübinger Satzung ist derzeit davon auszugehen, dass die dem Land NRW zur Genehmigung vorzulegende Satzung gegenüber der Tübinger Satzung Anpassungen erfährt.

Nach Auskunft der Geschäftsstelle des Städtetags NRW hat das Land NRW eine Genehmigung der Einführung für NRW grundsätzlich in Aussicht gestellt.

Bayerische Regierung verbietet Einführung der Verpackungssteuer

Die Regierung des Freistaates Bayern hat Mitte Mai beschlossen, den bayerischen Kommunen die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer zu verbieten. Bei der Landesregierung eingehende Anträge sollen abgelehnt werden. Gleichzeitig solle ein Gesetz auf den Weg gebracht werden, der die Einführung verbietet. Begründet wird dies mit den zusätzlichen Kostenbelastungen und dem Verwaltungsaufwand für Bürger und Betriebe. Die Verpackungssteuer stehe im Widerspruch zum Versprechen für Bürokratieabbau sowie zur geplanten Senkung der Umsatzsteuer in der Gastronomie ab 2026.

Pressemitteilung des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes (DEHOGA Bundesverband) und Positionspapier des Bundesverbandes der Systemgastronomie e.V. (BdS)

In einer Pressemitteilung des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbandes (DEHOGA Bundesverband) werden Aussagen der Hauptgeschäftsführerin der DEHOGA sowie des Hauptgeschäftsführers des Handelsverbandes Deutschland (HDE) zur Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer in der Stadt Köln dargelegt.

Die Wirtschaftsverbände warnen vor massiven Belastungen für lokale Unternehmen. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass Insellösungen in einzelnen Kommunen zu einem Flickenteppich führen würde, die für die Unternehmen schwer umsetzbar seien. Auch technisch sei die Umsetzung schwierig und benötige einiges an Vorlauf.

Das Positionspapier des BdS beinhaltet gleichlautende Ausführungen und weitergehende Ausführungen.

Beide Dokumente sind als Anlage beigefügt.

EU-Verpackungsverordnung 2025/40 (Packaging and Packaging Waste Regulation – PPWR)

Im Rahmen der Überlegung zur Einführung einer Verpackungssteuer sind auch die Entwicklungen auf dem Gebiet des Abfallrechtes zu beachten. Insbesondere auf EU-Ebene haben sich bereits rechtliche Veränderungen ergeben, die die gleiche Zielrichtung wie eine Verpackungssteuer verfolgen (Abfallvermeidung, Mehrwegverwendung).

Die neue EU-Verpackungsverordnung 2025/40 vom 19.12.2024 wird in den EU-Mitgliedsstaaten unmittelbar ab dem 12.08.2026 gelten und strengere Anforderungen in Bezug auf die Vermeidung von Einwegverpackungen und eine Mehrwegverwendung stellen. Sie enthält unter anderem folgende Neuerungen:

- Befüllungspflicht bei mitgebrachten Gefäßen: Bis Februar 2027 müssen Letztvertreiber sicherstellen, dass heiße und kalte Getränke sowie fertig zubereitete Lebensmittel auch in eigenen, von Verbraucherinnen und Verbrauchern mitgebrachten Behältnissen eingefüllt werden können. Für diesen Fall darf kein höherer Preis verlangt werden und es dürfen keine schlechteren Verkaufsbedingungen gelten als beim Verkauf in Einwegverpackungen. Die Letztvertreiber müssen gut sichtbar über die Möglichkeiten informieren.
- Wiederverwendungsgebot: Bis Februar 2028 müssen Endvertreiber von Speisen und Getränken ihre Waren auch in wiederverwendbaren Verpackungen abgeben. Die Ware darf dabei nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen als in einer Einwegverpackung angeboten werden (ausgenommen sind nur Kleinstunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten). Die Letztvertreiber müssen gut sichtbar über die Möglichkeiten informieren.

- Anpassungsbedarf für das deutsche Verpackungsgesetz: Das deutsche Verpackungsgesetz ist durch den deutschen Gesetzgeber daraufhin zu überprüfen, ob im Hinblick auf die EU-Verpackungsverordnung Anpassungsbedarf besteht. Ggf. werden hier auch weitere Regelungen in deutsches Recht aufgenommen. Die diesbezügliche Richtung wird davon abhängig sein, mit welcher Tendenz die neue deutsche Bundesregierung dieses Thema aufgreift.

