

Gemeinsames Positionspapier vom 25. Juni 2025

Teuer, aufwendig, überflüssig – keine kommunale Verpackungssteuer in Nordrhein-Westfalen!

Ausgehend von der Stadt Tübingen wird inzwischen auch in nordrhein-westfälischen Kommunen intensiv über die Einführung einer kommunalen Steuer auf Einweg-Verpackungen diskutiert. Grundlage dafür ist ein Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 27.11.2024 (1 BvR 1726/23), in dem eine Verpackungssteuer als zulässig erklärt wurde. In einigen Städten wie Bonn, Köln oder Oberhausen sind Beschlüsse dazu bereits getroffen worden, in anderen stehen solche Beschlüsse bevor. Es droht ein Flickentepich unterschiedlicher Regelungen zu Steuersätzen und Anforderungen.

Die nordrhein-westfälische Wirtschaft ist bereit, konstruktiv an praxistauglichen Lösungen zur Reduzierung von Einwegverpackungen mitzuwirken. Ziel muss es sein, ökologische Verantwortung und wirtschaftliche Vernunft in Einklang zu bringen – im partnerschaftlichen Dialog zwischen Wirtschaft, Kommunen und Verbrauchern. Wir halten daher die Einführung von kommunalen Verpackungssteuern für einen falschen Weg. Sie erzeugen neue Bürokratie, führen zu Wettbewerbsverzerrungen und entfalten keine nachweisbare ökologische Lenkungswirkung. Deshalb fordern wir:

- Die nordrhein-westfälischen Kommunen sollten auf die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer verzichten.
- Die Landesregierung sollte die gemäß § 2 Absatz 2 Kommunalabgabengesetz erforderlichen Genehmigungen für solche Beschlüsse der Kommunen verweigern.
- Das Land Nordrhein-Westfalen sollte dem Vorbild Bayerns folgen und im Kommunalabgabengesetz grundsätzlich die Erhebung einer solchen Steuer verbieten.

Unsere Gründe sind folgende:

1. Der ökologische Nutzen einer solchen Steuer ist schwer nachweisbar und wird in vielen Kommunen zu Recht bezweifelt. Die Gefahr ist groß, dass bei hohem Aufwand die beabsichtigte Lenkungswirkung nicht erreicht wird und lediglich die Verbraucherpreise steigen. Das gilt insbesondere, wenn und solange keine flächendeckende Infrastruktur zur Rücknahme von Mehrwegbehältnissen als praktikable und alltagstaugliche Lösung zur Verfügung steht.

2. Betroffen sind viele Betriebe des Lebensmittelhandwerks, des Hotel- und Gaststättengewerbes, des Einzelhandels, Tankstellen, Supermärkten, aber auch Cafés, Automatenverkauf sowie betriebsinterne Kantinen. Gerade diese Betriebe sehen sich angesichts des Personalmangels und steigender Energie- und Rohstoffpreise ohnehin einem hohen Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Eine kommunale Verpackungssteuer würde die Situation weiter verschärfen. Sie bringt Wettbewerbsnachteile vor allem für Betriebe mit sich, die Lebensmittel vor Ort zubereiten und eine wichtige Funktion für die Nahversorgung der Bevölkerung haben. Vor allem kleine und mittlere Betriebe werden darunter leiden. Besondere Probleme ergeben sich auch für regional agierende Betriebe mit Standorten in mehreren Kommunen, die jeweils unterschiedlichen Anforderungen, Kriterien und Nachweispflichten ausgesetzt würden.
3. In einer Zeit, in der Bundes- und Landesregierung Initiativen startet, um zusätzliche Bürokratie zu vermeiden und zurückzuführen, führt der Erlass einer Verpackungssteuersatzung nach Tübinger Vorbild zu einem erheblichen und dauerhaften Bürokratieranstieg. Allein die Tübinger Satzung umfasst mehr als 20 DIN-A4-Seiten mit Auslegungshinweisen.¹ Die Unternehmen müssen dauerhaft jeden Vorgang dokumentieren und Mitarbeitende schulen. Mitarbeitende müssten bei jedem Kauf über den Anfall einer Steuer entscheiden, bspw. da Speisen, die zum Verzehr zu Hause verkauft werden, steuerfrei bleiben. Damit würden in ohnehin schon hochgradig regulierten Branchen die Ankündigungen der Landesregierung zu Bürokratieabbau und Entlastung konterkariert.
4. Eine kommunale Verpackungssteuer schafft wie jede Bagatellsteuer auch auf Seiten der Kommunen einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Es müssen, wie der Fall Tübingen zeigt, sehr detaillierte Vorschriften darüber entwickelt werden, welche Verpackungen unter welchen Umständen von der Steuer betroffen sein sollen. Eine effektive Kontrolle der Steuerpflichtigen verlangt einen erheblichen Personalaufwand. Dabei gibt es andere öffentliche Aufgaben, für die dringender Personal benötigt wird.
5. Trotz allen personellen Aufwandes gestaltet sich der Vollzug einer solchen Steuer, bei der Verstöße mit hoher Wahrscheinlichkeit unaufgedeckt und ungeahndet bleiben, ausgesprochen schwierig und lädt zu Steuerhinterziehung ein. Die schwarzen Schafe werden Wege finden, sich einer solchen Steuer zu entziehen, die ehrlichen Unternehmen und deren Kunden werden dagegen bestraft.
6. Die Regelungsabsicht einer solchen Verpackungssteuer überlagert sich mit bundesrechtlichen Vorgaben. So zahlen Unternehmen, die Verpackungen in Verkehr bringen, auf Grundlage des nationalen Verpackungsgesetzes Lizenzentgelte für die Entsorgung dieser Verpackungen an die Dualen Systeme.
7. 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 verbessern, und verpflichtet dazu, auch Mehrweglösungen anzubieten (§ 32). Zugleich sollen die Anforderungen an die erweiterte Herstellerverantwortung in den Mitgliedstaaten harmonisiert werden. Es ist zweifelhaft, ob eine kommunale Verpackungssteuer mittelfristig europarechtskonform ist.
8. Die Gefahr ist groß, dass die Kommunen eine solche Verpackungssteuer zwar mit der ökologischen Lenkungsabsicht begründen, tatsächlich aber angesichts ihrer Haushaltsprobleme vor allem fiskalische Absichten verfolgen. Belastungen werden vor allem schwächere Einkommensgruppen spüren. Die Schaffung einer neuen, in ihrem Anwendungsbereich sehr engen Steuer ist kein Ersatz für die überfällige strukturelle Reform der Kommunalfinanzen.

¹ https://www.tuebingen.de/verwaltung/uploads/auslegungshinweise_verpackungssteuer.pdf