

Schriftliche Stellungnahme zur

**Anhörung des Ausschusses für Heimat und Kommunales und des Haushalts-
und Finanzausschusses am 23. Januar 2026 zum**

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP

**Siebttes Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes für das Land
Nordrhein-Westfalen (KAG)**

Drucksache 18/15488

Einleitung

Bereits im Jahr 2020 beschloss die baden-württembergische Stadt Tübingen die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer. Nach einer Klage gegen diese neue Steuer beschloss das Bundesverfassungsgericht am 27. November 2024 (1 BvR 1726/23), dass die Erhebung dieser Verbrauchsteuer nicht geltendem Bundesrecht entspricht und der Gesamtkonzeption des aktuell geltenden europäischen und deutschen Abfallrechtes widerspricht. Dieser Beschluss des Bundesverfassungsgerichts löste bis heute andauernde Diskussionen und unterschiedliche Entscheidungen in den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zur Einführung einer solchen Steuer aus. Beispielsweise beschlossen die Städte Köln und Bonn die Einführung der kommunalen Verpackungssteuer, wohingegen sich die Räte der Städte Duisburg und Velbert gegen die Einführung dieser Steuer aussprachen. Bevor eine neue Steuer aber von den Kommunen in Nordrhein-Westfalen eingeführt werden kann, bedarf es der Genehmigung durch das Kommunal- und Finanzministerium. Die Landesregierung hat bisher noch nicht auf Grundlage einer ihr vorgelegten kommunalen Satzung über die Möglichkeit zur Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer entschieden. Deshalb wird bisher in Nordrhein-Westfalen noch keine kommunale Verpackungssteuer erhoben.

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen (BdSt NRW) hat sich bereits früh gegen die Möglichkeit der Erhebung einer kommunalen Verpackungssteuer in Nordrhein-Westfalen ausgesprochen¹ und diese Position in einem Positionspapier mit anderen Verbänden im Juni 2025 unterstrichen.² Deshalb begrüßt der BdSt NRW ausdrücklich den vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktion der FDP (Drucksache 18/15488), welcher ein Verbot einer kommunalen Verpackungssteuer im Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG) vorsieht. Aus Steuerzahlersicht wäre dies die richtige Maßnahme, um rechtssicher einen Flickenteppich mit verschiedenen bürokratischen Regelungen zu einer kommunalen Verpackungssteuer sowie eine unnötige bürokratische und finanzielle Belastung von Wirtschaft, Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern zu verhindern.

Ausgestaltung der kommunalen Verpackungssteuer in Tübingen

Bereits am 30. Januar 2020 beschloss der Tübinger Stadtrat die Einführung einer Verpackungssteuer ab dem 1. Januar 2021. Aufgrund der COVID-19-Pandemie verzögerte die Verwaltung die tatsächliche Umsetzung jedoch, so dass die Steuer schließlich erst zum 1. Januar 2022 in Kraft trat. Die Steuer gilt für Einwegverpackungen und Einweggeschirr (je 0,50 €) sowie Einwegbesteck und ähnliche Hilfsmittel (0,20 €), wenn Speisen bzw. Getränke zum

¹ [Kommunale Verpackungssteuer: teurer Papiertiger | Bund der Steuerzahler e.V.](#)

² [Microsoft Word - 2025-06-25 Verpackungssteuer Positionspapier.docx](#)

sofortigen Verzehr vor Ort oder als „to go“ verkauft werden. Die Steuer wird von den betroffenen Betrieben angemeldet und an die Stadt abgeführt.

Für die Stadtverwaltung in Tübingen hatte die Einführung der neuen Verbrauchsteuer die Einrichtung von zwei Stellen mit zusätzlichen Personalkosten von ca. 100.000 Euro zur Folge. Damit sorgte die neue Steuer als erstes für zusätzliche Ausgaben und mehr Verwaltungsaufwand für die Kommune. Laut Angaben der Stadt konnten allerdings später Einnahmen aus der Steuer erzielt werden, die über den zusätzlichen Personalkosten lagen.

Für die betroffenen Betriebe ist der Aufwand nochmals größer und sie haben keine zusätzlichen Einnahmen. Die Administration dieser Abgabe steht dem allgemeinen politischen Ziel, die Bürokratie abzubauen, entgegen: Zwar umfasst die Verpackungssteuersatzung nur vier Seiten, die Auslegungshinweise zur Satzung sind allerdings 22 Seiten lang. Hier werden sehr genau und äußerst kleinteilig Abgrenzungsfragen beantwortet.