Das Inkrafttreten der Befüllungspflicht bei mitgebrachten Gefäßen sowie des Wiederverwendungsgebotes auf Basis der EU-Verpackungsverordnung dürfte auch ohne die Einführung einer Verpackungssteuer eine weitere Reduzierung an Einwegverpackungen mit sich bringen und negative Auswirkungen auf das zu erwartende Steueraufkommen einer Verpackungssteuer haben.

Der Städte- und Gemeindebund hat seinen Mitgliedsstädten empfohlen, die weitere Entwicklung auf Gesetzgebungsebene des Bundes zu verfolgen. Hierdurch könne unnötiger Personal- und Sachaufwand in den Kommunen vermieden werden. Insbesondere wird hier darauf verwiesen, dass die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer eine umfassende Beratung und Betreuung der künftig Steuerpflichtigen voraussetze.

Rechtliche Unsicherheit trotz des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil ausdrücklich offen gelassen, „ob es abgrenzbare Gruppen steuerpflichtiger Verkäufer von Speisen und Getränken, wie etwa Betreiber kleiner Kioske, gibt, die in spezifischer Weise von der Verpackungssteuer betroffen sind, weil sie weder die – nach den Steuersätzen nicht geringen – Steuerbeträge auf ihre wenig zahlungskräftigen Kunden abwälzen noch angesichts ihrer Betriebsstruktur der Besteuerung durch den Umstieg auf ein Mehrwegsystem oder durch die Rücknahme und Eigenverwertung der Einwegartikel entgehen können, und wie sich die Verpackungssteuer auf durchschnittlich ertragsstarke Unternehmen dieser Gruppe auswirkt.“

Diesbezüglich besteht demnach keine Rechtssicherheit, ob die kommunale Verpackungssteuer auf diese Betriebsgruppen uneingeschränkt angewendet werden kann. Sollte ein entsprechend kleiner Betrieb klagen, ist nicht ausgeschlossen, dass das Bundesverfassungsgericht zu einer anderen Einschätzung als im Fall der Klage der Firma McDonald's kommt und die Verpackungssteuer diesbezüglich für verfassungswidrig erklärt. Das gleiche gilt für besondere Betriebsarten, wie Marktstände oder allgemein das Reisegewerbe (z.B. Imbisswagen). Zudem könnte aus diesen Anforderungen eine weitergehende Beratungs- und Unterstützungspflicht (Zuschüsse für ein Mehrwegsystem oder für Reinigungsgeräte) der Stadt Lüdenscheid erwachsen.

Bei mobilen Verkaufsständen besteht auch in Tübingen die Problematik, dass die Verpackungssteuer nicht erhoben werden kann. Es besteht bei diesen Anbietern ein Vollzugsdefizit, was unter den Gesichtspunkten der Steuergerechtigkeit problematisch ist.

Einschätzung des STL zum Thema Verpackungsmüll in Lüdenscheid

Am 20.05.2025 fand eine Sitzung der Finanzkommission unter Beteiligung des STL statt.

Der STL führte in dieser Sitzung aus, dass die Wegwerfmentalität seit Corona zugenommen habe. Seit der Brückensperrung würde man nochmals verstärkt an den Umleitungsstrecken im Stadtgebiet weg geworfenes Verpackungsmaterial der Fastfood-Ketten finden. Auch an verschiedenen Stellen im Stadtgebiet finde man Verpackungsmüll, darunter auch viele Pfandflaschen. Die 114 Straßenpapierkörbe im Innenstadtbereich würden täglich geleert. Samstagsabends würden die Straßenpapierkörbe zusätzlich nochmals geleert und an Sonn- und Feiertagen kontrolliert und überall, wo es erforderlich sei, auch geleert. Seitens des STL werde einmal im Frühjahr eine Müllsammelaktion gestartet.

Stellungnahmen aus der Lüdenscheider Systemgastronomie

Wie in der BFV-Sitzung am 13.03.2025 vereinbart, konnten die Betreiber von McDonald's und Burger King als Vertreter der Lüdenscheider Systemgastronomie in der Sitzung der Finanzkommission am 20.05.2025 eine Stellungnahme aus ihrer Sicht vortragen.

Hierzu kann einerseits auf den Vortrag des Herrn Rüter als Franchisenehmer der Lüdenscheider McDonald's-Filialen in der Sitzung des BFV am 13.03.2025 verwiesen werden, der als Anlage zum Protokoll der Sitzung beigefügt wurde.