So muss beispielsweise von der Verkaufsstelle immer abgewogen werden, ob die Speisen/Getränke für den „unmittelbaren/zeitnahen Verzehr oder zur Aufbewahrung und Bevorratung zu Hause oder anderswo und erst zum späteren Verzehr“ gedacht sind. Nur bei Speisen/Getränken zum „unmittelbaren/zeitnahen Verzehr“ fällt die Verpackungssteuer an. Für die die genaue Abgrenzung der verschiedenen Fälle werden genaue Angaben gemacht. Beispielsweise wird dargelegt, dass Speisen steuerpflichtig werden, wenn Besteckteile beim Verkauf beigelegt sind. Diese werden genau definiert. Kleine Besteckteile werden nicht besteuert, soweit die maximale Größe 10 cm nicht übersteigt, und ein Rührstäbchen wird nicht besteuert, solange es nicht länger als 14 cm ist.

Einwegverpackungen für „Bäckerwaren“, in denen häufig auch Speisen zum direkten Verzehr transportiert werden, werden dagegen nicht besteuert. Genauso werden auch Einwegverpackungen bei Essenlieferungen nach Hause z. B. für Pizza-Lieferungen nicht besteuert. „Kauft ein Kunde stattdessen die Pizza bei der jeweiligen Abgabestelle und nimmt diese im Karton mit, unterliegt die Einwegverpackung der Verpackungssteuer.“ Wenn das Essen allerdings über einen sogenannten „drive-in“ gekauft wird, unterliegen die Speisen und Getränke in Einwegverpackungen wieder nicht der Verpackungssteuer.³

An diesen Beispielen wird deutlich, dass für die Betriebe oder die Bürgerinnen und Bürger kaum nachvollziehbar ist, wann sie die Verpackungssteuer zahlen müssen. Dies sorgt für die Betriebe, wie z. B. Gastronomen, für einen hohen Schulungsaufwand ihres Personals bei der Abrechnung der Steuer und insgesamt für einen sehr hohen Aufwand für die Abführung der Steuer. Sie laufen damit ständig Gefahr, sich der Steuerhinterziehung strafbar zu machen, nur

³ [auslegungshinweise_verpackungssteuer.pdf](#)

weil sie die Steuer wohlmöglich versehentlich bei bestimmten Produkten nicht abgerechnet haben.

Die erwünschte Lenkungswirkung der Steuer, also eine Reduzierung von Einwegverpackungsmüll, kann zudem in Frage gestellt werden. Eine Studie von Stefan Moderau von der Universität Tübingen stellte im Jahr 2023 bereits fest, dass es nicht zu einer messbaren Reduktion der Müllmenge in den öffentlichen Mülleimern im Stadtgebiet im ersten Jahr nach der Einführung der Verpackungssteuer in Tübingen gekommen sei.⁴ Die Stadt selbst gibt allerdings an, in einer Umfrage unter örtlichen Gastronomen erhoben zu haben, dass die Nutzung von Einwegverpackungen bei 73 Prozent der Gastronomen zurückgegangen sei.⁵

Gründe für ein Verbot der kommunalen Verpackungssteuer in NRW

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen unterstützt grundsätzlich Maßnahmen zur Reduzierung des Verpackungsmülls. Dies ist nicht nur aus ökologischen Gründen sinnvoll, sondern könnte auch zu einer Reduzierung der Abfallgebühren vor Ort beitragen. Wie eben dargelegt ist allerdings unklar, ob die Steuer tatsächlich zu einer Reduzierung des Verpackungsmülls in Tübingen beigetragen hat. Eine Lenkungswirkung der Verpackungssteuer ist aber nicht auszuschließen.

Trotzdem überzeugt den BdSt NRW die kommunale Verpackungssteuer nicht. Es erschließt sich aus Steuerzahlersicht nicht, warum es einer zusätzlichen Abgabe bedarf, um Verpackungsmüll zu reduzieren. Kommunen haben eine Vielzahl anderer Möglichkeiten auf eine Reduzierung des Abfallaufkommens hinzuwirken. Die sogenannten „Zero-Waste-Cities“ zeigen in ganz Deutschland vielfach auf, wie Müllreduzierung auch ohne eine zusätzliche Abgabe funktionieren kann.⁶ Zwar findet sich in den Zero-Waste-Konzepten zum Teil auch die Verpackungssteuer als Instrument, allerdings wird sehr deutlich, dass bei der Vielzahl der geeigneten Instrumente keine aufwendige, in der Wirkung unklare Steuer notwendig ist.

Darüber hinaus überlagert sich eine kommunale Verpackungssteuer mit bundesrechtlichen Vorgaben. So zahlen Unternehmen, die Verpackungen in Verkehr bringen, auf Grundlage des nationalen Verpackungsgesetzes bereits Lizenzentgelte für die Entsorgung dieser Verpackungen an die Dualen Systeme. Die geltenden Regelungen müssen in Kürze an die europäische Verpackungsverordnung der EU (PPWR) angepasst werden. Diese sieht umfangreiche Auflagen für Hersteller von Verpackungen vor, um die Kreislauffähigkeit von Verpackungen zu

⁴ [20230524_Zusammenfassung_Studie_Verpackungssteuer.pdf](#)

⁵ [Tübingen macht es vor: Wie eine Steuer die Stadt vom Verpackungsmüll befreit | FAZ](#)

⁶ [Zero Waste Cities - Zero Waste Germany e. V.](#)

verbessern, und verpflichtet dazu, auch Mehrweglösungen anzubieten. Zugleich sollen die Anforderungen an die erweiterte Herstellerverantwortung in den Mitgliedstaaten harmonisiert werden. Somit bestehen oder sind bereits zahlreiche Abgaben und Maßnahmen auf nationaler Ebene geplant, welche Verpackungsmüll reduzieren können. Genau auf diesen Ebenen sollte das Problem mit Einwegverpackungen mit einheitlichen Maßnahmen für alle Kommunen angegangen werden. Nach unseren Recherchen gibt es in keinem anderen Staat eine solche Abgabe auf kommunaler Ebene. Deshalb wäre eine Verpackungssteuer auf kommunaler Ebene auch deplatziert und nur eine zusätzliche Abgabenbelastung.

Ob es einen wirklichen Bedarf für die Verpackungssteuer gibt, ist somit stark anzuzweifeln. Hinzu kommen zahlreiche Nachteile, welche die Einführung der kommunalen Verpackungssteuer mit sich bringt. Als erstes belastet eine neue Steuer die Bürgerinnen und Bürger zusätzlich. Eine Verbrauchsteuer, welche grundsätzlich auf Waren des alltäglichen Bedarfs erhoben wird, belastet Personen mit einem eher geringeren Einkommen überproportional. Nachdem diese Personengruppe in den vergangenen Jahren sowieso durch eine hohe Inflation besonders stark finanziell belastet wurde, sollte nicht eine zusätzliche Steuer die Kosten für den Endverbraucher nochmals erhöhen. Dies kann durch ein Verbot der kommunalen Verpackungssteuer in Nordrhein-Westfalen vermieden werden.

Neben dem Endverbraucher sind ebenfalls viele Betriebe des Lebensmittelhandwerks, des Hotel- und Gaststättengewerbes, des Einzelhandels, Tankstellen, Supermärkten, aber auch Cafés oder betriebsinterne Kantinen von der Steuer betroffen, da sie die Steuer an die Kommune abführen müssen. Die Steuer können sie zwar an die Endverbraucher weitergeben, aber sie werden durch einen erheblich höheren bürokratischen Aufwand belastet. Dieser Aufwand verursacht indirekt auch höhere Kosten für die Unternehmer, die sie nicht abwälzen können. Dies zeigt die komplizierte Umsetzung der Steuer in Tübingen, wie sie bereits beispielhaft dargelegt wurde. Die zusätzliche bürokratische Belastung insbesondere für kleine und mittlere Betriebe läuft den grundsätzlichen Bemühungen der Landes- und Bundespolitik entgegen, für eine Bürokratieentlastung zu sorgen.

Gerade diese Betriebe sehen sich angesichts des Personalmangels sowie steigender Lebensmittel- und Personalkosten ohnehin großen Herausforderungen ausgesetzt. Die Verpackungssteuer bringt neben der bürokratischen Belastung Wettbewerbsnachteile vor allem für Betriebe mit sich, die in Konkurrenz zu Betrieben in Nachbarorten stehen, in der womöglich keine Verpackungssteuer erhoben wird. Besondere Probleme ergeben sich auch für regional agierende Betriebe mit Standorten in mehreren Kommunen, die jeweils möglicherweise durch unterschiedliche Auslegungshinweise für eine Verpackungssteuer unterschiedlichen Anforderungen, Kriterien und Nachweispflichten ausgesetzt würden. Es droht somit ein komplizierter und

verwirrender Flickenteppich von Regelungen zu entstehen, wenn es allen Kommunen freigestellt wird, eine kommunale Verpackungssteuer zu erheben. Dies kann durch ein Verbot vermieden werden.

Personalmangel besteht nicht nur bei den Betrieben, sondern auch in den kommunalen Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen. Selbst wenn jede Kommune lediglich eine neue Stelle zur Bewältigung der zusätzlichen Arbeit benötigen würde – was zurückhaltend geschätzt ist –, wären in Nordrhein-Westfalen fast 400 Fachkräfte gebunden, die in Zeiten des Investitionsstaus und knapper Kassen wichtigere Aufgaben angehen könnten. Schon heute ist in einigen Kommunen die Gewährleistung der Daseinsvorsorge gefährdet und für viele Bürgerinnen und Bürger ist der Kontakt mit kommunalen Ämtern mit viel Wartezeit verbunden. Derzeit bemüht sich die Landes- und Bundespolitik, auch den Verwaltungsaufwand für die kommunalen Verwaltungen zu reduzieren, damit Verwaltungsvorgänge beschleunigt werden können und sich der Personalmangel etwas lichtet. Die Einführung der neuen Steuer, womöglich einzig in der Hoffnung auf zusätzliche Einnahmen, würde für die Kommune erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand auslösen.