Ergänzend wurde in der Sitzung der Finanzkommission am 20.05.2025 seitens der Systemgastronomie erläutert, dass bereits viel auf Mehrwegverpackungen umgestellt wurde; so gebe es sämtliche Softdrinks und Desserts auch in Mehrwegverpackungen, die mit Pfand belegt seien. Bei der Bestellung könne zwischen Mehrwegverpackung mit Pfand und Einwegverpackung ausgewählt werden (allerdings ohne Anreizsystem für Mehrweg). Im Bereich der Einwegverpackungen gebe es keine Styroporverpackungen mehr. Außerdem seien in den vergangenen Jahren viele Kunststoffverpackungen durch andere Materialien (oftmals Papier/Pappe) ersetzt worden (z.B. Pappstrohalm, Holzbesteck). Auch neue Materialien würden getestet.

Die Mehrwegverpackungen würden in der Gastronomie Investitionen für Gastro-Spülmaschine (Kosten ca. 5.000 € - 7.000 €) erfordern. Zusätzlich käme der Energie- und Wasserverbrauch hinzu.

In Bezug auf die technischen und buchhalterischen Anforderungen bei Einführung einer Verpackungssteuer wurde darauf hingewiesen, dass in diesem Fall das Kassensystem mit unterschiedlichen Sätzen für Becher, Tüten, Besteck, etc. umgestellt werden müsse. Die Programmierung sei ein einmaliger Kostenfaktor, aber der Aufwand sei insgesamt dauerhaft höher.

Die Verpackungssteuer müsse in jedem Fall über Preiserhöhungen an die Kunden weitergegeben werden. Befürchtet wird hierdurch ein Rückgang der Kundschaft.

Im weiteren Umfeld der Filialen würde regelmäßig – insbesondere nach jedem Wochenende – mit eigenem Personal Müll eingesammelt. Es wurde das Angebot unterbreitet, die Sammelaktionen in Absprache mit dem STL zu optimieren (z.B. Abgleich der Routenplanung des STL). In der Sitzung wurde eine entsprechende weitere Absprache vereinbart.

3. Empfehlung der Verwaltung zum weiteren Vorgehen:

1. In den Städten Köln und Bonn wurde bereits ein Ratsbeschluss gefasst, eine kommunale Verpackungssteuer einzuführen. Für die Einführung der kommunalen Verpackungssteuer ist die Genehmigung der Ministerien für Finanzen und Kommunales einzuholen. Es wird – auch nach der einhelligen Absprache im Finanzausschuss des Städtetages NRW – für sinnvoll erachtet, dass eine der beiden genannten großen Städte in Nordrhein-Westfalen, die über entsprechendes Personal – auch in juristischer Hinsicht – verfügen, das Genehmigungsverfahren bezüglich der Einführung der kommunalen Verpackungssteuer bei den genannten Ministerien durchführt, bevor in Lüdenscheid eine Einführung erfolgt. Dies gilt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass bei den Satzungsregelungen im Vergleich zur Tübinger Satzung Anpassungen zu erwarten sein werden.
2. Die weitere Entwicklung bezüglich der möglichen Einführung einer Verpackungssteuer in anderen Städten, die bisher noch keine abschließende Entscheidung getroffen haben, sollte weiter beobachtet werden.
3. Es ist zudem weiter zu beobachten, ob die Rechtsprechung in Bezug auf kleinere Betriebe und Reisegewerbe zu einer anderen Einschätzung bezüglich der Rechtmäßigkeit der Verpackungssteuer kommt.

4. Anknüpfend an die Empfehlung des Städte- und Gemeindebundes empfiehlt die Verwaltung, derzeit von der Einführung einer Verpackungssteuer in Lüdenscheid abzusehen und sowohl die steuerrechtlichen Entwicklungen auf Landesebene und bei den Kommunen im Land NRW abzuwarten als auch die Auswirkungen der abfallrechtlichen Veränderungen zu beobachten (EU-Verpackungsverordnung -> Verpackungsgesetz).
5. Nach der Genehmigung der Einführung durch das Land NRW bzw. alternativ nach Novellierung der bundesgesetzlichen Regelungen zur Verpackungsvermeidung bzw. zum Mehrweggebot ist die Diskussion zur Einführung auf Basis der dann vorliegenden Erkenntnisse von der Verwaltung aufzugreifen. Dem Ausschuss für Beteiligungen, Finanzentwicklung und Verwaltungsmodernisierung ist anschließend über die Erkenntnisse zu berichten.

Lüdenscheid, den 04.06.2025

In Vertretung:

gez. Haarhaus

Sven Haarhaus
Beigeordneter und Stadtkämmerer