Zudem werden die Kommunen vermutlich aufgrund begrenzter finanzieller und personeller Kapazitäten sowie der komplizierten Auslegung der Steuer kaum die Möglichkeit haben, die vollständige und korrekte Abführung der Steuer umfassend zu kontrollieren. Dies wird Steuerhinterziehung begünstigen und ehrliche Betriebe nochmals benachteiligen. Eine Maßnahme ohne realistische Durchsetzungsmöglichkeiten ist keine geeignete Maßnahme.

Außerdem ist auch nicht garantiert, dass die Kommunen nur aufgrund der Erfahrungen in Tübingen und Konstanz⁷ ebenfalls mehr Einnahmen als Ausgaben im Zusammenhang mit der Einführung der Verpackungssteuer erwirtschaften können. Einige Stadtverwaltungen in Nordrhein-Westfalen gehen eher davon aus, dass sich die Ausgaben und die Einnahmen der Kommune im Zuge der Einführung der kommunalen Verpackungssteuer ungefähr ausgleichen werden. Für den BdSt NRW ist auch aufgrund der sehr geringen Einnahmen klar, dass mit der Verpackungssteuer keine neue Bagatellsteuer eingeführt werden sollte, da diese am Ende nur zum Nachteil für die Kommune wäre. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die insgesamt sehr schwierige kommunale Haushaltssituation der NRW-Kommunen mit einer neuen Bagatellsteuer nicht wirklich verbessert werden kann.

Bayern macht es vor, Nordrhein-Westfalen sollte folgen

Damit aus den genannten Gründen eine kommunale Verpackungssteuer in Nordrhein-Westfalen nicht erhoben wird, sollte – so wie der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion es vorsieht – die

⁷ Tübingen plant laut dem Haushaltsplan 2025 mit Einnahmen von 800.000 Euro und Konstanz plant nach der Einführung der kommunalen Verpackungssteuer zum 01.01.2025 mit Einnahmen von 300.000 Euro.

Erhebung der Verpackungssteuer in Nordrhein-Westfalen verboten werden. Dieses Verbot wäre auch nicht ein neuer Umgang eines Landes mit der kommunalen Verpackungssteuer. Der Bayerische Landtag hat bereits im Dezember 2025 beschlossen, die Erhebung der Verpackungssteuer im bayerischen Kommunalabgabengesetz zu verbieten.⁸ Da es in Bayern auch bereits laut einem Beschluss des Bayerischen Verfassungsgerichtshof aus dem Jahr 2025⁹ rechtmäßig war, die Erhebung einer Übernachtungssteuer in Bayern zu verbieten, würde das Verbot der Verpackungssteuer in Nordrhein-Westfalen im KAG ebenfalls für Rechtssicherheit sorgen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof sah in dem Verbot der Übernachtungssteuer keine verfassungswidrige Einschränkung der kommunalen Finanzhoheit. Den Kommunen werde damit nicht das Recht vom Land zur Erhebung örtlicher Verbrauchs- und Aufwandssteuern genommen, sondern dieses Recht werde lediglich in nicht unangemessener Weise eingeschränkt.¹⁰ Der BdSt NRW teilt diese rechtliche Einordnung und hält sie auf ein Verpackungssteuer-Erhebungsverbot in Nordrhein-Westfalen für übertragbar.

Fazit

Der Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen begrüßt ausdrücklich den Gesetzentwurf der Fraktion der FDP zum Verbot der kommunalen Verpackungssteuer in Nordrhein-Westfalen über das KAG. Aus Steuerzahlersicht ist eine zusätzliche, sehr bürokratische Abgabe auf kommunaler Ebene nicht dazu geeignet, das grundsätzliche Problem mit Einwegverpackungen in Deutschland anzugehen. Aus den dargelegten Gründen sollten die Wirtschaft, die Kommunen und die Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen mit einem Verbot der kommunalen Verpackungssteuer vor einer zusätzlichen finanziellen und bürokratischen Belastung geschützt werden.

⁸ [Landtag beschließt Verbot für kommunale Verpackungssteuern im Freistaat – Innen- und Kommunalminister Joachim Herrmann: Wirtschaft nicht weiter belasten – Überflüssige Bürokratie und unsinnige ... – Bayerisches Landesportal](#)

⁹ <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/3-vii-23-pressemitteilung.pdf>

¹⁰ <https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/3-vii-23-pressemitteilung.pdf>